

## Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 10, de 22 de março de 2022**, o qual “*Dispõe sobre o remanejamento da programação orçamentária oriunda de Emenda Parlamentar Individual ao Projeto de Lei Orçamentária do exercício de 2022, e determina outras providências*”. E respectivas **Emendas n.º 01, Modificativa e n.º 02, Supressiva**.

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 das Preposições Legislativas em epígrafe. A Proposição original é de autoria do **Poder Executivo (Prefeito)** e as Emendas **n.º 01, Modificativa e n.º 02, Supressiva** de autoria do vereador **Fernando Tolentino – PSDB**.

Constam no dossiê os seguintes documentos:

- ⇒ Mensagem de encaminhamento n.º. 15/2022 e Projeto de Lei, de autoria do Poder Executivo;
- ⇒ Cópia da Emenda n.º. 8, Modificativa, ao Projeto de Lei n.º. 71, de 31 de agosto de 2021;
- ⇒ Ofício n.º. 1/2022/CMC/MPD;
- ⇒ Ofício n.º. 021/2022;
- ⇒ Despacho da Presidência da Câmara;
- ⇒ Emendas.

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

---

<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.

qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

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 (lei), o que ocorrerá somente em momento futuro.

Dito isso, há de ser perquirida a presença dos requisitos regimentais da Proposição e respectivas Emendas, a fim de aferir sua legalidade formal, necessária à tramitação. As Proposições Legislativas 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, detentor de competência legislativa própria. É dizer, portanto, que não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora<sup>3</sup>, **cabendo privativamente ao Poder Executivo, visto tratar-se de norma orçamentária**.

Logo, inexistente vício de competência.

<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 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.

## 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**. Por outro lado, **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 devem ser sanados em redação final, não ensejando ilegalidade, mantido o sentido literal da norma**.

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

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto 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

---

<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.

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>.

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 e necessária diante da realidade fática narrada.** 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).

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.

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

O objeto da Proposição refere-se **ao remanejamento da programação oriunda de Emenda Parlamentar Individual ao Projeto de Lei Orçamentária do exercício de 2022, e determina outras providências.** Ao compulsar o objeto da norma, verifica-se que o Executivo não procedeu à indevida ingerência em matérias reservadas ao Poder Legislativo, tratando-se, essencialmente, da gestão administrativa da cidade por meio da elaboração e manutenção do orçamento público previsto para o exercício vigente.

Portanto, irradia-se do princípio da separação de poderes a própria técnica jurídica de freios e contrapesos **com a previsão de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo em matéria administrativa e orçamentária. É o que consta, no plano federal, dos Arts. 61, § 1º, II, e, e 165, da Constituição Federal.**

<sup>6</sup> Disponível in < [Secretaria Jurídica – R.S.G. - L.L.O.S. 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%20violem%20a%20moralidade.> Acesso 26 abr. 2021.</a></p></div><div data-bbox=)

Hely Lopes Meirelles complementa sua opinião asseverando a privatividade da iniciativa legislativa na matéria: “A iniciativa e elaboração do projeto de lei orçamentária anual cabem privativamente ao Executivo, que deverá enviá-lo, no prazo legal, ao Legislativo, com todos os requisitos indicados na Constituição da República” (ob. cit., pp. 485-486). Portanto, **inicialmente relevamos a inexistência de qualquer vício de iniciativa**, pois, o remanejamento orçamentário também há de ser proposto com exclusividade pelo Prefeito Municipal.

No quadro constitucional vigente não há dúvida que ao Chefe do Poder Executivo é conferida a iniciativa legislativa reservada em matéria orçamentária, abrangendo inclusive a disciplina do processo orçamentário em todas as suas fases, inclusive no pleito de remanejamento.

Dito isso, passa-se à análise do Remanejamento pretendido:

Pelo princípio da proibição de estorno de verbas, **é vedada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa** (CF, art. 167, VI). Por categoria de programação deve-se entender a função, a subfunção, o programa, o projeto/atividade/operação especial e as categorias econômicas de despesas.

O objeto da Emenda Impositiva nº 8 apresentada à Lei Orçamentária vigente, **alterou despesas orçamentárias para destinar um valor total de R\$5.000,00 (cinco mil reais) para aquisição de eletrodomésticos, enquadrando-se como equipamentos e materiais de manutenção das atividades de Vigilância em Saúde, o orçamento do município só pode ser alterado por meio de legislação específica, como no caso da Proposição apresentada.**

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que **há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários**. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a necessidade da existência de recursos; para as demais alterações, **é a reprogramação por repriorização das ações o motivo que indicará como se materializarão**. O Poder Executivo justificou o Projeto de Lei com os seguintes dizeres:

Por meio da Emenda Impositiva nº 8 ao Projeto de Lei Orçamentária do exercício de 2022 foram alteradas despesas orçamentárias para destinar um total de R\$5.000,00 (cinco mil reais) para a aquisição de eletrodomésticos, enquadrando-se como equipamentos e materiais de manutenção das atividades de Vigilância em Saúde.

No entanto, conforme informado pelo Vereador Marcos Paulo Dutra, autor da Emenda Impositiva nº 8, por meio do Ofício nº 01/2022/CMC/MPD, encaminhado ao Poder Executivo, devido às atuais prioridades do órgão municipal, por este verificadas, há necessidade de alteração do objeto.

Pelo Chefe da Divisão de Vigilância Sanitária houve ratificação quanto à necessidade da alteração do objeto da Emenda. O Chefe do Executivo, por sua vez, manifesta seu De Acordo confirmando

a necessidade atual do Órgão a ser beneficiado com o repasse dos recursos financeiros, conforme documentação anexa.

Desse modo, em suma, pelo presente projeto de lei apenas se reduz o número de aparelhos micro-ondas, de dois para um, e acrescenta a aquisição de uma geladeira, mantendo-se inalterados os demais objetos originalmente indicados.

Verifica-se que o instituto jurídico utilizado pelo Poder Executivo **é adequado, pois, pretende essencialmente a reprogramação orçamentária em decorrência da necessidade de aquisição de 01 (uma) geladeira, que conforme mencionado no Ofício 021/2022 do Setor de Vigilância em Saúde, se faz necessária para disposição de vacina utilizadas na companhia Anual de Vacinação Antirrábica e kits de teste rápido para leishmaniose.**

Como se depreende, as figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento **a mudança de vontade do poder público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos**, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica alterando a lei orçamentária. É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica.

Mesmo se tratando de Emendas Parlamentares Individuais, é cabível a mudança de objeto, desde que por meio de alteração legislativa.

**No que tange ao objeto das Emendas em análise, verifica-se ser o caso de norma relativa à correção de incongruência de técnica legislativa.**

O objeto das Emendas alteradas é:

- I- **Emenda n.º. 01, Modificativa**, visa adequar a redação original da Proposição, estabelecendo de forma clara e definitiva o objeto do referido projeto, eliminando redação ambígua contida no projeto original que se limitava a conceder “autorização” genérica ao Poder Executivo, o que constitui equívoco redacional. Cabe salientar que, em face desta alteração, o conteúdo meritório do projeto continuará o mesmo, não havendo mudança de sentido;
- II- **Emenda n.º. 02, Supressiva**, a revogação do Art. 4º é medida conveniente e necessária, visto que cabe ao Poder Executivo o ônus de promover claramente as alterações na legislação pretendida, sendo inadequada a utilização da expressão genérica utilizada no projeto original. Além disso, nenhuma alteração nos anexos será necessária, visto que, apesar da alteração de objeto da Emenda, permanecem inalteradas as dotações, fontes e origem dos recursos, tratando-se de aquisição de equipamentos e material permanente, tal como na proposição original.

Por todas estas razões, **opinamos pela irrestrita legalidade e constitucionalidade da Proposição e respectivas Emendas**, estando aptas a discussão e deliberação plenárias.

**3. Conclusão:**

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela legalidade, constitucionalidade, boa técnica legislativa e juridicidade do Projeto de Lei n.º 10, de 22 de março de 2022 e suas respectivas Emendas n.º 01, Modificativa e n.º 02, Supressiva.*

É o parecer.

Cláudio/MG, 18 de abril de 2022.

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
Advogado Público – OAB/MG: 145.659