

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 91/2021**, o qual “*Dispõe sobre o remanejamento da programação orçamentária oriunda de emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária do exercício de 2021, e determina 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 alterar destinação de Emendas Individuais, de autoria parlamentar, feitas na Lei Orçamentária do ano de 2021.

Foi apresentado o respectivo dossiê, integralizado pela mensagem encaminhamento e projeto de lei em referência, sem nenhum outro documento.

Demais considerações serão feitas na fundamentação jurídica, com prestígio da linguagem lacônica a fim de efetivar a celeridade no serviço público.

2. Dos Fundamentos Jurídicos

2.1 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa

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. Eventuais vícios redacionais, de grafia, concordância ou de formatação poderão ser corrigidos em redação final, mantido o sentido literal do texto.

2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa

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**, pois, cabe, com exclusividade, ao Poder Executivo apresentar projeto de lei que disponha sobre o orçamento municipal, ainda que não se trate das leis orçamentárias básicas.

Além disso, é de se registrar que o Prefeito Municipal detém competência legislativa própria, à luz do Art. 30 da Lei Orgânica do Município e Art. 157 do Regimento Interno da Casa.

2.3 Análise do Objeto do Projeto

O objeto da Proposição diz respeito à alteração de destinação das Emendas Individuais de n.º 9, 10 e 17 apresentadas no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2021.

Inicialmente saliento que **foram atendidos os preceitos da juridicidade**, com observância da moralidade administrativa em face das justificativas apresentadas na mensagem de encaminhamento. O ilustre prefeito municipal justificou a Proposição da seguinte maneira:

Por meio das Emendas Impositivas nº 09, nº 10 e nº 17 ao Projeto de Lei Orçamentária do exercício de 2021 foram alteradas despesas orçamentárias para destinar um total de R\$60.638,40 (sessenta mil seiscentos e trinta e oito reais e quarenta centavos) para custeio de cirurgias oftalmológicas (cataratas e outras), e R\$10.319,20 (dez mil trezentos e dezenove reais e vinte centavos), destinados ao asfaltamento da Rocinha.

No entanto, conforme informado pela Secretaria Municipal de Saúde, por meio dos Ofícios nº 1016/2021 e nº 1017/2021, encaminhados à Advocacia Geral do Município, em anexo, há no Município uma alta demanda por cirurgias urológicas, ao passo que não há, atualmente, demanda por cirurgias oftalmológicas, tendo em vista que em dezembro de 2020 foram realizadas todas as cirurgias de demanda reprimida em convênio realizado junto à Santa Casa de Misericórdia de Cláudio.

Quanto à Emenda nº 17, devido ao tamanho do trecho de estrada a ser pavimentado na Rocinha, não será possível a realização de asfaltamento, na forma indicada, sendo possível apenas o calçamento na localidade.

Frisa-se que os Vereadores autores das aludidas emendas já expressaram sua concordância com as alterações ora apresentadas.

Sendo assim, justifica-se o presente projeto de lei para fazer o remanejamento da programação dessas despesas indicadas por meio das emendas impositivas, viabilizando o cumprimento das mesmas.

A argumentação, portanto, indica que a modificação pretendida é necessária para atendimento do interesse público, ao menos em tese, cujo **conteúdo meritório deve ser debatido e votado pelos Edis.**

Quanto ao mérito, no entanto, existem certos percalços, vejamos:

Inicialmente compete transcrever as Emendas Parlamentares de n.º 9, 10 e 17:

EMENDA Nº 09 MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 36, DE 28 DE AGOSTO DE 2020.

01 - Da Proposição:

Apresenta-se esta emenda ao Projeto de Lei nº 36/2020, que “*Estima a receita e fixa a despesa do Município de Cláudio para o exercício financeiro de 2021*”, para alterar o anexo que descreve a “Relação da Proposta da Despesa”, para atender às disposições sobre as emendas impositivas, nos termos da Emenda nº.15/2017 da Lei Orgânica do Município e Emenda Constitucional nº.86/2015, passando o mesmo a conter o texto a seguir:

02-Do Contexto:

Art. 1º Acrescentar no Quadro de Detalhamento de Despesas:

07.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

07.01 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

Proj./Ativ. 0.036 – Subvenções Sociais

3.3.50.43 – Subvenções Sociais –Recurso 102 – R\$5.000,00 (cinco mil reais), à Comunidade “Vem Ser”, CNPJ: 08.436.343/0001-05;

07.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

07.01 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

Proj./Ativ. 0.036 – Subvenções Sociais

3.3.50.43 – Subvenções Sociais –Recurso 102 – R\$8.000,00 (oito mil reais), a ASCOBEC - Comunidade Desafio Jovem, CNPJ 02.038.812/0002-32;

07.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

07.01 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

4.053 – Manutenção das Atividades de Atenção Especializada

33.90.32 – Material, Bem ou Serviço de Distribuição Gratuita - Recurso 102 R\$30.319,20 (trinta mil, trezentos e dezenove reais e vinte centavos), destinados ao custeio de Cirurgias Oftalmológicas (cataratas e outras).

Art. 2º Para atender a despesa acima, anular parte da rubrica constante do Quadro de Detalhamento de Despesa:

04.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTAO

04.02 – DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

Proj./Ativ.9.999 – Reserva de Contingência

9.9.99.99 – Reserva de contingência – Recurso 100 - R\$43.319,20 (quarenta e três mil, trezentos e dezenove reais e vinte centavos).

03 - Da Justificativa:

Apresentamos a referida emenda, em atenção ao valor constitucional de emenda impositiva de 1,2% da receita corrente líquida, dividindo por 11 vereadores e desta forma destinaremos o valor acima descrito visando garantir as necessidades voltadas ao atendimento da saúde do município.

Cláudio, 02 de dezembro de 2020.

FERNANDO TOLENTINO

Vereador

EMENDA Nº 10 MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 36, DE 28 DE AGOSTO DE 2020.

01 - Da Proposição:

Apresenta-se esta emenda ao Projeto de Lei nº 36/2020, que “*Estima a receita e fixa a despesa do Município de Cláudio para o exercício financeiro de 2021*”, para alterar o anexo que descreve a “Relação da Proposta da Despesa”, para atender às

disposições sobre as emendas impositivas, nos termos da Emenda nº.15/2017 da Lei Orgânica do Município e Emenda Constitucional nº.86/2015, passando o mesmo a conter o texto a seguir:

02-Do Contexto:

Art. 1º Acrescentar no Quadro de Detalhamento de Despesas:

07.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

07.01 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

Proj./Ativ. 0.036 – Subvenções Sociais

3.3.50.43 – Subvenções Sociais –Recurso 102 – R\$5.000,00 (cinco mil reais), à Comunidade “Vem Ser”, CNPJ: 08.436.343/0001-05;

07.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

07.01 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

Proj./Ativ. 0.036 – Subvenções Sociais

3.3.50.43 – Subvenções Sociais –Recurso 102 – R\$8.000,00 (oito mil reais), a ASCOBEC - Comunidade Desafio Jovem, CNPJ 02.038.812/0002-32;

07.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

07.01 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

4.053 – Manutenção das Atividades de Atenção Especializada

33.90.32 – Material, Bem ou Serviço de Distribuição Gratuita - Recurso 102 R\$30.319,20 (trinta mil, trezentos e dezenove reais e vinte centavos), destinados ao custeio de Cirurgias Oftalmológicas (catarratas e outras).

Art. 2º Para atender a despesa acima, anular parte da rubrica constante do Quadro de Detalhamento de Despesa:

04.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTAO

04.02 – DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

Proj./Ativ.9.999 – Reserva de Contingência

9.9.99.99 – Reserva de contingência – Recurso 100 - R\$43.319,20 (quarenta e três mil, trezentos e dezenove reais e vinte centavos).

03 - Da Justificativa:

Apresentamos a referida emenda, em atenção ao valor constitucional de emenda impositiva de 1,2% da receita corrente líquida, dividindo por 11 vereadores e desta forma destinaremos o valor acima descrito visando garantir as necessidades voltadas ao atendimento da saúde do município.

Cláudio, 02 de dezembro de 2020.

ROSEMARY RODRIGUES ARAUJO OLIVEIRA

Vereadora

EMENDA Nº 17 MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 36, DE 28 DE AGOSTO DE 2020.

01 - Da Proposição:

Apresenta-se esta emenda ao Projeto de Lei nº 36/2020, que “*Estima a receita e fixa a despesa do Município de Cláudio para o exercício financeiro de 2021*”, para alterar o anexo que descreve a “Relação da Proposta da Despesa”, para atender às disposições sobre as emendas impositivas, nos termos da Emenda nº.15/2017 da Lei Orgânica do Município e Emenda Constitucional nº.86/2015, passando o mesmo a conter o texto a seguir:

02-Do Contexto:

Art. 1º Acrescentar no Quadro de Detalhamento de Despesas:

08.00 – ASSESSORIA DE PROMOÇÃO SOCIAL

08.01 – Fundo Municipal de Assistência Social

Proj./Ativ.0.007 – Subvenções Sociais/Auxílios/Contribuições a Entidades

3.3.50.43 – Subvenções Sociais – Recurso 100 – R\$3.000,00 (três mil reais), à AMBAS, CNPJ: 20.935.789/0001-80;

08.00 – ASSESSORIA DE PROMOÇÃO SOCIAL

08.01 – Fundo Municipal de Assistência Social
Proj./Ativ.0.007 – Subvenções Sociais/Auxílios/Contribuições a Entidades
3.3.50.43 – Subvenções Sociais – Recurso 100 – R\$3.000,00 (três mil reais), à APAE, CNPJ: 00.604.648/0001-77;
08.00 – ASSESSORIA DE PROMOÇÃO SOCIAL
08.01 – FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
0.007 – Subvenções Sociais/Auxílios/Contribuições a Entidades
3.3.50.43 – Subvenções Sociais – Recurso 100 – R\$3.000,00 (três mil reais), à ASCOBEC – Ass. Com. Ben. Claudio (Lar Bom Pastor), CNPJ: 02.038.812/0001-51;
08.00 – ASSESSORIA DE PROMOÇÃO SOCIAL
08.01 – FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Proj./Ativ. 0.007 – Subvenções Sociais/Auxílios/Contribuições a entidades.
3.3.50.43 – Subvenções Sociais – Recurso 100 – R\$3.000,00 (três mil reais), ao Lar Beneficente Santo Antônio, CNPJ: 01.442.394/0001-09;
08.00 – ASSESSORIA DE PROMOÇÃO SOCIAL
08.01 – FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Proj./Ativ. 0.007 – Subvenções Sociais/Auxílios/Contribuições a entidades.
3.3.50.43 – Subvenções Sociais – Recurso 100 – R\$3.000,00 (três mil reais), ao Bom Samaritano Ass. de Amparo, CNPJ: 64.487.028/0001-88;
08.00 – ASSESSORIA DE PROMOÇÃO SOCIAL
08.01 – FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Proj./Ativ. 0.007 – Subvenções Sociais/Auxílios/ Contribuições a entidades
3.3.50.43 – Subvenções Sociais – Recurso 100 - R\$3.000,00 (três mil reais), ao Clube de Mães Saud Mitre, CNPJ: 23.774.607/0001-24;
07.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
07.01 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
Proj./Ativ. 0.036 – Subvenções Sociais
3.3.50.43 – Subvenções Sociais – Recurso 100 - R\$3.000,00 (três mil reais) ao Grupo de Resgate Voluntario da Cidade de Claudio/MG, CNPJ: 23.896.297/0001-10;
07.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
07.01 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
Proj./Ativ. 0.036 – Subvenções Sociais
3.3.50.43 – Subvenções Sociais – Recurso 100 - R\$3.000,00 (três mil reais)
SPAC – Sociedade Protetora dos animais de Claudio/MG, CNPJ: 26.755.869/0001-60;
07.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
07.01 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
Proj./Ativ. 0.036 – Subvenções Sociais
3.3.50.43 – Subvenções Sociais –Recurso 100 – R\$3.000,00 (três mil reais), à Comunidade “Vem Ser”, CNPJ 08.436.343/0001-05;
07.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
07.01 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
Proj./Ativ. 0.036 – Subvenções Sociais
3.3.50.43 – Subvenções Sociais –Recurso 100 – R\$3.000,00 (três mil reais), a ASCOBEC - Comunidade Desafio Jovem, CNPJ 02.038.812/0002-32;
08.00 – ASSESSORIA DE PROMOÇÃO SOCIAL
08.01 – FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Proj./Ativ. 0.007 – Subvenções Sociais/Auxílios/Contribuições a entidades
3.3.50.43 – Subvenções Sociais – Recurso 100 – R\$3.000,00 (três mil reais), ao Centro Infantil “Mãe Chica”, CNPJ: 23.764.988/0001-60.
06.00 – SEC. OBRAS, TRANSPORTES, AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE
06.02 – DIVISÃO DE OBRAS PUBLICAS, SERVIÇOS URBANO E RURAL
Proj./Ativ. 3.020 – Obras Infraestrutura e Urbanização em ruas e avenidas.

4.4.90.51 – Obras e Instalações – Recurso 100 – R\$10.319,20 (dez mil, trezentos e dezenove reais e vinte centavos), destinados ao asfaltamento da Rocinha.

Art. 2º Para atender a despesa acima, anular parte da rubrica constante do Quadro de Detalhamento de Despesa:

04.00 – SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTAO

04.02 – DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

Proj./Ativ.9.999 – Reserva de Contingência

9.9.99.99 – Reserva de contingência – Recurso 100 - R\$43.319,20 (quarenta e três mil, trezentos e dezenove reais e vinte centavos).

03 - Da Justificativa:

Apresento a referida emenda, atendendo ao valor constitucional de emenda impositiva de 1,2% da receita corrente líquida, dividindo por 11 vereadores e desta forma destinarei o valor acima descrito à referida entidade acima descrita, caracterizada por exercer um nobre papel social neste Município de Cláudio, mas que, infelizmente, convive sempre com escassez de recursos financeiros.

Cláudio, 02 de dezembro de 2020.

MAURILO MARCELINO TOMAZ

Vereador

Como se percebe, as Emendas Parlamentares Individuais **alteraram o anexo da Lei Orçamentária Anual, constituída pela Lei Municipal n.º 1.643, de 23 de dezembro de 2020.**

Desta forma, qualquer pretensão de alterar o objeto das Emendas Impositivas deve remeter à alteração do anexo da Lei Orçamentária, **não podendo ser feito por meio de lei autônoma**, sob pena de haver duplicidades de leis com o mesmo objeto.

Conforme registrado acima, verifica-se pelos realces dispostos no texto das Emendas Parlamentares que **as mesmas possuem dotações orçamentárias próprias**, cuja rubrica é vinculada à sua finalidade. Portanto, admitir na apresentação de Proposição autônoma, sem referência ou alteração da Lei Orçamentária anual, implicaria em nítida insegurança jurídica.

Destarte, **o correto seria a alteração do Anexo da Lei Municipal n.º 1.643/2020, , 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, dualidade de legislações que versam sobre um único objeto. Esta inadequação supera o mero vício de técnica legislativa, ensejando ilegalidade da norma pretendida.

3. Da Conclusão

Por todo o exposto, opinamos pela ilegalidade do Projeto de Lei n.º 91/2021, tendo em vista que o mesmo versa sobre o mesmo objeto da Lei Municipal 1.643/2020, sendo inadmissível que duas legislações versem sobre o mesmo assunto, à vista do Art. 7º, IV, da Lei Complementar Federal 95/1998. Destarte, a maneira correta de fazer a retificação do anexo da Lei Municipal n.º 1.643/2020, não a edição de uma nova lei, sob pena, inclusive, de fomentar insegurança jurídica.

É o parecer, *sub censura!*

Cláudio/MG, 18 de novembro de 2021.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
OAB/MG 145.659