

## **Parecer Jurídico**

**Requerente:** Poder Legislativo de Cláudio/MG

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Assunto:** **Projeto de Lei n.º 39, de 10 de junho de 2021**, o qual “Altera dispositivo da Lei n.º 1.099, de 21 de dezembro de 2005” e **Emenda n.º 3, Modificativa**.

**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(es) Legislativa(s) em epígrafe, **de autoria do Poder Executivo Municipal**. Consta, ainda, Emenda n.º 3, Modificativa, ao passo que as Emendas de n.º 1 e 2 foram retiradas por seus autores.

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.

### **2. Síntese da Análise Jurídica:**

#### **2.1 Análise dos Aspectos Regimentais da Proposição, da 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*<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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.

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 (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.

**A(s) Proposição(ões) Legislativa(s) em apreço não possui vícios formais e atende ao disposto no Regimento Interno da Casa, devendo ser admitida.**

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 Municipal**”<sup>2</sup>. 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, 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 do Poder Executivo, o qual detém competência legislativa própria.** É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora**<sup>3</sup>.

Logo, inexistente vício de competência.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

## **2.2 Análise da 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 (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).

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 1998<sup>4</sup>, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017<sup>5</sup>.

No vertente caso, **não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada**, sendo a redação utilizada 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, o que também se aplica a pequenos erros de grafia ou concordância, mantido o sentido literal da norma.

## **2.3 Presença de Juridicidade e de Moralidade Administrativa:**

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente.

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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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. 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**. (GRIFOS MEUS)

MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online<sup>6</sup>.

No caso, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade**, sendo **o projeto impessoal e adequadamente motivado, cuja mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria benéfica à população do município por atualizar a composição do Conselho Municipal de Saúde, do SUS, além de ser compatível com o interesse público adjacente a toda norma jurídica**.

**Os critérios de conveniência e oportunidade decorrentes desta análise constituem juízo meritório, o qual foge à alçada desta procuradoria, devendo ser julgado pelos Vereadores (ao votar a norma) e pelo Prefeito Municipal (ao sancioná-la ou vetá-la)**.

Portanto, **há suficiente motivação para fazer concluir pela moralidade do projeto**, com sólidos argumentos de que a Proposição trará benefícios à população deste município. Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade.

#### **2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade:**

O objeto da Proposição refere-se à alteração da composição do Conselho Municipal de Saúde, atualmente regulamentado pela Lei Municipal n.º 1099, de 2005, e alterações legislativas posteriores.

<sup>6</sup> Disponível in < <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%20violem%20a%20moralidade.>> Acesso 26 abr. 2021.

Os Conselhos Municipais de Saúde – CMS - são órgãos permanentes e deliberativos com representantes do Governo, dos prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. Atuam na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

Para que se possa cumprir o que a Lei determina o Conselho deve exercer o controle social do SUS. Isso significa dizer que cabe ao Conselho fiscalizar, planejar, propor e controlar os recursos destinados à área de Saúde no Orçamento do Município, bem como propor o Plano Municipal de Saúde na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual. Do mesmo modo o Conselho deve exercer o controle, o planejamento e a fiscalização do Fundo Municipal de Saúde, fundo esse para onde são destinados os recursos a serem gastos com a saúde no município.

Um dos princípios mais importantes do SUS está relacionado com a participação da sociedade no processo de fiscalização dos recursos e do andamento dos trabalhos realizados no Sistema Único de Saúde. A importância da atuação do Conselho Municipal, desta forma, é inestimável porque garante esta inclusão direta da população no controle e na elaboração de políticas para a gestão de saúde na cidade.

Conclui-se, desta forma, que os Conselhos Municipais de Saúde são órgãos colegiados de caráter deliberativo e permanente, formados por prestadores de serviço, representantes do governo, profissionais da saúde e também usuários. No Conselho, a representação dos usuários acontece de maneira paritária em relação aos outros membros (ou seja, os usuários têm direito à metade dos representantes).

Desta forma, os Conselhos não se limitam apenas a acompanhar a assistência médica individual oferecida à população – pelo contrário! A atuação destas entidades, devido à própria busca de integrar as ações da saúde, abrange todas as áreas do setor, seja na fiscalização, na obtenção de informações, na proposta de estratégias ou mesmo na tomada de decisões (nos limites das competências do Conselho Municipal).

No caso em apreço, a Proposição respeitou os critérios de paridade determinados na legislação federal de regência, limitando-se a alterar a composição do Conselho em face da extinção de algumas entidades anteriormente referidas na lei. O município detém competência legislativa própria para regulamentar a composição de seu Conselho de Saúde, não se vislumbrando, por isso, nenhuma ilegalidade na Proposição em tela.

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 legalidade, constitucionalidade, boa técnica legislativa e juridicidade **do Projeto de Lei n.º 39, de**

**2021 e respectiva Emenda n.º 3, Modificativa**, estando aptos à discussão e deliberação plenárias.

É o parecer.

Cláudio/MG, 20 de julho de 2021.

---

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