

Ofício Vereador Regis Basso Andrade

Andradas, 17 de fevereiro de 2025.

Excelentíssimo Senhor

Ademir dos Santos Perez

Presidente da Câmara Municipal de Andradas

Andradas/MG

Câmara Municipal de Andradas
Protocolizado

Sob n.º 176

17 FEV 2025



Encarregado

Assunto: Requerimento de encaminhamento da Emenda vetada do Projeto de Decreto Legislativo n. 01/2025 para parecer da Procuradoria Jurídica

Senhor Presidente,

Venho, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Andradas, por meio deste, solicitar que a Emenda vetada ao Projeto de Lei Ordinária, pelo Executivo, que trata o Projeto de Decreto Legislativo n. 01/2025, seja encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis para a elaboração de parecer técnico-jurídico, antes de ser submetido à discussão e votação em plenário. O referido projeto trata da derrubada do veto parcial interposto pela Senhora Prefeita Municipal ao Projeto de Lei Ordinária n. 15/2024, atualmente em trânsito pela Comissão de Constitucionalidade desta Casa.

Conforme registros disponíveis, a emenda em questão já recebeu dois pareceres jurídicos. O primeiro, que analisou apenas a tempestividade da proposta, deixou de lado questões muito importantes, como constitucionalidade e legalidade, ainda assim foi juntado ao processo de forma apócrifa, ou seja, sem a devida assinatura do advogado responsável, o que compromete sua validade e confiabilidade. O segundo parecer, emitido pela Procuradoria Jurídica da Câmara e devidamente assinado pelo responsável técnico, concluiu pela inconstitucionalidade, ilegalidade e intempestividade da emenda apresentada. Além disso, as razões de veto apresentadas pela Senhora Prefeita também destacaram aspectos de inconstitucionalidade, reforçando a necessidade de uma análise técnica mais aprofundada.

No entanto, é importante ressaltar que estamos em uma nova legislatura, com mandatos renovados e alterações significativas na estrutura técnica da Casa, incluindo a nomeação de uma nova Procuradora Jurídica e a contratação de uma nova empresa de consultoria. Diante desse cenário, entende-se necessária uma nova análise sobre a legalidade, constitucionalidade e tempestividade da emenda, a fim de garantir que os Vereadores



possam votar com plena segurança jurídica, em conformidade com a Constituição Federal, a legislação vigente e o Regimento Interno da Câmara.

No âmbito da Comissão de Constitucionalidade, da qual faço parte, apresentei pedido para que a matéria fosse encaminhada à Procuradoria Jurídica para um novo parecer. No entanto, meu pedido foi rejeitado pelos demais membros da Comissão. Considero, no mínimo, estranha a resistência em solicitar um novo parecer técnico-jurídico, especialmente diante das mudanças na legislatura e na estrutura técnica da Casa. Tal postura pode gerar dúvidas quanto à transparência e ao rigor jurídico no trato desta matéria, o que não é compatível com os princípios de legalidade e boa governança que devem nortear nossas decisões.

Diante do exposto, REQUER:

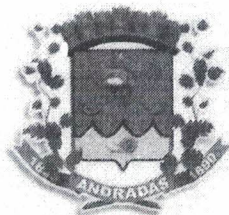
1. Que a matéria alvo do Projeto de Decreto Legislativo n. 01/2025 seja submetido à Procuradoria Jurídica para emissão de novo parecer técnico-jurídico quanto a emenda n.2 que foi apresentada, votada, aprovada e vetada, no âmbito do PLO-E 15/2024, antes que tal matéria seja deliberada em Plenário, visando maior segurança jurídica aos vereadores;
2. Que sejam juntados aos autos do referido projeto a ata da reunião da Comissão de Constitucionalidade e o parecer apresentado pela mesma, devidamente assinados por seus membros;
3. Que o presente documento e seus anexos (Pareceres Jurídicos) sejam juntados ao processo e lidos na íntegra no Plenário da Casa.

Anexo, encaminho cópias dos pareceres emitidos em dezembro de 2024, referentes à matéria em questão.

Nestes termos, peço deferimento ao presente requerimento, reafirmando meu compromisso com a legalidade e a transparência no trato das questões legislativas.

Atenciosamente,


Regis Basso Andrade
Vereador



Câmara Municipal de Andradas

MINAS GERAIS

Parecer Jurídico: Constitucionalidade e Legalidade da Exigência de Autorização Legislativa Prévia para Execução de Transferências Voluntárias no Município de Andradas.

Este parecer analisa a constitucionalidade e legalidade de proposta legislativa em trâmite na Câmara Municipal de Andradas que visa obrigar o Poder Executivo a obter autorização prévia do Legislativo para executar recursos provenientes de transferências voluntárias de outros entes federados, incluindo aquelas oriundas de emendas parlamentares ou convênios.

1. Do prazo Regimental

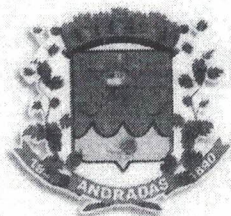
Por se tratar de um Projeto Orçamentário, o rito do prazo para aplicações de emendas ao mesmo, deve ser o rito especial utilizando para tal os presentes nos artigos 181 a 188 e 283 a 287 do Regimento Interno desta Casa, não podendo se aplicar as outras possibilidades de propositura de emendas em outros tipos e modalidades de propositura, diante justamente da importância e complexidade de que se trata um projeto de lei orçamentário.

2. Análise da Proposta:

2.1. Âmbito de Aplicação da Proposta:

A proposta abrange as transferências voluntárias, definidas como transferências de recursos financeiros da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, ou entre estes, desprovidas de obrigatoriedade constitucional ou legal, conforme ensinam Celso Antônio Bandeira de Mello ("Direito Administrativo Brasileiro", p. 918) e Alexandre Mazza ("Manual de Direito Administrativo", p. 539).

No caso em análise, a proposta pretende abranger as seguintes modalidades de transferências voluntárias:



Câmara Municipal de Andradas

MINAS GERAIS

* Emendas parlamentares: dotações orçamentárias incluídas por parlamentares durante a tramitação do projeto de lei orçamentária (art. 166, § 3º, CF/88), destinadas a financiar ações e programas específicos.

* Convênios: instrumentos jurídicos firmados entre entes federados para a realização de objetivos de interesse comum, com transferência de recursos financeiros (art. 251, CF/88 e Lei nº 13.019/2014).

* Outros instrumentos congêneres: demais instrumentos jurídicos que se enquadrem na definição de transferências voluntárias, como termos de parceria (Decreto nº 6.170/2007).

2.2. Violação à Autonomia Municipal e à Separação de Poderes:

A proposta legislativa em análise apresenta vícios de inconstitucionalidade, por afrontar a autonomia municipal e o princípio da separação de poderes, ambos basilares da República Federativa do Brasil.

2.2.1. Ofensa à Autonomia Municipal:

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, caput, garante a autonomia política, administrativa e financeira aos municípios. No que tange à autonomia financeira, o art. 156, CF/88, garante aos municípios a competência para aplicar suas receitas, incluindo aquelas provenientes de transferências voluntárias.

Ao condicionar a utilização de recursos financeiros recebidos por transferências voluntárias à prévia autorização legislativa, a proposta em análise subverte a autonomia financeira do Município de Andradas, consagrada constitucionalmente. Importa destacar que, uma vez incorporados ao erário municipal, os recursos provenientes de transferências voluntárias passam a integrar a receita do Município, não havendo que se falar em autorização legislativa para sua aplicação.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que condicionar o dispêndio de recursos financeiros do Município, especialmente aqueles provenientes de receitas próprias, à prévia autorização da Câmara Municipal configura grave ofensa à autonomia financeira, princípio basilar da autonomia municipal.



Câmara Municipal de Andradas

MINAS GERAIS

2.2.2. Quebra da Separação de Poderes:

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 2º, consagra a separação de poderes como fundamento da República Federativa do Brasil. A proposta em análise, ao conferir ao Poder Legislativo o controle prévio sobre a execução de recursos financeiros de competência do Executivo, promove indevida ingerência na esfera administrativa e, por conseguinte, viola a separação de poderes.

A gestão da máquina pública e a execução orçamentária, especialmente no que tange à aplicação de recursos financeiros, são funções inerentes ao Poder Executivo. A exigência de autorização legislativa prévia para a utilização de recursos financeiros, além de não encontrar respaldo legal na Lei Orgânica do Município de Andradas, configura controle indevido sobre ato típico de gestão, a ser praticado pelo Chefe do Poder Executivo.

2.3. Ausência de Previsão na Lei Orgânica do Município de Andradas:

A Constituição Federal, em seu art. 29, IV, atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Nessa esteira, a Lei Orgânica do Município, norma fundamental que organiza os poderes e o funcionamento da administração local, deve disciplinar as matérias de competência legislativa do Município.

No caso em análise, a proposta legislativa em tela, ao buscar disciplinar a necessidade de autorização legislativa prévia para a utilização de recursos financeiros provenientes de transferências voluntárias, inova na ordem jurídica municipal, criando novo controle a ser exercido pelo Poder Legislativo.

Ocorre que a competência para legislar sobre matéria financeira e orçamentária, no âmbito municipal, deve estar expressamente prevista na Lei Orgânica do Município, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade e da reserva legal. A ausência de previsão expressa na Lei Orgânica do Município de Andradas que autorize a Câmara Municipal a exigir prévia autorização legislativa para a aplicação de recursos financeiros pelo Poder Executivo torna a proposta em análise ilegal, por ausência de respaldo legal.



Câmara Municipal de Andradas

MINAS GERAIS

3. Conclusão:

Diante de todo o exposto, conclui-se pela intempestividade e inconstitucionalidade da proposta legislativa em análise, que visa condicionar a execução de recursos de transferências voluntárias à prévia autorização legislativa.

A proposta atinge o princípio da autonomia municipal, ao retirar do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de aplicar recursos financeiros que, constitucionalmente, estão sob sua gestão.

Além disso, a proposta viola o princípio da separação de poderes, ao conferir ao Legislativo o controle prévio sobre ato de competência exclusiva do Executivo.

Por fim, verifica-se, ainda, que a proposta apresentada não possui previsão de previsão expressa na Lei Orgânica do Município de Andradas que autorize a criação de tal mecanismo de controle por parte do Poder Legislativo.

Este Parecer é opinativo e visa orientar os vereadores da melhor forma possível quanto a viabilidade, constitucionalidade e legalidade da proposta apresentada.

Respeitando entendimentos contrários,

É o Parecer.

Andradas, 19 de dezembro de 2024.

Diego Gonçalves Marques Rezende

Procurador Geral da Câmara Municipal de Andradas

OAB/MG 218.778

Parecer Jurídico

Manifestação técnica acerca da regimentalidade da emenda aditiva apresentada ao Projeto de Lei Ordinária nº 15, de 28 de agosto de 2024

1. Apresentação

Trata-se de emenda aditiva que propões acrescentar ao Projeto de Lei nº 15, de 28 de agosto de 2024, , onde convir, o seguinte artigo:

"Art. (...) A execução de recursos provenientes de transferências voluntárias de outros entes federados, incluindo aqueles oriundos de emendas parlamentares ou convênios, dependerá de prévia autorização legislativa, com a especificação das condições de aplicação."

A emenda foi apresentada no dia 17 de dezembro de 2024, tendo sido assinada por 5 dos 9 vereadores.

Desta maneira, com vistas a afastar dúvidas acerca da regimentalidade da referida emenda, apresenta-se este parecer. Debate-se, dentre outros pontos, o entendimento a ser seguido a partir da interpretação sistêmica dos art. 142 e 183 do Regimento Interno.

2. Emendas às proposições apresentadas

Acerca deste tema, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Andradadas prevê que as emendas e subemendas são modalidades de proposição (inciso VI do art. 121), que devem respeitar algumas regras e procedimentos.

Em primeiro lugar, as emendas não poderão modificar o projeto principal de modo a inserir matéria estranha ao objeto principal (art. 126).

As emendas são tipificadas, de acordo com a sua finalidade, em supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas (art. 132), sendo que a emenda apresentada a outra denomina-se subemenda.

As emendas podem ser apresentadas em quatro momentos (i) antes da análise da proposição pelas comissões; (ii) antes de iniciada a discussão da proposição, após pareceres; (iii) durante a fase de discussão em 1º turno; (iv) durante a fase de discussão em 2º turno.

2.1. Emendas apresentadas antes de iniciada a discussão da proposição

O art. 142 do Regimento Interno da Câmara prevê a regra geral para a apresentação e votação de emendas parlamentares.

Segundo esta norma, as emendas e subemendas serão apresentadas à Mesa até 02 (dois) dias antes do início da sessão em cuja ordem do dia se ache incluída a proposição a que se referem, para fins de sua publicação a não ser que sejam oferecidas por ocasião dos debates ou assinadas pela maioria dos Vereadores.

Desta maneira, fixa-se como regra geral o prazo de 2 (dois) dias, sendo possível a apresentação de emenda em prazo menor caso assinada pela maioria dos vereadores.

Além disso, determinadas matérias possuem prazos alargados, dada complexidade do tema. **Estes prazos diferenciados encontram-se elencados nos parágrafos do cito art. 142, sendo eles:**

- a) 10 (dez) dias: em se tratando de emendas a lei de diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual, estas serão oferecidas no prazo de 10 (dez) dias a partir da inserção da matéria no expediente – (§ 1º do art. 142);
- b) 10 (dez) dias: em se tratando de emendas a projetos de codificação, estas serão apresentadas no prazo de 10 (dez) dias à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, a partir da data em que esta receba o processo, sem prejuízo daquelas oferecidas por ocasião dos debates – (§ 2º do art. 142).

Neste ponto, importa registrar que em 2019 houve uma importante alteração no Regimento Interno, de modo a remover da previsão de 10 (dez) dias as emendas relacionadas à proposta orçamentária (LOA). Ou seja, a partir de 2019, as emendas à LOA voltaram a observar a regra geral de 2 (dois) dias de antecedência a votação de que trata o caput.

2.2. Emendas às proposições em votação (1º e 2º turno)

O §1º do art. 164 do Regimento Interno faculta aos vereadores, no decorrer da discussão em primeiro turno das proposições, apresentar emendas e substitutivos. Encerrada a discussão, o projeto é submetido à votação em primeiro turno.

Aprovado em primeiro turno, o projeto será despachado à comissão competente, juntamente com as emendas e substitutivos apresentados em primeiro turno, se houver, a fim de receber parecer para o segundo turno (art. 165, caput). Ou seja, se houver emendas durante a discussão em 1º turno, a proposição não poderá ser imediatamente votada em 2º turno, na medida em que dependerá de parecer de comissão para tratar da emendas.

Encaminhado à Mesa, o parecer sobre as emendas e substitutivos será distribuído em avulso, e o projeto na ordem do dia em segundo turno.

Durante a discussão em segundo turno, ainda admitir-se-á a apresentação de emendas, porém esta estará limitada a três hipóteses: (i) matéria que não tenha sido prejudicada ou rejeitada no primeiro turno; (ii) deve apresentar matéria nova, desde que seja pertinente ao projeto; e (iii) de redação, a ser votada na fase seguinte.

Concluída a votação em segundo turno, o projeto e as emendas aprovadas são remetidas à comissão de Constitucionalidade, Legislação, Justiça e Redação, para parecer de redação final (art. 166)

2.3. Das emendas a proposições orçamentárias (art. 181)

Por fim, consta do Regimento Interno, regras específicas para a discussão e oposição de emendas às proposições que contenham matéria orçamentária – LOA, LDO e PPA – antes destas serem analisadas pela comissão competente.

Segundo o art. 182, que recebido o projeto de lei orçamentária (previsão que se estende à LDO e PPA nos termos do art. 188), o Presidente o incluirá no expediente da primeira reunião ordinária, quando será lido, distribuindo-se cópia dele aos Vereadores.

Na ocasião, e a partir da leitura do expediente, o projeto passa a figurar em pauta por 20 (vinte) dias, para recebimento de emendas (art. 183). Finalidade este prazo, o projeto de lei orçamentária, com as respectivas emendas apresentadas, encaminhado à Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento, que terá o prazo improrrogável de 10 (dez) dias para emitir parecer e decidir sobre as emendas.

Percebe-se, portanto, que o prazo fixado de 20 (vinte) dias de antecedência diz respeito ao tipo de emenda é que apresentada antes do parecer das comissões, neste caso, da Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento.

O parecer então será enviado à Mesa da Câmara para publicação de parecer, incluindo-se o projeto na ordem do dia, para discussão e votação em turno único.

Neste caso, como será tratado a seguir, o prazo de 20 (vinte dias) para oposição de emendas não exclui aquele de que trata o art. 142, na medida em que enquanto a hipótese do art. 183 versa sobre emendas a serem apreciadas por uma comissão permanente, órgão ao qual caberá deliberar sobre sua inclusão ou não na proposição, o art. 142 trata de emendas que serão apresentadas e debatidas na ordem do dia, em votação apartada por todos os presentes no plenário (e não apenas pelos membros da comissão).

3. Da análise sistêmica dos art. 142 e 183 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Andradadas

Como tratado anteriormente, a oposição de emendas a proposições que tramitam na Casa Legislação poderá se dar em quatro oportunidades distintas, não havendo que se falar em prevalência de uma sobre a outra para fins de exclusão.

Especificamente em relação a emendas a proposições orçamentárias, tem-se a seguinte conclusão:

- a. A apresentação de emendas à proposição **que serão apreciadas pela Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento e**, ao final, por este órgão aprovas ou não deverá observar o prazo de 20 (vinte) dias de que trata o art. 183;

b. Concluído o parecer (com a inclusão/exclusão das emendas que foram até então apresentadas), este será encaminhado à Mesa para publicação e posterior inclusão da matéria em ordem do dia.

c. Fixada a ordem do dia, tem-se novo prazo para oposição de emendas que, ao invés de apreciadas pela Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento, serão votadas a parte em plenário, logo após a votação da proposição principal;

Percebe-se, portanto, que (i) a possibilidade de apresentação de emendas antes da análise e deliberação da matéria pelas Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento (art. 183) **NÃO IMPEDE** (ii) a possibilidade de se apresentar emendas que serão votadas em separado (art. 142) pelo plenário em turno único, conforme orienta o art. 185.

Por certo, a previsão de dois tipos de emendas tem o objetivo justamente de viabilizar que aquelas que contenham alterações de despesas orçamentárias, mediante acréscimos e deduções de dotações – por exemplo – sejam preferencialmente apreciadas em conjunto mediante parecer técnico da Comissão de Finanças, Tributação, Endividamento e Orçamento, visando, assim, evitar aumento de despesas ou desarranjos contábeis.

Por outro lado, nada justificaria a proibição de ajustes na proposição orçamentária que versem sobre obrigações de fazer/não fazer ao responsável pela execução do orçamento – como é caso da emenda em análise –, estando a matéria plenamente madura o suficiente para ser discutida e apreciada diretamente pelos parlamentares em plenário.

Desta maneira, manifesta-se pela regimentalidade da emenda aditiva apresentada no dia 17 de dezembro de 2024 ao Projeto de **Lei Ordinária nº 15**, de 28 de agosto de 2024

É a informação que competia a esta assessoria.

Brasília/DF, 17 de dezembro de 2024.

Tiago Rangel S. Silva
OAB/RO 13.235