

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 58, de 30 de setembro de 2022**, o qual “Altera a Lei n.º 1.195, de 21 de novembro de 2008”.

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, **de autoria do Vereador Darley Lopes (Cidadania)**.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o Projeto de Lei e respectiva mensagem de justificativa.

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 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

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.

(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 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.**

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).

A redação do Projeto de Lei 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 no projeto em referência, não havendo ofensa à técnica legislativa.

A redação do projeto em análise **é coerente e objetiva, atendendo aos preceitos regimentais e legais relativos à boa 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 (quicá 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 seu proponente, com argumentos suficientes para fazer concluir pela moralidade de sua pretensão e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição visa conceder liberdade de expressão aos edis que integram a Casa Legislativa, permitindo-lhes integrar a discussão de projetos de lei que tenham como objeto a nomeação de próprios públicos com nomes de parentes (com manutenção da vedação de iniciativa e de votação).

O autor da proposição sustentou, na mensagem de justificativa, que:

O dispositivo alterado prevê que agentes políticos do município não podem propor a nomeação de próprios públicos com nome de parentes até o terceiro grau, ou seja, **veda-lhes o direito de apresentar projetos de lei para homenagear pessoas da própria família**. A medida é adequada e visa prestigiar a moralidade administrativa.

No mesmo sentido, veda também que o agente político participe da discussão e da votação da matéria.

No entanto, **se a moralidade impõe que o agente político se abstenha de apresentar o projeto de lei e de votar no mesmo, parece-nos inadequada a vedação à mera participação na discussão da matéria, tendo em vista que o agente político é, muitas vezes, a pessoa mais indicada para auxiliar seus pares**, externando os motivos pelos quais a proposição legislativa deve ou não prosperar.

Tolher o direito de participar da discussão de qualquer proposição legislativa é impor indevidamente silêncio ao agente político, **o qual tem o direito constitucional de verbalizar seu posicionamento, ainda que não integre a votação final**.

Se determinado parlamentar apresentou proposição legislativa tendente a homenagear certa pessoa, parente de outro parlamentar, **nada obsta que este**

último participe das discussões, inclusive expondo ao colegiado as características da pessoa que se visa homenagear.

Dito isso, pretendemos manter a vedação de apresentação de projetos de lei e de participar da votação quando o homenageado seja parente do parlamentar, mas, **excluir**.

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:

O município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar a nomeação de próprios públicos em sua circunscrição, estabelecendo limites, prerrogativas, vedações e circunstâncias da apresentação das Proposições legislativas, como se pretende.

Tratando-se de questão local, a competência para definir os parâmetros de nomeação de próprios públicos é do município, o que deve ser feito por meio de lei específica, requisito atendido no caso em apreço.

Além disso, a norma não cria ou impõe despesas e obrigações diretas ao Poder Executivo, limitando-se à alteração textual da lei retificada.

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, *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.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III – do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;
- i) os orçamentos anuais;

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIO

Art. 29 - São de iniciativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - o quadro de empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista entidades sob o controle direto ou indireto do Município;

III - o Regime Jurídico Único dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluído o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;

IV - a criação, estruturação, extinção e atribuição dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta;

V - as Diretrizes Orçamentárias;

VI - os Planos Plurianuais;

VII - os Orçamentos Anuais.

Percebe-se, 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.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 58/2022*, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando apto à discussão e deliberação plenárias.

É o parecer.

Cláudio/MG, 17 de outubro de 2022.

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