

## **Parecer Jurídico**

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 93, de 12 de novembro de 2021, o qual “Dispõe sobre a abertura de crédito adicional, tipo especial, no orçamento vigente, autoriza repasse de recursos à Associação de Pesca Guardiões do Rio Pará, e dá outras providências.”**

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini, OAB/MG: 145.659.

### **1. Relatório:**

Trata-se de parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais acerca da(s) Proposição(es) Legislativa(s) em epígrafe. A Proposição original é de autoria do **Poder Executivo local, tendo sido encaminhada conforme mensagem n.º 43/2021.**

Registro que será utilizada linguagem lacônica, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

### **2. Síntese da Análise Jurídica:**

#### **2.1 Análise dos Aspectos Regimentais da Proposição, da Iniciativa e Competência:**

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*<sup>1</sup>. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de uma norma legislativa. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

---

<sup>1</sup> A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos a priori, é a norma legislativa mais comum.

Neste primeiro momento (da apresentação), a Proposição Legislativa possui conteúdo de ato administrativo, pois: a) submete-se a regime jurídico próprio de Direito Público; b) produz diversos efeitos jurídicos imediatos (sobretudo os efeitos listados no Regimento Interno da Casa); c) é passível de controle (como o controle jurídico desta Procuradoria, por exemplo, além do controle político dos demais edis e, finalmente, passível de controle pelo Judiciário, se necessário for). Após a tramitação de praxe, e, caso aprovado, o Projeto tornar-se-á um ato normativo (geralmente uma “lei”), o que ocorrerá somente em momento futuro.

Dito isso, há de ser perquirida a presença dos requisitos regimentais da Proposição, a fim de aferir sua legalidade formal, necessária à tramitação.

A(s) Proposição(ões) Legislativa(s) em apreço **não possui vícios formais e atende ao disposto no Regimento Interno da Casa**, devendo ser admitida.

Conforme se extrai do Artigo 143 do Regimento Interno do Poder Legislativo, a Proposição é **“o instrumento regimental de formalização de matéria sujeita à apreciação da Câmara Municipal<sup>2</sup>”**. Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes. Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

- I – redigida com clareza e observância da técnica legislativa;
- II - estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município, ordenamento jurídico vigente e com este Regimento;
- III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;
- IV – não acumular assuntos distintos;
- V - não constituir matéria prejudicada.

O projeto de lei em referência atendeu aos requisitos regimentais, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação mínimos, necessários ao seu acolhimento.

Além disso, **não existem vícios de iniciativa**, estando consubstanciado o interesse local que legitima a atuação legislativa própria do ente municipal, **sendo cabível, neste caso, a deflagração do processo legislativo a partir de ato do prefeito municipal, o qual detém competência legislativa própria, sobretudo em questões orçamentárias**. É dizer, portanto, que não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Há uma imperfeição nesta redação, pois, quem delibera sobre a Proposição é o “Poder Legislativo”, e não a “Câmara Municipal”, a qual é, apenas, a sede do Poder Legislativo.

<sup>3</sup> O poder de iniciativa é *privativo* ou *reservado* quando a apresentação de determinada espécie legislativa ou de proposição versando sobre determinada matéria incumbe a um único órgão ou “Poder” do Estado, sendo

Logo, **inexiste vício de competência.**

## **2.2 Análise da Técnica Legislativa:**

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo).

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais. Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada. Uma lei mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer, e dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas.

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, e nunca privilegiar interesses particulares (esta intenção geral/impeçoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

Quanto à análise da técnica legislativa, inexistindo lei ou decreto regulamentador de âmbito municipal, os critérios de julgamento devem estar pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998<sup>4</sup>, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017<sup>5</sup>.

No vertente caso, **não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada.** Verifica-se que o texto é coerente e objetivo. Ademais, o projeto atende aos demais parâmetros redacionais, sendo compatível com os instrumentos normativos citados. Eventuais vícios de formatação, **erros materiais ou pequenos erros ortográficos ou gramaticais podem ser sanados em redação final,** não ensejando ilegalidade, mantido o sentido literal da norma.

A Proposição está estruturada em seis artigos, dos quais se depreende que:

Art. 1º →	Estabelece o objeto da Proposição.
Art. 2º →	Prevê a dotação orçamentária a ser “aberta”, na modalidade “especial”.
Art. 3º →	Prevê a origem dos recursos para custeio do crédito especial.
Art. 4º →	Prevê autorização de repasse à entidade que especifica, com

vedado aos demais, neste caso, propor o início da tramitação. O critério a ser utilizado é sempre relativo ao objeto/conteúdo da proposição, o qual define a competência de sua iniciativa.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> O qual estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

	vinculação à construção da sede.
Art. 5º →	Autoriza adequações na LDO e PPA.
Art. 6º →	Prevê a vigência imediata da norma, caso aprovada.

Verifica-se, portanto, que a Proposição está adequadamente estruturada, não havendo vícios quanto à técnica legislativa.

### **2.3 Presença de Juridicidade e de Moralidade Administrativa:**

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e Proposição acessória, se houver) com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade).

Além disso, é no campo da juridicidade que **se analisa se o projeto é potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade**, devendo revelar-se, inclusive, **compatível com a moralidade administrativa**, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir **da análise empírica de sua motivação**.

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo, cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um compêndio de obrigações legais e naturais, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral. Noutras palavras, é plenamente possível que um ato seja legal, mas, ao mesmo tempo, antijurídico, o que o viciaria de mácula incurável. Cite-se:

De início é importante aduzir que o Direito e a Moral são regras sociais que regulam o comportamento do Homem em sociedade, definindo um conceito de comportamento que é certo e o que não se enquadra neste comportamento é tido como errado. Se observarmos os fatos que acontecem na sociedade, é possível enxergarmos que existem regras sociais que se cumprem de maneira natural, como por exemplo, ser bom e honesto. (...) Porém, a Constituição Federal impôs que um dos princípios que o Poder Público deve adotar é também o da Moralidade. (...) Contudo, é certo que embora a moralidade seja um conceito aberto, cabe aos julgadores analisarem o ato ou lei de acordo com as definições de ética externada pela sociedade nos tempos atuais. Até porque o que era moral outrora, já não é nos dias atuais. (GRIFOS MEUS)

MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Disponível in < [Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. Jur. 4](https://www.pnbonline.com.br/artigos/a-legal-mas-imoral/56161#:~:text=Por%C3%A9m%2C%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20imp%C3%B4s,leis%20que%20violen%20a%20moralidade.> Acesso 26 abr. 2021.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

No caso, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade**, sendo o projeto impessoal e adequadamente motivado, cuja mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria benéfica à população do município. Os critérios de conveniência e oportunidade decorrentes desta análise constituem juízo meritório, o qual foge à alçada desta procuradoria, devendo ser julgado pelos Vereadores (ao votar a norma) e pelo Prefeito Municipal (ao sancioná-la ou vetá-la).

A mensagem de encaminhamento dá conta de que:

**No intuito de apoiar e incentivar a prática da arte, cultura e esporte, como forma de promoção social**, no âmbito do Município de Cláudio, pelo presente Projeto de Lei, agora, pretende-se a aprovação desta Egrégia Casa para a abertura de crédito adicional, tipo especial, no orçamento vigente, e a autorização de repasse à citada entidade, do valor total de R\$540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais). O valor a ser repassado é proveniente de emendas parlamentares - transferências especiais - conforme documentos anexos. A entidade deverá utilizar o referido valor na construção de sua sede, no imóvel cuja doação foi autorizada por meio da Lei n.º 1.704, de 2021.

A intenção do douto prefeito municipal, portanto, é de incentivar e fomentar a prática de arte, cultura e esporte no âmbito do município, utilizando como ferramenta para atingir esta finalidade o custeio da edificação da sede da entidade favorecida.

Portanto, há suficiente motivação para fazer concluir pela moralidade do projeto, com sólidos argumentos de que a Proposição trará benefícios à população deste município. Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade.

Conforme mencionado anteriormente, a adequação desta medida e sua conveniência constituem juízos meritórios, devendo ser debatidos e votados pelos edis. Não cabe à procuradoria adentrar na conveniência de medidas administrativas, à exceção de gritantes ilegalidades, o que não se verificou no caso em tela.

#### **2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade:**

O objeto da Proposição refere-se **à abertura de crédito adicional, tipo especial, ao orçamento vigente**.

Ao compulsar o dossiê verifico que foram apresentado os seguintes documentos adicionais:

- a) **Comprovante da existência das emendas parlamentares utilizadas para custeio do crédito especial, provenientes de repasse do parlamentar “Delegado Marcelo Freitas” (R\$ 250.000,00) e outra Emenda, com origem não especificada**. Estes documentos são “telas de sistemas” da contabilidade do Poder Executivo;

- b) **CNPJ da entidade favorecida**, donde se vê as atividades desenvolvidas: “pesca de peixes em águas doce”; “ensino de esportes”; “ensino de arte e cultura”; “atividades associativas ligadas à arte e à cultura”;
- c) **Ata da Associação**, datada de 10 de setembro do corrente ano, na qual consta eleição da mesa diretora para o biênio 2021/2023/
- d) **Estatuto da Associação de Pesca Guardiães do Rio Pará**, do qual se depreendem os objetivos sociais da entidade sem fins lucrativos.

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 abertura de crédito adicional especial, como no caso em análise.**

Ademais, o Poder Executivo sempre terá competência para propor projetos de Lei de natureza orçamentária, visto ser o gestor dos recursos públicos, além de detentor de competência legislativa própria.

Logo, a iniciativa da Proposição é válida, pois, somente a lei municipal, de autoria do Executivo, poderá prever a abertura de crédito adicional especial, nos termos da Lei Federal 4.320/64.

Quanto aos aspectos de legalidade e constitucionalidade, alguns pormenores merecem relevo, vejamos:

Consideram-se créditos adicionais, como preceitua o artigo 40 da Lei 4.320/64, “as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

De conformidade com o artigo 41 do mesmo diploma legal, os créditos adicionais dividem-se em: “I – suplementares, quando se destinem a reforçar dotação orçamentária” e “II – **especiais, os reservados a despesas que não tenham tido dotação orçamentária específica**”.

O projeto de Lei em tela pretende, justamente, **abertura de crédito adicional do tipo “especial”**, para dotação não existente na Lei Orçamentária Anual.

A abertura de créditos especiais pode ser explicada, de maneira simples, como a realização de **movimentações financeiras no orçamento vigente, abrindo-se novas dotações orçamentárias (ainda não existentes) com custeio especificado, o que se verificou no caso em apreço.**

O Art. 43 da Lei 4.320/64 define as fontes de custeio para abertura de créditos adicionais (especiais e suplementares), assim dispondo:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º **Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:**

- I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes de **excesso de arrecadação**;
- III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
- IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

No caso em exame, a origem dos recursos para custeio do crédito especial está demonstrada por excesso de arrecadação, haja vista a presença de Emendas Parlamentares (de origem estadual) não previstas no orçamento vigente.

Neste viés, o projeto prevê a autorização para abertura do crédito adicional especial, indicando a destinação dos recursos **e a respectiva fonte**, sendo decorrente de repasse de Emendas Parlamentares Estaduais, como ressaltado.

No mesmo sentido, preceitua o artigo 42 da mesma norma que os créditos adicionais serão **autorizados por Lei e abertos por Decreto do Poder Executivo**. Doutra banda, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 167, V, vedação para abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e, ainda, sem indicação dos recursos correspondentes.

A pretensão do Poder Executivo, portanto, **é de que o Poder Legislativo lhe outorgue autorização para abertura do crédito especial pretendido, o que se amolda aos citados dispositivos legais.**

O juízo meritório quanto ao deferimento da pretensão do Poder Executivo tem caráter político, devendo ser debatido e votado pelos nobres *Edis* que integram esta Casa de Leis, **não havendo óbice quanto à Legalidade e Constitucionalidade do projeto, à exceção do Art. 5º, que possui vício de ilegalidade especificado apenas na parte conclusiva deste Parecer.**

Dito isso, é de se concluir que a Proposição reúne condições para prosseguir em tramitação.

### **3. Conclusão:**

À luz do que fora exposto, conclui-se pela legalidade, constitucionalidade, boa técnica legislativa e juridicidade **do Projeto de Lei n.º 93, de 12 de novembro de 2021**, estando apto à discussão e deliberação plenárias.

**RESSALVO a existência de ilegalidade, apenas, no Art. 5º da Proposição**, pois: este dispositivo concede ao Poder Executivo autorização genérica de adequar o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município; estas normas, obviamente, **são leis**, constituídas pelas Leis Municipais n.º 1.642/2020 e 1.518/2017; **qualquer pretensão de alteração em leis vigentes deve se dar por meio de dispositivo específico, que preveja qual alteração será feita**, inclusive com transcrição da nova redação, conforme previsto no Art. 12, I, da Lei Complementar Federal n.º 95/1998<sup>7</sup>; portanto, **é inadmissível e ilegal a outorga de autorização genérica para que o Prefeito Municipal faça alterações nas Lei de Diretrizes Orcamentárias e no Plano Plurianual, conforme previsto na redação original do Art. 5º da Proposição em tela.**

<sup>7</sup> Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

É o parecer.

À consideração superior.

Cláudio/MG, 17 de novembro de 2021.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini  
Advogado Público - OAB MG 145.659