

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 15**, de 18 de março de 2021, o qual “institui, no âmbito do município de Cláudio, o Programa “Junho Vermelho”, dedicado à realização de campanhas de incentivo à doação de sangue”, e respectiva **Emenda n.º 1, Modificativa.**

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

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

1. Breve Relatório

Pretende a presidência desta egrégia Casa Legislativa, por meio da consulta, obter parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência e técnica legislativa acerca do objeto da(s) proposição(es) legislativa(s) em epígrafe. Também será abordado o aspecto regimental do tema em cotejo.

O projeto é de autoria do vereador Caio Rodrigues, constituindo-se pela proposição legislativa em si e, ainda, mensagem de justificativa. Ademais, consta Emenda n.º 1, Modificativa, da lavra do mesmo vereador.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e efetividade 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

Das proposições legislativas em análise, extrai-se, sucintamente, 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*. 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. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, por isso, 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.

O projeto de lei em referência foi protocolado em 18 de abril do corrente ano, ao passo que **atendeu aos requisitos regimentais quanto aos aspectos de formatação e motivação**.

Além disso, nem o projeto, tampouco sua Emenda, apresentam 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 Legislativo¹, razão pela qual qualquer dos edis pode deflagrar o 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 Gerais²; o artigo 30 da Lei Orgânica do Município de Cláudio³; o artigo 157 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cláudio⁴; e, finalmente, o artigo 30 da Constituição Federal⁵.

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

¹ 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, 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.

² Art. 171 – Ao Município compete legislar: I – sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...)

³ Art. 30 - A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, na forma e nos casos definidos nesta Lei Orgânica.

⁴ **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.

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Quanto à análise da técnica legislativa, inexistindo lei ou decreto regulamentador de âmbito municipal, urge atuar sempre pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998⁶, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁷.

No vertente caso, **não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada**, sendo a redação do projeto e sua respectiva Emenda 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, bem como com as demais formas do Direito, licitude, 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 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

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, 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 Online⁸.

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.

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade

O objeto do projeto refere-se à criação de campanhas educativas no âmbito do Município de Cláudio/MG. Sucintamente, diz respeito à adoção de medidas que visem conscientizar a população acerca da importância da doação de sangue, fomentando tal prática.

Ademais, autoriza o Executivo a celebrar parcerias com entes públicos e privados.

Prevê, também, a criação de dotações orçamentárias próprias, ou seja, não cria despesa alguma para o Executivo. É importante destacar que o projeto não prevê deveres ou obrigações quanto à logística e operacionalização, por isso, não gerou despesa direta ao erário, tampouco estatuiu obrigações “de fazer”, tratando-se de norma meramente programática e norteadora de políticas públicas.

A norma em tela é, portanto: programática, dogmática, inspiradora e não executiva. O projeto ostenta conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal.

A matéria é de interesse local e não há limitação constitucional à deliberação.

⁸ Disponível in < [Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. Jur. 4](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%20volem%20a%20moralidade.> Acesso 26 abr. 2021.</p></div><div data-bbox=)

Tem-se que não há qualquer inconstitucionalidade em estabelecer os objetivos da data comemorativa, sem prever, expressamente, deveres ou responsabilidades ao Poder Executivo, como já dito.

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.

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade do projeto de lei n.º 15/2021 e respectiva Emenda n.º 1, Modificativa. No mesmo sentido, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade dos mesmos, inexistindo vícios de iniciativa, estando, portanto, aptos 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