

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 46, de 30 de junho de 2021**, o qual “inclui dispositivo na Lei n.º 1.644, de 23 de dezembro de 2020”.

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 Vereador Caio Rodrigues, do 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 Municipal**”². 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 Diretora**³, **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/impressoal 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, **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.

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 por privilegiar os princípios jurídicos da publicidade e transparência, 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.

⁶ 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.

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade:

O objeto da Proposição refere-se à inclusão de dispositivo na Lei Municipal n.º 1.644, de 2020. Esta lei, por seu turno, autoriza a concessão de subvenções, auxílios e contribuições pelo Executivo a entidades privadas no exercício financeiro de 2021.

O Art. 8º da norma, que é alterado pela Proposição, possui a seguinte redação: “As entidades privadas beneficiadas com recursos públicos, a qualquer título, submeter-se-ão à fiscalização do gestor concedente, através do envio de prestação de contas ao órgão competente, com finalidade de verificar o cumprimento do Plano de Aplicação dos Recursos”.

A intenção do proponente, portanto, é de incluir ao dispositivo acima transcrito o parágrafo único, pelo qual as prestações de contas, referidas no *caput*, deverão ocorrer em meio físico e digital, devendo ser veiculadas no *site* oficial do Poder Executivo para controle e fiscalização da população claudiense.

A Constituição da República prevê diversos mecanismos de publicidade e transparência nas ações da Administração Pública, passíveis de serem aprimorados por legislação municipal.

A importância do Direito Administrativo e da previsão de suas linhas mestras na Constituição decorre do fato de se tratar de ramo do conhecimento jurídico que possui o cidadão em seu centro, o que **se consubstancia no interesse público decorrente de todo ato da Administração Pública** (direta ou indiretamente).

Dito isso, é cristalino que o Direito Público é vocacionado à imposição de deveres ao Estado em prol da sociedade, dentre os quais se insere os inegáveis deveres de transparência e publicidade.

Nesta senda, **a regra geral é de absoluta transparência da gestão pública, bem como de todas as ações da Administração Pública que envolvam movimentação e comprometimento do erário, sendo absolutamente excepcional a concessão de segredo ou sigilo aos atos administrativos.**

Veja-se:

A política do segredo é incompatível com a consagração da vontade geral por meio da lei, debatida abertamente, como regra, em assembleias com livre acesso do povo. A necessidade de tornar *visíveis* as relações entre administração e cidadãos é decorrência do Estado de Direito, e nessa máxima se inspira o artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de que **"a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração"**.

A luta pela submissão do Estado ao Direito é também a luta por um poder visível e previsível, que se comporte de acordo com as leis previamente aprovadas pelos representantes do povo. **Por trás da exigência de visibilidade estão a necessidade de segurança do direito e a proibição da política do "segredo"**, entendida esta última proibição não somente como uma vedação ao

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. Jur. 5

arbítrio, mas como um **dever de informar por parte do Estado. Diante de tais assertivas, pode-se concluir que legalidade, segurança jurídica e publicidade são princípios ligados entre si e umbilicalmente conectados ao Estado de Direito**⁷.
GRIFOS MEUS

A eloquência da citação decorre de sua irrefutável verdade, pois, a publicidade e a transparência estão, de fato, intimamente ligadas à legalidade dos atos da Administração, o que decorre da própria natureza do Estado Democrático de Direito. A submissão dos administradores públicos à lei impõe dever de irrestrita observância, não podendo se escusar de mandamentos legais que aprimoram o dever de transparência na gestão pública.

A ausência de visibilidade torna nulas as possibilidades de *controle popular* e de *participação* do cidadão no exercício das atividades da Administração, o que contraria as disposições constitucionais sobre o tema.

Além disso, o princípio da publicidade administrativa caracteriza-se também como direito fundamental do cidadão, indissociável do princípio democrático, possuindo um *substrato positivo*.

Registre-se, também, que a Constituição brasileira conferiu, ao princípio da publicidade, tratamento privilegiado, merecendo destaque a previsão constante do *caput* do artigo 37.

Em complemento:

Publicidade e transparência não são sinônimos. O *princípio* da publicidade, a propósito, não se confunde com a *regra* que impõe a publicidade oficial. Dessa forma, a publicidade na imprensa oficial é requisito de eficácia dos atos da administração pública, mas não cumpre as demais exigências jurídicas do princípio da publicidade. Na sistemática de Alexy, adepto da tese forte da separação entre regras e princípios, reconhecendo a existência entre eles de uma distinção qualitativa e excludente no âmbito normativo, a publicação na imprensa oficial seria *regra*, não passível de ponderação, e não princípio.

A publicidade oficial, por si só, não é capaz de garantir a difusão e o conhecimento da informação. Trata-se de requisito necessário, mas não suficiente para que se prestigie a publicidade em seu aspecto material. A difusão da informação deve ser feita da forma mais ampla possível e assegurada com a utilização dos meios adequados, dependendo de seu objetivo e de seus destinatários. Além da adequação dos meios, deve-se propugnar por uma conexão sistemática com o direito fundamental à informação e com o princípio democrático. Com efeito, para que uma informação possa ser efetivamente apreendida, é necessário que seja transmitida em linguagem adequada ao pleno entendimento por parte do receptor da informação⁸.

⁷ MOTTA, Fabrício. **Publicidade e Transparência são complementares**. Portal Consultor Jurídico. Disponível in <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>> Acesso 20 jul 21.

⁸ *Idem*.

O autor conclui que a regra da transparência efetiva impõe dever da Administração não apenas de divulgar seus atos (mera publicidade), mas, de fazê-lo da forma mais eficaz possível, garantindo aos cidadãos não apenas acesso, mas, pleno entendimento das contas e atos da Administração.

A divulgação das informações da Administração Pública, portanto, não pode se dar de forma hermética, confusa, ou demasiadamente técnica, devendo ser prestadas com clareza e objetividade, reforçando o controle social e a participação democrática na gestão administrativa.

Dito isso, **tratando-se o objeto da Proposição como forma de aprimoramento dos preceitos constitucionais da publicidade e transparência, não há impedimento à sua tramitação e aprovação, revelando-se o objeto absolutamente compatível com a Constituição da República e com a legislação de regência.**

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.

(...)

§ 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.

Além disso, por tratar-se de assunto eminentemente local, cada município detém competência legislativa própria. Desta forma, nada obsta que legislação específica crie mecanismos relativos ao aprimoramento da publicidade e transparência nos atos do Poder Executivo, como de fato foi proposto pela Proposição em análise.

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 46, de 2021**, estando apto 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