

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 18, de 31 de março de 2021, o qual “Autoriza a emissão da Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), no âmbito do Município de Cláudio, Estado de Minas Gerais, regulamentando o art. 3º-A da Lei Federal n.º 12.764, de 27 de dezembro de 2012.”

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

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

1. Breve 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.

O projeto é de autoria do Vereador Darley Lopes, constituindo-se pela Proposição Legislativa em si e, ainda, 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 síntese, o breve relato.

2. Síntese da Análise Jurídica

Da análise jurídica da Proposição, extrai-se 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*¹. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

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.

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**². 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.

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 Municipal³”. 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.

(GRIFOS MEUS)

O projeto em referência **atendeu aos requisitos regimentais, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação mínimos necessários ao seu acolhimento**. Além disso, extrai-se que: a) foi redigido(a) com clareza; b) observou a técnica legislativa; c) não guarda identidade com outra Proposição em tramitação; d) não acumula assuntos distintos; e) não constitui matéria prejudicada.

No que tange ao requisito do inciso “II”, será analisado nos tópicos seguintes deste parecer.

Além disso, o projeto não apresenta vícios de iniciativa, estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa própria do

² Em geral a Lei.

³ 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.

ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato dos Vereadores.**

Não se trata de matéria privativa ao Poder Executivo ou à Mesa Diretora do Poder Legislativo⁴, razão pela qual qualquer dos edis pode deflagrar o Processo Legislativo, tendo em vista a competência legislativa residual deferida aos parlamentares. Como a delimitação de cada uma das funções estatais só pode ser objeto de norma constitucional, **a reserva de iniciativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por disposição constitucional expressa – ou na Lei Orgânica, tratando-se de ente municipal – o que não se verificou no caso em tela.**

Citem-se as seguintes bases legais: artigo 171, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais⁵; o artigo 30 da Lei Orgânica do Município de Cláudio⁶; o artigo 157 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cláudio⁷; e, finalmente, o artigo 30 da Constituição Federal⁸.

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, **bon 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.

⁴ 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.

⁵ Art. 171 – Ao Município compete legislar: I – sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...)

⁶ Art. 30 - A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, na forma e nos casos definidos nesta Lei Orgânica.

⁷ **Art. 157** - A iniciativa de projeto, observado o disposto na Lei Orgânica do Município, cabe:

I - a Vereador, podendo ser individual ou coletiva, considerando-se autores, neste caso, os subscritores;

II - a comissão ou à Mesa Diretora;

III - ao Prefeito Municipal;

IV - aos cidadãos, com subscrição de, no mínimo, 5% (Cinco por cento) do eleitorado do município.

⁸ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, **e nunca privilegiar interesses particulares** (esta intenção geral/impeçoal 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 1998⁹, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017¹⁰.

No vertente caso, **não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada**, sendo a redação do projeto coerente e objetiva. Ademais, o projeto atende aos demais parâmetros redacionais, sendo compatível com os instrumentos normativos citados.

De igual modo, não foram identificados vícios quanto à estruturação da lei, atendendo ao disposto no artigo 5º do Decreto Federal n.º 9.191, de 2017¹¹.

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).

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, **cujá análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um compêndio de obrigações legais**

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ O projeto apresenta parte preliminar (com ementa, preâmbulo e autoria); parte normativa e parte final (com as medidas necessárias à implementação da parte normativa).

e naturais, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de forma 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 Online¹².

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 ou de certos grupos. Além disso, foram atendidos os demais dogmas jurídicos correspondentes, sobretudo os princípios inspiradores da atuação da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), ínsitos à atuação do Poder Legislativo em sede de tramitação dos projetos, quando se vislumbra também sua função administrativa.

A mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria benéfica à população claudiense¹³ e compatível com o interesse público. **Os critérios de conveniência e oportunidade decorrentes desta análise constituem juízo meritório, o qual foge à alçada desta procuradoria.**

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade

O objeto do projeto refere-se à autorização para que o Poder Executivo inicie a expedição da Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), no âmbito do Município de Cláudio. O projeto, portanto, se compatibiliza com o art. 3º-A da Lei Federal n.º 12.764, de 27 de dezembro de 2012. Ressalto, inicialmente, que a matéria é de interesse local, porém, não há limitação constitucional à deliberação.

¹² Disponível *in* < [¹³ Em tese, repito! A determinação do atendimento ao interesse público constitui juízo político e meritório.](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=)

Tem-se que o projeto visa conferir identificação à pessoa diagnosticada com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e assegurar que todas as pessoas que possuem este transtorno tenham seus direitos garantidos, nos termos, inclusive, da legislação federal.

No que tange às alterações necessárias no bojo da Administração Pública, o projeto outorga competência ao Poder Executivo para definir quais órgãos municipais ficarão responsáveis pela emissão do documento, não invadindo, por isso, esfera de atuação doutro Poder. Está disposto na mensagem de justificativa que:

Com aludida Carteira de Identificação será possível a agilização de atendimentos, diminuindo a burocracia, bem como o acesso às instituições administrativas e espaços públicos e privados, evitando o constrangimento e a demora no atendimento, além do o desgaste psicológico.

Neste intuito, o principal escopo da Carteira de Identificação do Autista é facilitar a identificação das pessoas autistas para que tenham assegurados seus direitos, inclusive o atendimento preferencial, haja vista que o autismo não é fácil de ser identificado por quem não tenha um contato direto.

A definição e classificação das pessoas com autismo está fundamentada no ordenamento brasileiro, em especial, na Lei nº 12.764 de 27 de dezembro de 2012, que **institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista**. O projeto em análise, portanto, se qualifica como norma de extensão, que complementa a Lei Federal e com ela se compatibiliza, não havendo discrepância normativa. Ademais, não há contrariedade com outras normas estaduais ou federais que discipline a matéria.

Portanto, uma vez atendidos os preceitos constitucionais e legais, não há nenhuma inconstitucionalidade ou ilegalidade no projeto, cujo conteúdo meritório deve ser debatido e votado pelos nobres Edis da Casa Legislativa.

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade do projeto de lei n.º 18/2021. No mesmo sentido, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade do mesmo, inexistindo vícios de iniciativa e atendendo aos preceitos regimentais, estando, portanto, **apto 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

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