

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Emenda à Lei Orgânica n.º 3, de 26 de setembro de 2022**, o qual “Acrescenta Art. 77-C à Lei Orgânica do Município de Cláudio, Estado de Minas Gerais.” e respectivas **Emendas n.º 1 e 2**.

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(s) Proposição(ões) Legislativa(s) citada(s) em epígrafe. A Proposição principal é de autoria de todos os Vereadores do Poder Legislativo de Cláudio, tendo sido apresentada a Emenda n.º 1 pelo Vereador Sargento Moisés (Cidadania) e Emenda n.º 2 pelos parlamentares Sargento Moisés (Cidadania), Reginaldo Enfermeiro (PSB), Julinho (PSC) e Maurilo do Sindicato (PL).

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o Projeto e respectiva mensagem de justificativa, acompanhados dos demais documentos (Emendas, despachos etc.).

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.

É, em apartado, o relatório.

2. Síntese da Análise Jurídica:

2.1. Análise dos Aspectos Formais da Proposição, da Técnica Legislativa, 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

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.

da apresentação, pela 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 (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.

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 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 vereadores, visto não se tratar de assunto privativo ao Poder Legislativo (por sua Mesa Diretora) ou ao Poder Executivo, como restará evidenciado ao final**. Em outras palavras, os Vereadores podem Emendar a Lei Orgânica do Município, o que de fato foi feito no caso em análise.

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.**

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/impessoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

A redação das Proposições Legislativas em análise é coerente e objetiva, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância. O texto é impessoal, coeso e direto, ao passo que fora utilizada linguagem verbal uniforme. 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:

- 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, 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.

2.2. Análise da Juridicidade e da Moralidade Administrativa:

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) 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 (quiçá no Constitucional), 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 legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada por seus proponentes, com argumentos suficientes para fazer concluir por sua moralidade e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição trará benefícios à população deste município (análise meramente preambular e sem aprofundamento, nos limites da atuação da Procuradoria, cujo conteúdo meritório deve ser debatido e votados pelos edis).

Os autores da Proposição salientaram que:

Apresentamos a presente proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município visando criar o instituto jurídico da “Emenda de Bancada”, possibilitando aos parlamentares municipais a apresentação conjunta de Emenda, nos termos do Art. 166, § 12, da Constituição Federal.

As emendas feitas ao Orçamento Geral do município, denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA) – enviada pelo Executivo à Câmara Municipal anualmente –, são **propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato**, tanto junto à população quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo, reforçando a participação do Legislativo na gestão municipal, de forma auxiliar e supletiva.

Desta forma, havendo compatibilidade com a Constituição Federal, requeremos aprovação incondicional desta Emenda à Lei Orgânica do Município,

viabilizando a criação do instituto em nosso município na busca da consecução do bem comum e do interesse público.

Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade e de moralidade administrativa, tendo em vista que os motivos avocados pelos proponentes são suficientes à motivação da Proposição e à demonstração de impessoalidade.

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade:

Inicialmente, cabe registrar que a Lei Orgânica do Município pode ser emendada, conforme se extrai da redação de seu Art. 27, a seguir transcrito:

Art. 27 - A Lei Orgânica pode ser emendada por proposta:

I - de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara;

II - do Prefeito.

§ 1º - A proposta será votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara.

§ 2º - As regras de iniciativa privativa previstas nesta Lei não se aplicam à competência para apresentação da proposta de que trata este artigo.

§ 3º - A Emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa da Câmara com respectivo número de ordem.

§ 4º - A Lei Orgânica não pode ser emendada na vigência de estado de sítio ou defesa, nem quando o Município estiver sob intervenção estadual.

§ 5º - A matéria constante da proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa.

De plano, verifica-se que **foi atendido o quórum legal para apresentação da proposta de Emenda à Lei Orgânica**, visto que todos os parlamentares da Casa subscreveram o projeto. Ademais, **não incidem as situações excepcionais impeditivas previstas nos parágrafos quarto e quinto do dispositivo**, motivo pelo qual não há limitação formal ao conhecimento e deliberação da Proposição.

Tendo em vista que a Lei Orgânica é o instrumento normativo máximo do município, se justificam os requisitos adicionais de apresentação e tramitação de Emendas, considerando, sobretudo, a aplicação, por simetria, das regras previstas na Constituição Federal.

Além disso, o município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar regras específicas para o orçamento local, como se pretende na Proposição em análise. Ademais, há convergência com as diretrizes traçadas no texto constitucional.

É de se ressaltar que **inexiste 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. Além disso, o Art. 27, § 2º da Lei Orgânica deixa claro que as regras relativas às Emendas à Lei Orgânica são próprias, guardando particularidades que as

distinguem das demais competências privativas. É dizer, em outras palavras, que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica possui procedimento legislativo próprio, tanto assim que não se sujeita ao veto do Poder Executivo, devendo ser promulgada pela Mesa do Poder Legislativo.

Quanto ao mérito:

As Emendas de Bancada, que se pretende instituir, são emendas coletivas de autoria parlamentar, apresentadas às leis orçamentárias para vincular dotações a obras e ações específicas do Poder Executivo, cuja execução é obrigatória no exercício financeiro seguinte.

As emendas feitas ao Orçamento enviado pelo Executivo **são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato.** Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

A intenção dos vereadores é criar o instituto jurídico da “Emenda de Bancada”, possibilitando aos parlamentares municipais a apresentação conjunta de Emenda, nos termos do Art. 166, § 12, da Constituição Federal, mas, com observância de regras locais específicas. Portanto, havendo compatibilidade com a Constituição Federal, **não há impeditivo à matéria.**

Por outro lado **existe pertinência temática das Emendas apresentadas com o objeto da Proposição principal, inexistindo, portanto, vícios formais para sua admissão.**

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

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, ***conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município n.º 3/2022 e respectivas Emendas n.º 1 e 2***, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando aptos à discussão e deliberação plenárias, motivo pelo qual ratificamos o parecer jurídico oral já exarado nas Reuniões do Poder Legislativo.

Cláudio/MG, 20 de outubro de 2022.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público - OAB MG 145.659