



Memorando Nº 976/2021-DJ mjpgm

Em 23/03/2021.

À: Div. de Acomp. De Processo Legislativo

Assunto: **Retificação do Parecer n 40/21**
Processo: **8902/21**



Prezado Chefe,

segue em anexo o Parecer n. 40/2021 retificado, da lavra do Assessor Técnico Marcelo Peres Guerson, uma vez que ocorreu um equívoco dos textos no momento em que foi inserido o dito Parecer no Sistema de Emissão de Documentos Digital da Câmara Municipal.

Atenciosamente,

Luciano Machado Torrezo
Diretor Jurídico Adjunto



CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

PARCELER Nº: 40/2021.

PROCESSO Nº: 8.902/2021.

PROJETO DE LEI Nº: 45/2021.

EMENTA: "Institui o cartão de identificação para gestante e lactante no âmbito do Município de Juiz de Fora".

AUTORIA: Marlon Siqueira.

I. RELATÓRIO.

Solicita-nos o ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 45/2021, que: "Institui o cartão de identificação para gestante e lactante no âmbito do Município de Juiz de Fora".

É o breve relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

No que concerne à competência legiferante do Município sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica do Município, dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislarem sobre assuntos de interesse local. Senão vejamos:

Constituição Federal:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:"

Por interesse local entende-se:

"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, *in* Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).



CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

Considerando o campo da saúde, as legislações vigentes já tratam a questão saúde como obrigação. De plano, pode-se citar o art. 6º da Carta Magna que cria a obrigação constitucional dos entes federativos no campo da prevenção, promoção e atendimento à saúde como direito de todos, *in verbis*:

Constituição Federal

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000)"

Também a Lei Orgânica Municipal dedicou uma Seção especialmente à "Saúde". E na condição de "direito" e "dever", trata o artigo 92:

Lei Orgânica Municipal

"Art. 92 A saúde é direito de todos e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais, econômicas, ambientais e outras que tenham por finalidade a eliminação do risco de doença e de agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e recuperação, sem qualquer discriminação."

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República e também pela Constituição Estadual.

Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

Quanto à **iniciativa** para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que não há vício, eis que não se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo que estão elencadas no art. 36 da Lei Orgânica Municipal, sendo, portanto, de iniciativa concorrente.

Destaca-se que os dispositivos do projeto de lei necessitam de uma estrutura para a sua prestação, tais como, a confecção dos cartões de identificação das gestantes e lactantes, o que geraria aumento da despesa pública, devendo ser analisado sob enfoque da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade



CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

fiscal), que estabelece a necessidade de impacto orçamentário-financeiro de modo a estimar as despesas envolvidas, conforme se verifica dos arts. 16 e 17 da referida Lei:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.”



CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado."

A propósito, confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CÍVEL Nº do
processo: 0000175-09.2018.8.03.0000
CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº



CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

2.273/2017-PMM - ESTATUTO DE DEFESA, CONTROLE E PROTEÇÃO DOS ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - **VICIO DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - ILEGALIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.** 1) Ex vi' do que dispõem o art. 61, § 1º, inc. II, alínea 'a', da Constituição Federal, e o art. 104, parágrafo único, inc. II, da Constituição Estadual, e tendo em vista o que preconiza o princípio da simetria, a lei municipal que cria cargos do poder executivo é de iniciativa privativa do prefeito do município; 2) A Lei n° 2.273/2017-PMM, embora não determine expressamente, a criação de órgãos e cargos públicos, sugere que deve ser criado um órgão municipal responsável pelo desenvolvimento das ações de que trata o art. 1ª, caput, dessa Lei, e que será ligado à Secretaria Municipal de Saúde, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, desenvolver campanhas e programas de informação e orientação, com respaldo legal e técnico para maior conscientização da população, esterelização cirúrgica, registro, identificação e guarda de animais; 3) **Padece também de ilegalidade, por violação da legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal, a lei que cria despesa sem indicação da fonte de custeio;** 4) **Pedido procedente.** Data do julgamento: 28/11/2018.

O projeto em comento, não demonstrou o impacto orçamentário-financeiro e com isso gera uma alteração no orçamento municipal, ofendendo aos princípios de independência e harmonia entre os Poderes contidos na Constituição Federal e repetidos nos artigos 159, § 1º, 165 e 173, todos da Constituição Estadual Mineira, segundo o qual, o Município deve observar os princípios da Constituições Federal e Estadual.

E, justamente diante desse contexto, é que, recentemente, veio a lume a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Dentre as medidas adotadas na referida emenda, uma das mais importantes foi conferir status constitucional a uma regra legal, já prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a qual **toda a norma que crie despesas obrigatórias deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, na dicção do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, verbis:**

Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu



CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

Impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Tal decisão, recentemente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, consoante ementa que ora se transcreve:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).

No caso deste Projeto de Lei, não há necessidade da comprovação de estimativa de receita da Lei Orçamentária, informação imprescindível para os Vereadores emitirem seus votos sobre a questão em plenário.

Cabe ainda ressaltar que o parágrafo único do art.1 e o caput do art. 2 devem ser claros e objetivos, informando os número do regulamento próprio, bem como qual decreto específico será observado, conforme, conforme fundamentado no art. 11, II, g da Lei Complementar 95/1998.



CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas, concluímos que o projeto de lei é **ILEGAL**, por infringir os requisitos previstos nos arts. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e art. 50 da Lei Municipal nº 14.103, de 20 de outubro de 2020, que "*Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021*", e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

É o nosso parecer, s.m.j., que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Juiz de Fora, 23 de março do 2021.

Marcelo Peres Guerson

Assistente Técnico