

## **Parecer Jurídico**

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

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Assunto:** Projeto de Lei Complementar n.º 1, de 04 de março de 2021, o qual “Acrescenta Dispositivo à Lei Complementar Municipal n.º 866, de 23 de julho de 1999”, e respectiva **Emenda n.º 1, Modificativa.**

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB MG 145.659

Aspectos de Legalidade; Constitucionalidade;  
Iniciativa; Competência; Juridicidade;  
Moralidade; Técnica Legislativa.

### **1. Breve Relatório**

Pretende a presidência desta egrégia Casa Legislativa, por meio da consulta, obter parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência e técnica legislativa acerca do objeto da(s) proposição(es) legislativa(s) em epígrafe. Também será abordado o aspecto regimental do tema em cotejo.

O projeto é de autoria do Poder Executivo, tendo sido encaminhado pela Mensagem n.º 001/2021, de 04 de março. Ademais, consta Emenda n.º 1, Modificativa, da lavra do vereador Evandro da Ambulância.

Constam no dossiê os seguintes documentos:

- a) Mensagem de Encaminhamento e respectivo projeto, de autoria do Prefeito Municipal;
- b) Despacho da presidência da Casa;
- c) E-mail solicitando parecer do sindicato da respectiva categoria dos servidores públicos municipais;
- d) Ofício n.º 4/2021/CMC/CR, de autoria do vereador Caio Rodrigues, solicitando esclarecimentos adicionais ao Poder Executivo;
- e) Ofício n.º 9/2021/CMC/FT, de autoria do vereador Fernando Tolentino, solicitando esclarecimentos adicionais ao Poder Executivo;
- f) Ofício n.º 30/2021/AGM, de autoria do Poder Executivo, solicitando apresentação de Emenda ao projeto;
- g) Emenda n.º 1, Modificativa, de autoria do vereador Evandro da Ambulância, atendendo à requisição do Poder Executivo;
- h) Ofício n.º 13/2021/CMC/DL, de autoria do vereador Darley Lopes, solicitando informações complementares do Poder Executivo;
- i) Nova convocação do sindicato dos servidores públicos municipais;
- j) Parecer jurídico n.º 5/2021, do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, opinando favoravelmente ao projeto e respectiva Emenda;
- k) Despacho da presidência das comissões;
- l) Ofício n.º 054/AGM/2021, do Poder Executivo, prestando informações complementares solicitadas pelos vereadores nos ofícios citados acima;

m) Parecer conjunto das Comissões, opinando favoravelmente ao projeto e respectiva Emenda.

Além da vasta documentação que instrui o dossiê, o projeto foi debatido em diversas ocasiões nas reuniões preparatórias do Poder Legislativo, inclusive com participação e esclarecimentos adicionais do Poder Executivo.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e efetividade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

É, em síntese, o breve relato.

## **2. Síntese da Análise Jurídica**

Das proposições legislativas em análise, extrai-se, sucintamente, que:

### **2.1 Inexistência de Vícios de Iniciativa e Competência Legislativa**

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*. 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. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, por isso, 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.

O projeto de lei em referência **atendeu aos requisitos regimentais quanto aos aspectos de formatação e motivação**.

Além disso, nem o projeto, tampouco sua Emenda, apresentam 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 Prefeito Municipal**.

**Não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria contida no projeto de lei se insere no rol das disposições contidas no

artigo 29, III, da Lei Orgânica Municipal, que confere ao Chefe do Poder Executivo iniciativa privativa nos projetos de lei que versem sobre regime jurídico único dos servidores públicos.

Portanto, a iniciativa de Lei que vise alterar o Estatuto dos Servidores, como no caso em tela, **compete privativamente ao Poder Executivo**, nos exatos termos, também, do **artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal**. Aludido dispositivo constitucional é aplicável aos municípios, por simetria, **dada a absorção compulsória**, pelos municípios, **das linhas básicas do modelo constitucional federal, entre elas as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis** (princípio jurídico da separação e independência dos poderes, conforme ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004).

## **2.2 Inexistência de Vícios de 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! 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, urge atuar sempre pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998<sup>1</sup>, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017<sup>2</sup>.

Cabe elucidar que **o ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão taxativa**, razão pela qual o correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a

---

<sup>1</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>2</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.

aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

No vertente caso, **não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada**, sendo a redação do projeto e sua respectiva Emenda 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, bem como com as demais formas do Direito, licitude, 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 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.

Sobre o tema em cotejo, 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.  
MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> 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%20volem%20a%20moralidade.> Acesso 26 abr. 2021.</a></p></div><div data-bbox=)

No caso em análise, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade**, revelando-se o projeto impessoal e benéfico – em tese – à sociedade, sem favorecimento de particular. Além disso, foram atendidos os demais dogmas jurídicos correspondentes.

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

Inicialmente registro que a alteração legislativa proposta não traduz ilegalidade, devendo o juízo meritório ser debatido e votado pelos edis, visto tratar-se de assunto eminentemente local.

É de se registrar, também, que a norma proposta não colide com legislação federal ou estadual sobre a matéria.

Cite-se o artigo 8º da LC 173/2020:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - **conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos** e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

(...)

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

No caso em análise, a vasta documentação carreada pelo Poder Executivo dá conta de que não há aumento de despesa ao erário, tampouco, criação de novo benefício, tratando-se de mera regulamentação de pagamento já existente no Estatuto dos Servidores (decorrente de obrigação legal anterior, portanto).

Quanto à Emenda apresentada, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica no sentido de que são admissíveis emendas parlamentares nos projetos de Lei de Iniciativa exclusiva do Poder Executivo, encontrando duas limitações constitucionais:

- a) Não importem aumento de despesa;
- b) Manterem pertinência temática com o objeto do projeto de Lei.

Neste sentido, cite-se ADI 2.569, Rel. Min. Carlos Veloso; ADI 1.050 MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.333, Rel. Min. Carmen Lúcia, dentre outros.

Para além destes argumentos, infere-se tratar-se de competência legislativa do Poder Executivo Municipal, nos termos do artigo 30 da Lei Orgânica, tratando-se, inclusive, de matéria privativa. Ademais, sendo o assunto de interesse unicamente local (servidores públicos do município), não há objeção quanto à legalidade, à exceção das ressalvas já feitas.

O Projeto de Lei Complementar n.º 01/2021 e respectiva Emenda, neste contexto, afiguram-se como legítimos, atendendo às disposições contidas na Lei e na Constituição, não havendo limitação na Lei Complementar Federal n.º 173 pelas indicadas razões.

### **3. Conclusão**

À luz do que fora exposto, opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade do projeto de lei complementar n.º 1/2021 e respectiva Emenda n.º 1, Modificativa. No mesmo sentido, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade dos mesmos, inexistindo vícios de iniciativa, estando, portanto, aptos à tramitação e deliberação plenária.

É o parecer, à consideração superior.

Cláudio/MG, 26 de abril de 2021.

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**

Advogado Público  
OAB MG 145.659