

## **PARECER JURÍDICO**

**Requerente:** Poder Legislativo de Cláudio/MG

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Parecerista:** Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB MG 145.659

**Assunto:** Projeto de Lei n.º 92/2021, o qual “Dispõe sobre a autorização de repasse à Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Oliveira, e dá outras providências.”.

### **1. Do Relatório**

Consulta-nos a presidência da Casa Legislativa com escopo de obter parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, juridicidade, constitucionalidade e técnica legislativa do projeto de Lei em epígrafe. Trata-se de projeto de lei no qual o Poder Executivo local pretende autorização legislativa para repasse de recursos à Santa Casa de Misericórdia de Oliveira/MG.

Foi apresentado o respectivo dossiê, integralizado pela Mensagem de Justificativa n.º 42/2021 e a Proposição Legislativa em questão, ambos de autoria do Prefeito Municipal. também consta ofício encaminhado pelo Secretário Municipal de Saúde.

É, em síntese, o breve relato.

### **2. Dos Fundamentos Jurídicos Relativos ao Mérito da Proposição**

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Isso porque **o ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão**, razão pela qual o correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada**. O texto do projeto é coerente e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo.

Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar Federal n.º 95/1998 e do Decreto Federal 9.191/2017.

**Eventual presença de erros materiais, de formatação, ortográficos ou gramaticais podem ser sanados em redação final**, mantido o sentido e alcance da Proposição, sem alterações substanciais.

De igual modo, **não existem vícios de iniciativa**, visto o Poder Executivo possui competência legislativa própria, não se tratando de matéria sujeita à competência privativa do Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora.

Quanto ao mérito da Proposição:

Para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério, é necessário que haja um **planejamento orçamentário consistente**, que estabeleça com clareza as prioridades da gestão administrativa dos recursos públicos.

É para esse fim que a Constituição Federal introduziu um modelo orçamentário **específico e heterogêneo para a gestão do dinheiro público** no Brasil. Versa o artigo 165 do texto constitucional:

Art. 165. Leis de **iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

(...)

Verifica-se, portanto, que **cabe ao Poder Executivo a iniciativa das Leis Orçamentárias**, consoante *caput* do dispositivo transcrito. Desta forma, **não existe vício de iniciativa (como já ressaltado)**, pois, cabendo ao Poder Executivo a iniciativa para a Lei Orçamentária Anual, **terá idêntica competência para pretender qualquer elaboração legislativa que verse sobre repasse de valores à entidade privada.**

Foi destacado na Mensagem de Encaminhamento que:

Busca-se a presente autorização para o repasse à Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Oliveira para auxílio do custeio de exames, nos termos do art. 1º deste Projeto de Lei, conforme convênio a ser celebrado entre as partes. Para a realização do repasse mencionado não há necessidade de alteração orçamentária, tendo em vista a existência de dotação específica para a ação. Conforme previsto no parágrafo único do art. 1º, **os recursos para efetivação do repasse serão provenientes de uma dotação que foi criada pela Lei n.º 1.655, de 22 de abril de 2021, por meio da abertura de crédito adicional, tipo especial. Em suma, o que irá ocorrer é tão somente a substituição da entidade que irá receber o repasse previsto no art. 2º da citada Lei**, tendo em vista a impossibilidade da formalização de convênio na forma previamente pretendida. Justifica-se a assinatura do referido convênio, haja vista a alta demanda de exames e cirurgias de diversas espécies, conforme informação da Secretaria Municipal de Saúde por meio do Ofício que segue anexo.

Aduz o Poder Executivo, portanto, que já possui os recursos necessários para repasse, bem como a dotação orçamentária correspondente, mas, resta ausente a autorização de repasse (conforme se extrai da mensagem de justificativa).

A Lei Municipal n.º 1.655/2021 versa que:

Art. 1º O Município de Cláudio, estado de Minas Gerais, fica autorizado a realizar o repasse do valor de R\$ 180.000,00 (Cento e oitenta mil reais), à Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Oliveira, para auxílio do custeio do Centro de Terapia Intensiva e para a realização de exames de tomografias, ressonâncias, endoscopias, colonoscopias, polipectomias, biópsias, consultas e cirurgias em geral, conforme disponibilidade do hospital e necessidade do Município.

Art. 2º O Município de Cláudio, estado de Minas Gerais, fica autorizado a realizar o repasse do valor de R\$ 200.000,00 (Duzentos mil reais), à Fundação Geraldo Correa (Hospital São João de Deus), para auxílio do custeio do Centro de Terapia Intensiva e para a realizações de exames de tomografias, ressonâncias, endoscopias, colonoscopias, polipectomias, biópsias, consultas ambulatoriais e cirurgias em geral e especializada, conforme disponibilidade do hospital e necessidade do Município.

Art. 3º Em face da autorização contida nos arts. 1º e 2º desta Lei, fica o Poder Executivo municipal autorizado a promover abertura de crédito adicional, tipo especial, no orçamento vigente, no importe de R\$ 380.000,00 (Trezentos e oitenta mil reais), inserindo-se ao orçamento vigente, as seguintes dotações orçamentárias:

I - 1 07 01 10 302 0021 0.044 - Convênios com Entidades do Setor de Saúde, 33 50 41 - Contribuições - Fonte 102 - Valor R\$ 130.000,00; e

II - 1 07 01 10 302 0021 0.044 - Convênios com Entidades do Setor de Saúde, 33 90 39 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica - Fonte 102 - Valor R\$ 250.000,00.

Portanto, **o que se verifica é que**: a Lei Municipal já autorizou o repasse à Santa Casa de Misericórdia de Oliveira, porém, até o limite de R\$ 180.000,00; a mesma Lei Municipal já procedeu à abertura de dotações orçamentárias para custeio do convênio; a mesma lei municipal, no entanto, previu a autorização de repasse no valor de R\$ 200.000,00 para o Hospital São João de Deus; conforme consta na mensagem de encaminhamento, não foi possível celebrar o convênio com o Hospital São João de Deus, e o Poder Executivo pretende, agora, utilizar este valor para repasse à Santa Casa de Misericórdia de Oliveira.

Estas argumentações conduzem à certeza de que **a real pretensão do Poder Executivo é de alterar o objeto da Lei Municipal n.º 1.655/2021, excluindo o Hospital São João de Deus e repassando os valores que lhe seriam destinados à Santa Casa de Misericórdia de Oliveira.**

Destarte, o correto seria a alteração do *caput* do Art. 1º da Lei Municipal n.º 1.655/2021, bem como do Art. 2º, pois, caso contrário, teremos duas legislações com o mesmo objeto, o que é vedado pela Lei Complementar Federal n.º 95/1998, em seu Art. 7º, inciso IV, que assim dispõe:

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

(...)

IV - **o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.**

**É inadmissível, portanto, anuir que uma lei preveja autorização de repasse de recursos que foram discriminados noutra lei, havendo, portanto, dualidade de legislações sobre um único objeto.** Esta inadequação supera o mero vício de técnica legislativa, ensejando ilegalidade da norma.

Mais que isso, admitir a vigência de uma nova lei nestes moldes **implica em insegurança jurídica, pois, o mesmo recurso estaria vinculado ao Hospital São João de Deus (pela lei antiga) e à Santa Casa de Misericórdia (pela Lei nova).** É dizer, portanto, que destinar os recursos à Santa Casa de Misericórdia de Oliveira só é possível mediante revogação expressa da lei anterior, que previu a destinação do mesmo saldo à entidade diversa.

### **3. Da Conclusão**

Por todo o exposto, **opinamos pela ilegalidade do Projeto de Lei n.º 92/2021, tendo em vista que o mesmo versa sobre o mesmo objeto da Lei Municipal 1.655/2021, destinando à entidade diversa um recurso financeiro inicialmente deferido ao Hospital São João de Deus, sendo inadmissível que duas legislações que versem sobre o mesmo**

assunto, à vista do Art. 7º, IV, da Lei Complementar Federal 95/1998. Destarte, **a maneira correta de fazer a adequação dos convênios e alteração da destinação dos recursos é a modificação da legislação anterior**, não a edição de uma nova lei, sob pena, inclusive, de fomentar insegurança jurídica.

É o parecer, *sub censura!*

Cláudio/MG, 17 de novembro de 2021.

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
**OAB/MG 145.659**