

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 22, de 14 de abril de 2021, o qual “Declara, no âmbito do Município de Cláudio, Estado de Minas Gerais, a inviolabilidade e essencialidade dos cultos e atividades religiosas, garantindo-se a liberdade de crença, e dá outras providências.”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB MG 145.659

Aspectos de Legalidade; Constitucionalidade;
Iniciativa; Competência; Juridicidade; Moralidade;
Técnica Legislativa.

1. Breve Relatório

Trata-se de parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais acerca da(s) Proposição(es) Legislativa(s) em epígrafe.

O projeto é de autoria do Vereador Maurilo do Sindicato, constituindo-se pela Proposição Legislativa em si e, ainda, 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 síntese, o breve relato.

2. Síntese da Análise Jurídica

Da análise jurídica da proposição, extrai-se que:

2.1 Inexistência de Vícios de Iniciativa e Competência Legislativa

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*.

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.

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.

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 Municipal²”. 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, o projeto não apresenta 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 dos Vereadores.**

Não se trata de matéria privativa ao Poder Executivo ou à Mesa Diretora do Poder Legislativo³, razão pela qual qualquer dos edis pode deflagrar o

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, Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. Jur. 2

Processo Legislativo, tendo em vista a competência legislativa residual deferida aos Edis. Como a delimitação de cada uma das funções estatais só pode ser objeto de norma constitucional, **a reserva de iniciativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por disposição constitucional expressa – ou na Lei Orgânica, tratando-se de ente municipal – o que não se verificou no caso em tela.**

Citem-se as seguintes bases legais: artigo 171, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais⁴; o artigo 30 da Lei Orgânica do Município de Cláudio⁵; o artigo 157 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cláudio⁶; e, finalmente, o artigo 30 da Constituição Federal⁷.

2.2 Inexistência de Vícios de 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!

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).

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.

⁴ Art. 171 – Ao Município compete legislar: I – sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...)

⁵ Art. 30 - A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, na forma e nos casos definidos nesta Lei Orgânica.

⁶ **Art. 157** - A iniciativa de projeto, observado o disposto na Lei Orgânica do Município, cabe:

I - a Vereador, podendo ser individual ou coletiva, considerando-se autores, neste caso, os subscritores;

II - a comissão ou à Mesa Diretora;

III - ao Prefeito Municipal;

IV - aos cidadãos, com subscrição de, no mínimo, 5% (Cinco por cento) do eleitorado do município.

⁷ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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 1998⁸, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁹.

No vertente caso, **não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada**, sendo a redação do projeto coerente e objetiva. Ademais, o projeto atende aos demais parâmetros redacionais, sendo compatível com os instrumentos normativos citados.

Eventuais vícios de formatação devem ser sanados em redação final, não ensejando ilegalidade.

2.3 Presença de Juridicidade e de 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, **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.

Noutras palavras, é plenamente possível que um ato seja legal, mas, ao mesmo tempo, antijurídico, o que o viciaria de mácula incurável.

Sobre o tema em cotejo, 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,

⁸ 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.

⁹ 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 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.

MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online¹⁰.

No caso em análise, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade**, revelando-se o projeto impessoal e benéfico – em tese – à sociedade, sem favorecimento de particular ou de certos grupos. Além disso, foram atendidos os demais dogmas jurídicos correspondentes.

A mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria (em tese, repito!) benéfica à população claudiense e compatível com o interesse público. **Os critérios de conveniência e oportunidade decorrentes desta análise constituem juízo meritório, o qual foge à alçada desta procuradoria.**

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade

O objeto do projeto refere-se à declaração explícita de direitos e garantias dos cidadãos do município, relacionados ao caráter essencial e inviolável da liberdade religiosa. Para além disso, o projeto também prevê critérios em que o livre exercício de atividades religiosas coletivas poderá ser restringido por ato do Poder Executivo local.

Ressalto, inicialmente, que a matéria é de interesse local e, mesmo havendo limitação constitucional à deliberação, o projeto se revela compatível com as Constituições Federal e Estadual, além do posicionamento atual da Suprema Corte brasileira.

Tem-se que não há qualquer inconstitucionalidade em estabelecer limitações à regulamentação das atividades religiosas pelo Poder Executivo, visto que foi respeitada a separação dos Poderes e não houve invasão de competência administrativa, ínsita àquele Poder.

Ademais, não há contrariedade com norma estadual ou federal que discipline a matéria.

Portanto, uma vez atendidos os preceitos constitucionais e legais, não há nenhuma inconstitucionalidade ou ilegalidade no projeto, cujo conteúdo meritório deve ser debatido e votado pelos nobres Edis da Casa Legislativa.

¹⁰ Disponível *in* < [Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. Jur. 5](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%20violam%20a%20moralidade.> Acesso 26 abr. 2021.</p></div><div data-bbox=)

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade do projeto de lei n.º 22/2021. No mesmo sentido, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade do mesmo, inexistindo vícios de iniciativa e atendendo aos preceitos regimentais, estando, portanto, apto à tramitação e deliberação plenária.

É o parecer, à consideração superior.

Cláudio/MG, 26 de abril de 2021.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini

Advogado Público

OAB MG 145.659