

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 11, de 21 de março de 2022, o qual “Institui Programa Municipal de Apoio ao Transporte Universitário”.

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 de diversos parlamentares que integram o Poder Legislativo municipal.**

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 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 (sobretudo os efeitos listados no Regimento Interno da Casa); c) é passível de controle

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.

(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.

Ademais, 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, 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.

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).

A redação do projeto em análise é coerente e objetiva, atendendo aos preceitos regimentais e legais relativos à 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.

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.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada por seus proponentes, com argumentos suficientes para fazer concluir pela moralidade da medida e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição trará benefícios à população deste município. Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade.

Cabe, aqui, enaltecer que a Proposição é impessoal, possuindo mecanismos de caráter objetivo para escolha do público alvo do benefício, como se infere dos requisitos listados no Art. 2º (sobretudo limitação de renda).

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade:

O município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar “programas sociais” de cunho local, como se pretendeu na Proposição em análise. Essencialmente, trata-se de instituição de política pública voltada ao fomento ao transporte escolar universitário, deixando absolutamente claro na

Proposição que a medida não se confunde com as políticas educacionais do município voltadas ao Ensino Fundamental e Básico, como se vê pelos Artigos 4º e 5º da Proposição.

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 (criação de política pública) 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.

Necessário destacar que as políticas públicas são ações e programas que são desenvolvidos para atendimento dos direitos previstos na Constituição Federal aos cidadãos, sobretudo os direitos sociais que exigem ações proativas dos entes federados. Em outras palavras, são medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem estar da população.

Neste cenário, o Poder Legislativo tem plena legitimidade para criação de políticas públicas, em que pese o Poder Executivo ser responsável direto por sua execução e implementação.

O papel desempenhado pelo Poder Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo.

Ressalto, inicialmente, que a Constituição Federal, em seu Art. 6º, prescreve como primeiro direito social a “educação”, impondo a todos os entes federados a obrigação de adotar políticas públicas efetivas na execução deste direito aos seus cidadãos.

No que se refere à competência legislativa, a Carta Política outorga à União a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, não excluindo dos demais entes federados a competência para edição de legislações próprias.

Por outro lado, o Art. 23, V, do texto constitucional estabelece que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios

proporcionar meios de acesso à educação. A competência comum prevista no Art. 23 da Constituição Federal é administrativa, ou seja, executiva, exigindo para sua consecução adoção de condutas ativas dos entes, exatamente como exercido na proposição legislativa em análise.

Note-se que, ao propor criação de Programa de fomento ao transporte escolar universitário, o município nada mais está fazendo do que agindo nos termos do Art. 23, V, da Constituição Federal, **proporcionando meios efetivos de acesso à educação a seus municípios.**

Por outro lado, a obrigação primária do município deve ser relativa aos programas de educação infantil e fundamental, conforme prescrição do Art. 30, inciso VI, da Constituição Federal. Todavia, **os artigos 4º e 5º do projeto em análise deixam absolutamente claro que o programa criado não pode prejudicar a educação infantil e o ensino básico, inclusive estabelecendo que o custeio não poderá ser feito com recursos vinculados à educação básica.**

Para arremate, destacamos o contido no Art. 205 da Constituição, o qual estabelece que a educação constitui direito de todos e dever do Estado e da família. O mesmo dispositivo prescreve que a educação deve ser voltada ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao preparo para o exercício da cidadania, além de sua adequada qualificação para o trabalho. É de se concluir, portanto, que o direito à educação compreende a formação universitária, o que legitima e justifica o objeto do projeto em análise. Veja-se, inclusive, o que fora destacado pelos proponentes na mensagem de encaminhamento:

Além disso, o Programa de Apoio ao Transporte Universitário está pautado em critérios objetivos e imparciais, pelos quais o Poder Executivo irá cadastrar os estudantes domiciliados em Cláudio e que estejam regularmente matriculados em cursos superiores ou técnicos ministrados em outros municípios.

É certo que o transporte intermunicipal é oneroso e, muitas vezes, impede os estudantes de obter formação superior ou técnica, diante da precária condição econômica de muitas famílias do município. Desta forma, se justifica que o Poder Executivo preste auxílio financeiro a estes estudantes, desde que haja comprovação documental acerca da regularidade de matrícula e de frequência.

A formação de jovens residentes em nossa cidade certamente reverterá em prol do município, o qual contará com cada vez mais adultos qualificados para trabalhar em nossas empresas e fomentar a economia municipal.

Justificado, portanto, o objeto principal, compete aferir se estão presentes os elementos necessários para a criação de despesa pública, vejamos: imperioso destacar, *ab initio*, que os autores indicaram a correspondente dotação orçamentária para custeio do programa a ser implementado, à vista da previsão contida no Art. 9º, que anula despesa pública equivalente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. Jur. 6

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Como se percebe, a Proposição não está instruída com estimativa de impacto orçamentário financeiro e Declaração do Ordenador de Despesas. Todavia, **a ação governamental proposta não acarreta aumento de despesa pública, visto que está utilizando, para custeio, anulação de despesa já inclusa no orçamento municipal para a mesma finalidade.**

Conforme previsto no Art. 9º, o Programa será custeado com valores que seriam originalmente destinados à Associação dos Estudantes Técnicos e Universitários de Cláudio – ASSETUC, **justamente para participação do município no custeio de transporte escolar de estudantes universitários.**

O que se vislumbra, portanto, é que o saldo está sendo utilizado **para a mesma finalidade** (fomento à formação universitária), **além de não aumentar despesa pública visto que a despesa já está consignada no orçamento municipal.**

É dizer, portanto, que a despesa já foi considerada na Lei Orçamentária Anual, já integrando as ações governamentais do município, alterando-se, tão somente, a forma pela qual o município prestará o subsídio aos estudantes (diretamente e não mais por intermédio da Associação).

Essencialmente, portanto, não se trata de criação de despesa pública (a qual já está criada), mas de mera modificação do modo de sua execução. 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 11/2022***, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa.

É o parecer.

Cláudio/MG, 28 de março de 2022.

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