

PARECER JURÍDICO

Requerente: Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

Solicitante: Presidente da Casa Legislativa.

Assunto: Substitutivo Projeto de Lei Complementar n.º 30/2022, e suas Emendas n.º 1, 2 e 3 Modificativas, no qual o qual dispõe acerca do Auxílio Alimentação.

Data: 07 de agosto de 2023

Parecerista: Dr. Paulo César Faria Martins – OAB/MG 125.444

Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n.º. 30 de 01 de setembro de 2022 e respectivas Emendas Modificativas 1, 2, 3, referente ao Auxílio Alimentação, o qual “*Altera a Lei Complementar Municipal n.º 105, de 25 de outubro de 2017*”.

1. Breve Relatório

Consulta-nos a requerente, através de sua Presidência, sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar e suas Emendas em epígrafe.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem: mensagem justificativa; relatório conclusivo de sobrestamento; despacho da presidência redistribuindo o Substitutivo às comissões da Casa; e-mail de notificação ao Sindicato dos Servidores Públicos; Resposta do Sindicato manifestando o seu recebimento; Parecer Conjunto das Comissões e Emenda n.º 1. Despacho da Presidência às Comissões e Emendas n.º 2, 3 apresentadas em reunião.

Demais considerações serão feitas na fundamentação jurídica.

É, em síntese, o relatório da consulta formulada.

2. Síntese da Análise Jurídica:

2.1. Análise dos Aspectos Formais da Proposição, da Técnica Legislativa, 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

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – P.C.F.M. – Jur. 1

*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.

A noção preambular de “proposição legislativa” compreende qualquer matéria submetida à deliberação da Casa Legislativa, ou seja, que requer juízo de valor por seu Plenário², aprovando-a ou rejeitando-a, seja por motivos jurídicos ou por mera análise meritória.

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 na Estrutura Organizacional da Casa); c) é passível de controle (como o controle jurídico desta Procuradoria, por exemplo, além do controle político dos edis e, finalmente, passível de controle pelo Judiciário, se necessário for).

Após a tramitação de praxe, e, caso aprovado, o Projeto e sua respectivas Emendas, 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 regularidade 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.

A proposição 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 admitida para tramitação.**

Registramos, também, que **não existem vícios de iniciativa**, estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa/normativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato do parlamentar, visto não se tratar de assunto privativo ao Poder Legislativo (por sua Mesa Diretora).**

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.

² FARHAT, Saíd. Dicionário Parlamentar e Político – o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996, p. 819.

Logo, **inexiste vício de competência/iniciativa.**

Quanto à técnica legislativa utilizada:

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.

Daí porque, inclusive, a abstração e a generalidade são atributos de toda espécie normativa³. O texto da norma deve considerar seus atributos de alcance subjetivo (os destinatários da norma) e material (circunstâncias fáticas e prescritivas da norma).

A redação da Proposição em análise é **coerente, coesa, uniforme, impessoal e objetiva**, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância que comprometam a compreensão de seu conteúdo.

Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto Federal 9.191, de 01º de novembro de 2017, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, inexistindo norma municipal acerca do tema.

Convém citar o artigo 14 do Decreto Federal 9.191/2017, *in verbis*:

Art. 14. As disposições normativas **serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as **palavras e as expressões em seu sentido comum**, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar **frases curtas e concisas**;
- c) construir as orações na **ordem direta**;

³ Conforme esclarece Bobbio: “(...) Ao invés de usar indiscriminadamente os termos ‘geral’ e ‘abstrato’, julgamos oportuno chamar de ‘gerais’ as normas que são universais em relação aos destinatários, e ‘abstratas’ aquelas que são universais em relação à ação. Assim, aconselhamos falar em normas gerais quando nos encontramos frente a normas que se dirigem a uma classe de pessoas; e em normas abstratas quando nos encontramos frente a normas que regulam uma ação-tipo (ou uma classe de ações)”. (Bobbio *apud* DRIGO, Leonardo Godoy. *Distinção entre princípios e regras sob o critério da generalidade e abstração da norma jurídica no Brasil*. Revista *Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3715, 2 set. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25208>. Acesso em: 27 fev. 2023.)

- d) **evitar preciosismo, neologismo e adjetivação**; e
 - e) buscar a **uniformidade do tempo verbal** no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;
- II - para obtenção da precisão:
- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
 - b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e **evitar o emprego de sinonímia**;
 - c) **evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido** ao texto;
 - d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;
- (...)

Estas disposições foram atendidas na Proposição Legislativa em análise, não havendo ofensa 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 e segundo critérios da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, escapando à análise meramente jurídica proposta neste Parecer.**

Oportuno esclarecer, ainda, que *não existem motivos prejudiciais e, quanto às Emendas, há pertinência temática, limitando-se a suprimir redação de determinado dispositivo que não altera a essência da proposição.*

2.2. Análise da Juridicidade e da Moralidade Administrativa:

A juridicidade diz respeito à conformidade da Proposição com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade). Dizemos que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo.

Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é potencialmente benéfico, 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 (quicá no Constitucional), 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 à validade de todos os atos praticados pela Administração Pública, donde se incluem as Proposições Legislativas.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada, com argumentos suficientes para fazer concluir pela moralidade da medida e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição trará benefícios aos servidores da Casa Legislativa, bem como aos agentes políticos (análise meramente preambular e sem aprofundamento, nos limites da atuação da Procuradoria, cujo conteúdo meritório deve ser debatido e votado pelos edis).

Verifica-se, portanto, que a proposição foi devidamente justificada, expondo razões pelas quais se pode inferir estar presente o interesse público necessário a toda proposição legislativa, inexistindo vícios de moralidade ou juridicidade, tampouco sendo possível concluir pela presença de favorecimento pessoal ou perseguição política.

Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade e de moralidade administrativa, tendo em vista que os argumentos avocados são suficientes à motivação da Proposição e demonstração do interesse público adjacente.

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade – Mérito

O município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar quaisquer questões de cunho local, como se pretendeu na Proposição em análise no âmbito da Câmara Municipal, para finalidades institucionais.

Como se vê, a proposição visa criar instrumento legislativo, estabelecendo o regramento para sua concessão.

O objetivo desta Proposição é **conferir base legislativa aos procedimentos operacionais da Câmara Municipal que visem conceder Auxílio Alimentação aos seus servidores e agentes políticos**, auxiliando-os no custeio de despesas com alimentação.

O princípio da legalidade é nota essencial do Estado de Direito. É, também, por conseguinte, um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, porquanto é da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição Federal e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualdade das condições dos socialmente desiguais. Toda a sua atividade fica sujeita à lei, entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição.

É neste sentido que a criação de um instrumento legislativo balizador da concessão do referido auxílio é necessário, cujas regras operacionais devem ser aferidas pelos edis, segundo critérios jurídicos pertinentes.

Todas as atividades da Administração Pública são limitadas pela subordinação à ordem jurídica, ou seja, à legalidade. O procedimento

administrativo não tem existência jurídica se lhe falta, como fonte primária, um texto de lei. Mas não basta que tenha sempre por fonte a lei. É preciso, ainda, que se exerça segundo a orientação dela e dentro dos limites nela traçados. Só assim o procedimento da administração é legítimo. Qualquer medida que tome o Poder Administrativo em face de determinada situação individual, sem preceito de lei que o autorize, ou excedendo o âmbito de permissão da lei, será injurídica.

Ademais, não há criação de despesa pública direta, visto que o pagamento passará pela análise da compatibilidade orçamentária, no momento oportuno, sendo impossível antever os reflexos jurídicos desta norma.

Dito isso, é de se concluir que **não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise**, reunindo condições para prosseguir em tramitação, cujo conteúdo de aprovação é meritório e político.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n.º 30/2022 e de suas correspondentes Emendas*, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando aptos à discussão e deliberação plenárias.

É o parecer.

Cláudio/MG, 07 de agosto de 2023.

Dr. Paulo César Faria Martins
OAB MG 125.444