

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 56, de 22 de julho de 2021**, o qual “*Autoriza adesão do Município de Cláudio ao Projeto “Mãos Dadas”, do Governo do Estado de Minas Gerais, para municipalização da Escola Estadual Inocêncio Amorim, e dá outras providências.*” e

Emenda n.º 1, Modificativa.

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 Poder Executivo**. Consta, ainda, Emenda n. 1, Modificativa, apresentada pelo Vereador Evandro da Ambulância.

O dossiê é integralizado por:

- ⇒ Mensagem de Encaminhamento, de autoria do Poder Executivo;
- ⇒ Projeto de Lei, assim estruturado:

Art. 1º - Definição do Objeto	Autoriza adesão do município ao Projeto “Mãos Dadas”, do governo estadual; aponta o embasamento legal.
Art. 2º - Apontamento das Diretrizes do Projeto	Com base na Resolução n.º 4.584, de 2021, da Secretaria do Estado de Educação - SEE.
Art. 3º - Estabelece obrigações do ente estadual	Com base no instrumento normativo já citado.
Art. 4º - Lista as obrigações do Município	Também com base na citada Resolução da SEE.
Art. 5º - estatui regras acerca de repasses de recursos financeiros ao Município.	Em sintonia com os instrumentos normativos reguladores.
Art. 6º - Disposições Finais.	

- ⇒ A Emenda n.º 1, Modificativa, é de autoria do Vereador Evandro da Ambulância e prevê inclusão de parágrafo único ao Art. 5º da Proposição, no qual são listados incisos que impõem ao Executivo a obrigação de fazer constar, no convênio, cláusulas para garantia de repasse de recursos financeiros.
- ⇒ Constam também outros documentos apresentados pelo Poder Executivo:

- Cópia do Ofício n.º 78/2021/AGM, da lavra da Secretária Municipal de Educação e deste Prefeito Municipal, direcionado à Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais, o qual ratifica intenção do Município de Cláudio em aderir ao Projeto Mãos Dadas, solicitando, inclusive, concessão de aporte financeiro no valor de R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para reformas no prédio¹;
- Termo de Adesão firmado pelo Município de Cláudio²;
- Relatório, de autoria da Secretaria Estadual de Educação, relativo à “Escola Estadual Inocêncio Amorim”, constando número de matrículas até a presente data (124), bem como esclarecendo o quantitativo de 06 turmas implantadas, além de dispor sobre as premissas básicas para o Programa e matrículas, contendo também informações financeiras relativas à aludida escola. Registre-se que a partir de 2022 serão 45 o número de matrículas, com 02 turmas implantadas;
- Ofício n.º 040/2021, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME/MG, propondo reflexões sobre o “Projeto Mãos Dadas”; e
- Resolução n.º 4.584/2021, da Secretaria de Estado de Educação, que disciplina o Projeto “Mãos Dadas”.

É, no necessário, o resumo do que consta no dossiê.

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*³. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

¹ A Cópia apresentada possui apenas assinaturas digitais, inexistindo assinatura física.

² A Cópia apresentada possui apenas assinaturas digitais, inexistindo assinatura física.

³ 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. 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 (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**”⁴. 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**

⁴ 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.

ato do Prefeito Municipal, o qual detém competência legislativa própria. É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora**⁵.

Logo, inexistente vício de competência.

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 1998⁶, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁷.

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. O mesmo também se aplica a **pequenos vícios ortográficos, de concordância ou gramaticais, que, caso detectados pela Secretaria da Casa, podem ser corrigidos em Redação Final, mantido o sentido original da Proposição.**

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

2.3 Presença de Juridicidade e de Moralidade Administrativa:

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente.

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 Online⁸.

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, 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

⁸ 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.

procuradoria, devendo ser julgado pelos Vereadores (ao votar a norma) e pelo Prefeito Municipal (ao sancioná-la ou vetá-la).

É de bom alvitre ressaltar que cabe “veto” mesmo nas normas originárias do Poder Executivo, havendo, por isso, **controle posterior de legalidade e conformidade, feito pelo próprio autor da Proposição.**

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.

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade:

O objeto da Proposição se refere à autorização para que o Poder Executivo Municipal integre o Projeto “Mãos Dadas”, do governo estadual, para fins de municipalização da Escola Estadual “Inocêncio Amorim”, sediada neste município de Cláudio.

Como disposto acima (vide relatório), a Proposição possui dispositivos estruturados que garantem o resguardo do interesse do ente municipal, na medida em que serão repassadas verbas – pelo governo do Estado – para custeio da unidade escolar municipalizada.

Além disso, a autorização legislativa não cria despesas pecuniárias diretas, visto que o convênio haverá de ser celebrado e incluído nas peças orçamentárias para eventuais desembolsos do município.

Via de regra, a celebração de convênios não deve ser precedida de autorização legislativa, visto que constitui nítida atividade administrativa do município, intrínseca às funções do Poder Executivo. Todavia, no caso em tela, a legislação federal (e demais normas relativas ao Projeto “Mãos Dadas”) exigem a existência de lei municipal ratificadora, o que legitima a existência da Proposição.

A jurisprudência é sólida no sentido de que o Poder Legislativo não pode travar a atividade administrativa da cidade, desempenhada pelo Poder Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Mas, como dito, este não é o caso da norma em exame, visto tratar-se de assunto excepcional, em que a autorização legislativa decorre de uma imposição legal externa, visando, justamente, obter o voto dos representantes do povo, eleitos para esta finalidade (os quais exercerão juízo político e meritório sobre a municipalização da aludida escola).

Destarte, verifica-se que o objeto da Proposição não viola preceito constitucional, sendo hígido e compatível com as normas que, inclusive, citou em seu Art. 1º. 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 56, de 2021 e respectiva Emenda n.º 1, Modificativa**, estando aptos à discussão e deliberação plenárias.

É o parecer.

Cláudio/MG, 30 de julho de 2021.

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