

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 87, de 19 de outubro de 2021, o qual “Institui o Dia Municipal de Incentivo à Adoção de Crianças e Adolescentes no município de Cláudio, Estado de Minas Gerais e dá outras providências”.**

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. A Proposição original é de autoria do **Vereador Caio Rodrigues (PSB)**.

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*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 (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 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, 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 dos Vereadores, os quais detêm competência legislativa própria e residual. É dizer, portanto, que não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora³, tampouco matéria privativa do Poder Executivo, razão pela qual os *edis* podem deflagrar o Processo Legislativo.

Logo, inexistente vício de competência.

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, 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/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, os critérios de julgamento devem estar pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998⁴, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁵.

No vertente caso, **foram verificados pequenos vícios quanto à técnica legislativa utilizada, relativamente à redação e ortografia, que podem ser corrigidos pela Secretaria da Casa ao elaborar a redação final, se for o caso.** Por outro lado, o texto é coerente e objetivo. Ademais, o projeto atende aos demais parâmetros redacionais, sendo compatível com os instrumentos normativos citados. Eventuais vícios de formatação, erros materiais ou pequenos erros ortográficos devem ser sanados em redação final, não ensejando ilegalidade, mantido o sentido literal da norma.

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).

⁴ 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.

⁵ 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.

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. 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 Online⁶.

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. 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 criação do Dia Municipal de Incentivo à Adoção de Crianças e Adolescentes, no âmbito deste município**. Necessário destacar que o projeto traça diretrizes às ações a serem implementadas, sem impor obrigações e despesas diretas e imediatas ao Executivo.

⁶ 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%20violem%20a%20moralidade.> Acesso 26 abr. 2021.</p></div><div data-bbox=)

Ao compulsar o objeto da norma, verifica-se que o Legislativo não procedeu à indevida ingerência em matérias reservadas ao Chefe do Executivo, não havendo vício de inconstitucionalidade. A imposição de obrigações ao Executivo se deu de forma indireta, sendo certo que a implantação do programa depende de juízo meritório e discricionário do Poder Executivo, a quem caberá a regulamentação da matéria.

A análise dos dispositivos em questão denota que não há determinações impositivas ao Chefe do Poder Executivo, tampouco criação de despesas públicas imediatas e diretas. A lei se limita a estabelecer a criação do Programa para incentivar a criação de vagas de Jovem Aprendiz, nos termos narrados na mensagem de justificativa.

Havendo, portanto, interesse local, restará configurada a legitimidade do ente municipal para legislar sobre a matéria. Acerca do conceito de “interesse local”, cite-se:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União⁷.

Resta demonstrado, portanto, que o “interesse local” dos municípios deve “coexistir” com o interesse regional (dos Estados) e universal (da União), razão pela qual se justifica a existência de legislação municipal em complemento às normas federais de regência.

Isso porque o projeto limitou-se a instituir política pública nos limites de atuação do Poder Executivo local, não havendo, portanto, ingerência nas diretrizes e normas estaduais e federais.

Ademais, inexistente 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.

(...)

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualização Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-10.

§ 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.

Dito isso, é de se concluir que não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades nas Proposições, 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 87, de 19 de outubro de 2021**, estando apto à discussão e deliberação plenárias.

É o parecer.

Cláudio/MG, 29 de outubro de 2021.

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