

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 17, de 10 de maio de 2022**, o qual “*Dispõe sobre o remanejamento parcial da programação orçamentária oriunda da Emenda Parlamentar Impositiva n.º 13, apresentada á Lei n.º 1.721, de 28 de dezembro de 2021*”.

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 Proposição Legislativa em epígrafe. A Proposição é de autoria do **Poder Executivo (Prefeito)**.

Constam no dossiê os seguintes documentos:

- ⇒ Mensagem de encaminhamento n.º. 19/2022 e Projeto de Lei, de autoria do Poder Executivo;
- ⇒ Ofício 2/2022/CMC/MMT, de autoria do Vereador Maurilo Marcelino Tomaz, solicitando alteração parcial de objeto de sua Emenda Parlamentar Impositiva; e
- ⇒ Cópia da Emenda n.º. 13, Modificativa, ao Projeto de Lei n.º. 71, de 31 de agosto de 2021, que deu origem à Lei Orçamentária vigente.

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*¹. 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.

¹ 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 (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*”². 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 Diretora³, **cabendo privativamente ao Poder Executivo, visto tratar-se de norma orçamentária**.

Logo, inexistente vício de competência.

² 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.

³ 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 1998⁴, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁵.

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

⁴ 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.

⁵ 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.

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 Online⁶.

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 parcial da programação oriunda de Emenda Parlamentar Individual ao Projeto de Lei Orçamentária do exercício de 2022**. 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**

⁶ 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.</p></div><div data-bbox=)

orçamentária. É o que consta, no plano federal, dos Arts. 61, § 1º, II, e, e 165, da Constituição Federal.

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 reforçamos 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:

Conforme princípios e regras de Direito Financeiro, **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 13 está sendo parcialmente alterado, o que não encontra óbice na legislação de regência. Enalteça-se que o cumprimento das Emendas Parlamentares Individuais apresentadas à Lei Orçamentária é obrigatório, desde que atendidos os critérios constitucionais. Doutro lado, uma vez verificada impossibilidade ou impertinência do cumprimento do objeto da Emenda, nada obsta a alteração (total ou parcial) da mesma, mediante legislação específica, como se pretende no caso em apreço.

Trata-se de verdadeira **reprogramação orçamentária, uma vez que, iniciado o exercício financeiro, verificou-se a impossibilidade ou inconveniência do cumprimento do objeto inicial.**

O Poder Executivo justificou adequadamente sua pretensão, conforme consta na mensagem de encaminhamento, demonstrando, inclusive, que sua pretensão se alinha à vontade do Vereador autor da Emenda, conforme Ofício acostado ao dossiê.

Portanto, o instituto jurídico utilizado pelo Poder Executivo **é adequado, pois, pretende essencialmente a reprogramação orçamentária, visando dar efetividade e cumprimento à Emenda apresentada pelo Legislativo no orçamento vigente.**

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 que visa ao remanejamento orçamentário.

Por todas estas razões, **opinamos pela irrestrita legalidade e constitucionalidade da Proposição**, estando apta à 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 17, de 10 de maio de 2022.*

É o parecer.

Cláudio/MG, 23 de maio de 2022.

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