

## **Parecer Jurídico**

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

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Assunto:** **Projeto de Lei n.º 28**, de 29 de abril de 2021, o qual “Institui a carteira de identidade funcional dos vereadores e funcionários da Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais, tornando-a válida como documento civil de identificação em todo território nacional.” e respectiva **Emenda n.º 1**.

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 da Mesa Diretora do Poder Legislativo, constituindo-se pela Proposição Legislativa em si e, ainda, mensagem de justificativa. Ademais, consta Proposição acessória, sendo a Emenda n.º 1, Modificativa, de autoria Vereador Evandro da Ambulância.

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*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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, 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.

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**”<sup>2</sup>. 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 (e respectiva Emenda) **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.**

É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Executivo**, razão pela qual qualquer dos edis pode deflagrar o

---

<sup>2</sup> 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.

Processo Legislativo, tendo em vista a competência legislativa residual deferida aos Edis. 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 Gerais<sup>3</sup>; o artigo 30 da Lei Orgânica do Município de Cláudio<sup>4</sup>; o artigo 157 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cláudio<sup>5</sup>; e, finalmente, o artigo 30 da Constituição Federal<sup>6</sup>.

Para além destes argumentos, sendo a matéria de interesse interno do Poder Legislativo – carteira funcional de seus membros e servidores – justifica-se que a proposição seja de autoria da Mesa Diretora desta Casa de Leis.

## **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/impeçoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

<sup>3</sup> Art. 171 – Ao Município compete legislar: I – sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...)

<sup>4</sup> Art. 30 - A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, na forma e nos casos definidos nesta Lei Orgânica.

<sup>5</sup> **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.

<sup>6</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

**I** - legislar sobre assuntos de interesse local;

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 1998<sup>7</sup>, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017<sup>8</sup>.

No vertente caso, **não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada**, sendo a redação utilizada coerente e objetiva. Ademais, o projeto (e sua Emenda) 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, o que também se aplica a eventuais vícios de concordância ou grafia das palavras.

### **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.

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

<sup>7</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>8</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.

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>9</sup>.

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**.

A mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria (em tese, repito!) benéfica à população e compatível com o interesse público, sobretudo em relação aos serviços públicos prestados pelo Poder Legislativo e à identificação de seus membros e servidores perante a sociedade. **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 criação de Carteira Funcional dos servidores e membros do Poder Legislativo, autorizando o Poder Legislativo a emitir aludido documento, atribuindo-lhe *status* de documento de identificação oficial.

Ressalto, inicialmente, que a matéria é de interesse local, o que se depreende da mera leitura do projeto e mensagem de encaminhamento.

Noutro giro, é de se concluir que o projeto não cria despesas diretas, visto que é meramente autorizativo, dispondo que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por dotações orçamentárias próprias. É dizer, portanto, que a edição da lei **não obriga a imediata expedição da Carteira Funcional, a qual estará dependente de disponibilidade orçamentária, segundo critérios da Mesa Diretora do Poder Legislativo.**

Destaque-se, ainda, que em âmbito Federal foi recentemente promulgada a Lei n.º 13.862, de 30 de julho de 2019, a qual dispõe sobre a carteira de identidade funcional dos membros do Poder Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Logo, a matéria encontra convergência em leis

---

<sup>9</sup> 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.

federais. No entanto, a existência de Lei Federal não exclui a competência do município para complementar a legislação, no que couber, respeitados os parâmetros mínimos estabelecidos em âmbito nacional.

Desta forma, ambas as leis – a citada lei federal e o projeto ora em análise – dispõem que a carteira de identidade funcional dos membros do Poder Legislativo tem validade, para todos os fins de direito, em todo o território nacional, no curso da legislatura em que for expedida.

É necessário, para atribuir *status* de documento oficial à Carteira Funcional, que haja lastro em legislação de regência, o que legitima o pretensão do projeto de Lei.

Dito isso, é de se concluir que não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades no projeto ou na sua Emenda, sendo compatíveis com a legislação federal correspondente.

### **3. Conclusão**

À luz do que fora exposto, opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade do projeto de lei n.º 28/2021 e respectiva Emenda. No mesmo sentido, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade dos mesmos, inexistindo vícios de iniciativa e atendendo aos preceitos regimentais, estando, portanto, aptos à tramitação e deliberação plenária.

É o parecer, à consideração superior.  
Cláudio/MG, 10 de maio de 2021.

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