



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Parecer Jurídico
Projeto de Lei 11/2025

**PARECER: PROJETO DE INICIATIVA DE VEREADOR.
INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA GUARDA MIRIM.
PARECER SOBRE “IMPACTO FINANCEIRO” QUE FOGE
AS ATRIBUIÇÕES DO DEPARTAMENTO JURÍDICO.
ANÁLISE QUANTO APENAS QUANTO A LEGALIDADE.**

Inicialmente cumpre destacar que o Ofício GC 3/2025, assinado pelo Nobre Vereador Guilherme M. Livoti, requer que se “determine ao Departamento Jurídico confecção de um PARECER TÉCNICO sobre o impacto financeiro do projeto”.

Não é atribuição do DEPARTAMENTO JURÍDICO, emitir parecer técnico sobre impactos financeiros, visto que foge à sua alçada funcional. Cumpre assinalar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar quanto às exigências legais para a prática de atos administrativos ou proposições legislativas sob o aspecto jurídico formal. Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito.

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de processo legislativo¹. 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.

Vamos então a análise quanto ao **aspecto puramente jurídico**:

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).



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

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.

O projeto de lei em referência atendeu aos requisitos regimentais mínimos, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação necessários ao seu acolhimento. Além disso, não existem motivos prejudiciais ao seu conhecimento, devendo ser admitido para tramitação.

Registramos, também, que 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 de vereador, visto não se tratar de assunto privativo ao Poder Legislativo (por sua Mesa Diretora) ou ao Poder Executivo, como restará evidenciado ao final. Logo, inexistente vício de competência.

Quanto à técnica legislativa utilizada:

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.

Da análise perfunctória, a redação do Projeto de Lei em análise é coerente, coesa, uniforme, impessoal e objetiva, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância que comprometam a compreensão de seu conteúdo.

Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto Federal 9.191, de 01º de novembro de 2017, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, dos quais cito o artigo 14 do Decreto Federal citado, in verbis:

Art. 14. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta;
- d) evitar preciosismo, neologismo e adjetivação; e
- e) buscar a uniformidade do tempo verbal no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
- b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e evitar o emprego de sinonímia;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais; (...)

Estas disposições foram atendidas no projeto em referência, não havendo ofensa à técnica legislativa. Eventuais vícios redacionais, gramaticais, ortográficos ou de formatação que não alterem o conteúdo normativo e essência do ato, podem ser corrigidos em redação final, não ensejando ilegalidade e dispensando elaboração de Emendas para sua correção, escapando à análise meramente jurídica deste Parecer.

Análise da Legalidade e Constitucionalidade

O município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar “programas sociais” e “ações governamentais” de cunho local, como se pretendeu na Proposição em análise.

Essencialmente, o projeto de lei dispõe sobre **a criação de um programa**, deixando a regulamentação da matéria ao crivo discricionário do Poder Executivo.

A doutrina aponta que o projeto de criação das leis compreende as seguintes fases do processo legislativo: **iniciativa, discussão, deliberação (ou votação), sanção ou veto, promulgação, publicação**, conforme preceitua o ensinamento do prof. Alexandre de Moraes (*In: Direito Constitucional. 30. Ed. Rev. E atual. São Paulo: Atlas, 2014*).



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Depreende-se então, com espeque na razoabilidade e a luz do posicionamento adotado pelo STF, dos dispositivos normativos e da doutrina citada, que cabe resguardar a prerrogativa constitucional de legislar do vereador, nos projetos de lei, que aumente ou altere a despesa do executivo, ressalvada as matérias de competência exclusiva, na sua tramitação, pela Câmara Municipal, cabendo nas fases de iniciativa, discussão e votação, **sem que haja a necessidade, a priori, de apresentar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, ficando a cargo do chefe do executivo, na fase de sanção ou veto e, sendo caso de veto, apresentará parecer jurídico fundamentado, com o fito de demonstrar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, com as devidas formalidades legais.**

Tal compreensão se dá em razão da dificuldade de apresentar os dados técnicos orçamentários detalhados, pelo vereador, no ato de propositura do projeto de lei, os quais ficam a cargo do chefe do executivo, por meio do ordenador de despesa, a quem compete tal função.

Portanto, após manifestação do executivo, a matéria volta ao parlamento, com a sanção ou veto, que passará a apreciação pela Câmara Municipal, seguindo após para promulgação e publicação, encerrando-se, assim, as fases do processo legislativo.

Desse modo, é imperioso anotar que não se pode limitar o direito constitucional do parlamentar diante da sua prerrogativa de legislar, observada a competência exclusiva do chefe do poder executivo, ex vi art. 61, § 1º, da CF, pela falta de demonstração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, no ato de apresentação do projeto de lei que aumente ou altere a despesa do município, quando, compete ao chefe do executivo, por meio do ordenador de despesa, tal função.

Trata-se, em outras palavras, de política pública de âmbito local, cujo reconhecimento legislativo dá ao Poder Executivo, executor da lei, meios de regulamentar a questão e de aportar recursos públicos no assunto, segundo critérios de conveniência e oportunidade.

É dizer, portanto, que a lei em análise não cria despesas diretas ou impõe obrigações ao Poder Executivo, tratando-se de conteúdo dogmático, educativo e programático, **cuja execução dependerá de viabilidade orçamentária a ser definida em momentos posteriores, por ocasião da aprovação dos orçamentos do município.**



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Logo, a criação da política pública em si não usurpa competência do prefeito municipal, tratando-se de ato que visa elevar à estatura de “lei local” um tema específico, segundo critérios meritórios definidos pelos edis ao apreciar e votar a norma, no exercício da regular competência legislativa.

Desta forma, inexistente usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, cujas competências privativas estão elencadas nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município, in verbis:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

A lei orgânica do municipal de Apucarana, reserva algumas matérias para a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, assim disciplina o artigo 31 da LOMA:

Art. 31. Compete privativamente ao Prefeito Municipal à iniciativa das leis que disponham sobre:

- I – criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Indireta ou Fundacional, ou aumento de sua remuneração;
- II – servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos;
- III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal;
- IV – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

Percebe-se, que não há citação quanto a “criação de programa”, portanto, que não há limitação para que a matéria seja deflagrada por ato legislativo dos Vereadores, como de fato ocorreu no caso em análise.

Além disso, por tratar-se de assunto eminentemente local, cada município detém competência legislativa própria, respeitada a legislação federal e estadual de regência.

Dito isso, é de se concluir que não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise, reunindo condições para prosseguir em tramitação.

Conclusão:

À luz do que fora exposto, considerando, que a lei em análise não cria despesas diretas ou impõe obrigações ao Poder Executivo, tratando-se de conteúdo dogmático, educativo e programático, pela simples criação de um Programa intitulado “Guarda Mirim”, **cuja execução dependerá de viabilidade orçamentária a ser definida em momentos posteriores, por ocasião da aprovação dos subsequentes orçamentos do município**, conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 11/2025, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, **estando apto à discussão e deliberação plenárias.**



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Por fim, ratificamos pareceres jurídicos de forma oral já exarados em reunião conjunta das comissões desta Casa Legislativa, **destacando que a análise do mérito das proposições e sua viabilidade, conveniência e/ou oportunidade cabem ao PLENÁRIO.**

É o parecer, que submeto à Nobre Comissão

Apucarana, 27 de fevereiro de 2025

PETRONIO CARDOSO
Procurador Jurídico Legislativo
OAB 24439-PR