



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br

▶ /legislativomatiense
f /camaradematiasbarbosa



www.matiasbarbosa.mg.leg.br

Ofício nº.167/2024/CMMB

Matias Barbosa, 17 de julho de 2024.

Ilustríssimos Doutores:

Solicito parecer jurídico no Projeto de Lei nº.23/2024 que “Dispõe sobre a concessão de Contribuição ao Conasems e dá outras providências.”.

Atenciosamente,


João Felipe da Silva
Presidente da Câmara Municipal

Anexo: Projetos de Lei nº.23/2024.

Ilmos. Drs.
Natália Magri Bertolin
Leonardo Sérgio Henrique
Procuradores da Câmara Municipal de
MATIAS BARBOSA – MG

Recebido em 22/07/24


Natália Magri Bertolin
ADVOGADA OAB-MG 176.078
Câmara Municipal de Matias Barbosa



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.t

▶ /legislativomatiense
f /camaradematiashbarbos



www.matiasbarbosa.mg.leg.t

Ofício nº: 066/2024/JUR
Assunto: Resposta Ofício nº 167/2024/CMMB

Matias Barbosa, 24 de julho de 2024.

Exmo. Sr. Vereador João Felipe da Silva,
Presidente da Câmara Municipal de Matias Barbosa.

Em atendimento ao solicitado por Vossa Excelência em ofício de número em epígrafe, segue, acompanhando o presente, o solicitado Parecer Jurídico em relação ao Projeto de Lei nº 023/2024, que "Dispõe sobre a concessão de Contribuição ao Conasems e dá outras providências".

Sem mais para o momento e com a certeza de acolhimento do pedido retro mencionado, despeço-me, reportando votos de elevada estima e distinta consideração.

Respeitosamente.

Natália Magri Bertolin
ADVOGADA - OAB-MG 176.078
Câmara Municipal de Matias Barbosa

Natália Magri Bertolin

Advogada da Câmara Municipal de Matias Barbosa



Exmo. Sr. Vereador João Felipe da Silva,
Presidente da Câmara Municipal de Matias Barbosa



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br

▶ /legislativomatiense
f /camaradematiashbarbos



www.matiasbarbosa.mg.leg.br

PARECER JURÍDICO

I – HISTÓRICO

Parecer solicitado junto à Procuradoria da Câmara Municipal de Matias Barbosa, por meio do Ofício nº 167/2024/CMMB, de lavra do Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Matias Barbosa, Vereador João Felipe da Silva, em razão da tramitação do Projeto de Lei nº 023/2024, que “Dispõe sobre a concessão de Contribuição ao Conasems e dá outras providências”.

Instruem o pedido, no que interessa: Ofício nº 167/2024/CMMB; Mensagem nº 10/2024 e Minuta do Projeto de Lei nº 23/2024.

Sem mais, passamos a opinar.

II – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que visa à concessão de contribuição ao Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – Conasems e, ao mesmo tempo, autorizar a abertura de crédito adicional especial ao orçamento vigente.

O Projeto de Lei deve ser entendido, portanto, como o devido caminho *juris* que deve transpor a iniciativa para efetivar aplicação geral aos cidadãos, conforme se compreende da leitura do Regimento Interno desta Casa Legislativa:

“Art. 147 - Projeto de Lei é o esboço de norma legislativa que, transformado em lei, destina-se a produzir efeitos impositivos e gerais. (...)”

Em relação à legitimidade da propositura, cumpre-nos os devidos esclarecimentos em relação à matéria. Está na Carta Magna, em seu artigo 61, a atribuição do Presidente da República, que por simetria, faz-se a extensão aos demais chefes do Poder Executivo, o seguinte:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:(...)

II - disponham sobre:

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;(…) (Griso nosso)

Em leitura do disciplinado pelo Art. 44 da Lei Maior Municipal, encontramos, em espelhamento, a disciplina das matérias afetas a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Local (§1º do citado artigo). Desta feita, transcrevemos a parte citada nesta explicação, vejamos:

Natália Magri Bertolin
ADVOGADA - OAB-MG 176.078
Câmara Municipal de Matias Barbosa



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

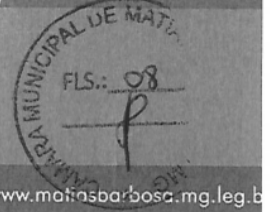
Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br

▶ /legislativomatiense
f /camaradematiashbarbos



"Art. 44 - A iniciativa de Lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.

§1º - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos no âmbito municipal, regime jurídico dos servidores, aumento de sua remuneração e vantagens, estabilidade e aposentadoria;
- II - organização administrativa do Poder Executivo e matéria tributária e orçamentária; (...)

A Carta Magna Brasileira de 1988 garantiu aos Municípios, disciplinando em seu artigo 30, inciso I, a competência para legislar sobre assuntos considerados de interesse local. Por evidente, os assuntos relativos ao orçamento municipal assim como a execução orçamentária municipal enquadram-se na competência do Município, mais estritamente, naquelas do Chefe do Executivo.

Por outro giro, esta disciplina encontra mitigações. O art. 167 da Constituição da República estabelece vedações à atuação do administrador público na elaboração e execução do Orçamento, tais como: a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (inciso V).

Os créditos suplementares e especiais são de natureza orçamentária e o art. 165, III, da Constituição da República determina também que as "leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os orçamentos anuais", não podendo essas, salvo abertura de créditos suplementares, conter disposição estranha à previsão da receita e à fixação da despesa (§ 8º do art. 165 da CF/88).

Juridicamente, portanto, a lei de iniciativa municipal e no âmbito da competência privativa do Prefeito, com a devida autorização legislativa, configura o meio normativo adequado para disciplinar tal matéria em análise. Para tanto, nos valem daquilo disciplinado nas Leis Municipais, encontrando fundamentação nos artigos 9º, inciso I, 42, inciso III, 44, §1º, inciso II, 62, incisos IV e art. 132, inciso I da Lei Orgânica deste Município e no artigo 147, § 2º do Regimento Interno da Câmara Municipal, alguns já citados e outros seguem abaixo transcritos:

Art. 9º - Ao Município compete:

- I – **elaborar o orçamento, prevendo a receita e fixando a despesa, com base em planejamento adequado;**(...)

Art. 42 – O Processo Legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Lei Orgânica Municipal;
- II – Leis Complementares;
- III – **Leis Ordinárias;**
- IV – Decretos Legislativos;
- V – Resoluções.(...)

Art. 62 - Compete privativamente ao Prefeito:(...)

- IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;
- (...)

Art. 132 - As alterações orçamentárias durante o exercício se representarão:

- I - **pelos créditos adicionais, suplementares, especiais e extraordinários;**
- (...)

§ 2º - É privativa do Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei mencionados no art. 44 § 1º, da Lei Orgânica do Município. (grifos nossos)



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br

/legislativomatiense
f /camaradematiashbarbos



Ultrapassadas as questões relacionadas à previsão legal pertinente às matérias apresentadas é importante tratar sobre a inconsistência técnica que o Projeto de Lei apresenta. Vejamos:

A ementa diz o seguinte: "Dispõe sobre a concessão de Contribuição ao Conasems e dá outras providências", como já é sabido e conforme previsão legal, a ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei. Logo, o objeto da lei é tratar da contribuição ao Conasems e dar outras providências, encontrando pertinência temática também com o Art. 1º do Projeto de Lei. Ocorre que já no Art. 2º o Projeto de Lei passa a tratar da abertura de crédito especial, se transformando em uma lei que trata de questões orçamentárias e trazendo na sequência dos artigos questões relacionadas às unidades de despesas, fonte de recurso para custear a abertura do crédito especial pretendido, além de previsão para eventual suplementação.

Ora estamos diante de um Projeto de Lei que tem dois objetos diversos e que demandariam dois Projetos de Lei diversos, um para autorizar a concessão da contribuição pretendida e outro para tratar das questões orçamentárias. Vejamos como a matéria é tratada na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que "Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona":

Art. 7º - O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; (...)

O Congresso Nacional disponibiliza o "Glossário de Termos da Técnica Legislativa", no link: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa>, nele é possível identificar o termo técnico correto para o que é encontrado no Projeto de Lei em debate, tratando-se da Heterogeneidade Legislativa:

Termo: Heterogeneidade Legislativa

Ocorrência de múltiplos objetos em uma mesma norma, sendo uma prática não recomendada. Excetuando-se as codificações, cada norma jurídica deve tratar de um único objeto, delimitado em seu primeiro artigo, sendo vedada matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Lei Complementar nº 95, de 1998, art. 7º, I e II; Decreto nº 9.191, de 2017, art. 7º, § 1º.

Além de apresentar uma pluralidade de objetos, o Projeto de Lei em debate aborda matérias orçamentárias que suscitam, por si só, a aplicação de uma série de outros institutos, devendo-se respeitar também os princípios orçamentários. Os princípios são normas gerais que, pela sua relevância, abrangência e valor intrínseco, fundamentam o sistema jurídico e permitem a interpretação de situações concretas com base nos fins a que se destinam as normas, sendo que os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na elaboração e na execução das leis orçamentárias. São eles os princípios da unidade, totalidade, universalidade, anualidade ou periodicidade, especificação, especialização ou discriminação, clareza, programação, regionalização, publicidade e transparência, não vinculação ou não afetação das receitas, equilíbrio orçamentário, legalidade, orçamento bruto, exatidão ou



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br

▶ /legislativomatiense
f /camaradematiashbarbos



www.matiasbarbosa.mg.leg.br

realismo orçamentário, orçamento impositivo e da pureza ou exclusividade orçamentária. Este último pode ser entendido da forma seguinte, tudo de acordo com o manual de Vander Gontijo, Eugênio Greggianin e Graciano Rocha Mendes, disponível no site da Câmara de Deputados, no link: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>:

Pureza ou Exclusividade Orçamentária

O princípio da pureza ou exclusividade, previsto no § 8º do art. 165 da CF, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. São ressalvados a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO, nos termos da lei.

Ademais, nos termos do art. 64, parágrafo único, I, "d", da Constituição, é vedada a edição de medidas provisórias para matérias orçamentárias, quais sejam, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvados os créditos extraordinários previstos no art. 167, § 3º.

A lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira. Ou seja, dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação de despesa. O objetivo deste princípio é evitar a presença das chamadas "caudas e rabilongos" (matéria estranha à lei orçamentária).

O fato de a lei orçamentária ser veiculada de forma célere no Legislativo, dado o prazo constitucional para sua apreciação, gerou, no passado, comportamentos oportunistas, pelo que se firmou esse importante princípio, delimitando-se o conteúdo da lei orçamentária.

O princípio restringe o Executivo e o Legislativo, impedindo a inclusão de normas estranhas. De outra parte, o próprio alcance dos termos "estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa" já foi motivo de interpretações divergentes nas relações entre Legislativo e Executivo. Discute-se, por exemplo, se o texto da lei orçamentária pode contar determinações acerca da execução do orçamento, limitando ou condicionando sua eficácia.

Deve-se salientar as diferentes ilações do princípio em tela:

- a) a de que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à estimativa da receita e fixação da despesa, com as exceções constitucionais (pureza); e
- b) a de que somente a lei orçamentária, e seus créditos adicionais, pode autorizar (abrir) crédito orçamentário (exclusividade). Assim, nenhuma outra lei, nem mesmo a lei de diretrizes orçamentárias ou a lei do plano plurianual, detém essa prerrogativa constitucional. (grifo nosso)

O princípio da pureza ou da exclusividade busca evitar que as leis orçamentárias sejam utilizadas para a aprovação de matérias sem qualquer pertinência temática com o conteúdo orçamentário e encontra amparo constitucional nos dispositivos citados, além de estabelecer que somente a lei orçamentária e seus créditos adicionais poderão autorizar créditos orçamentários.

Logo, salvo melhor juízo, entendemos que não é possível a coexistência de matérias orçamentárias com qualquer outra matéria, de modo a buscar melhora na técnica legislativa e respeito às orientações e preceitos constitucionais.

III – CONCLUSÃO

Natália Magri Bertolin
ADVOGADA OAB-MG 176.078
Câmara Municipal de Matias Barbosa



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br

▶ /legislativomatiense
f /camaradematiashbarbos



Por tudo dito, o Projeto de Lei, salvo melhor juízo, padece vícios de natureza formal, afrontando dispositivos e princípios da Constituição Federal, restando latente a sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

Entendemos, portanto, que o mesmo não deve seguir o caminho disciplinado no Regimento Interno da Câmara Municipal de Matias Barbosa pelos fundamentos aqui apresentados no corpo do Parecer Técnico Jurídico.

Esclarecemos, também, que este Parecer requisitado tem o cunho meramente opinativo, não configurando decisões, sendo que tais decisões legislativas cabem às Comissões Permanentes compostas pelos Legisladores e a imparcial e livre opinião plenária, na análise de pertinência e possibilidade de edições de Leis.

É o parecer.
Salvo Melhor Juízo.

Matias Barbosa, 24 de julho de 2024.

Natália Magri Bertolin
ADVOGADA - OAB-MG 176.078
Câmara Municipal de Matias Barbosa


Natália Magri Bertolin
Advogada da Câmara Municipal de Matias Barbosa