

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei Complementar n.º 13, de 24 de março de 2022, o qual “*Altera a Lei Complementar n.º 834, de 25 de setembro de 1998*”.

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 Proposição Legislativa em epígrafe, **de autoria do vereador Sargento Moisés – Cidadania**.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem:

- ⇒ Projeto de Lei e respectiva mensagem de justificativa, estruturado da seguinte maneira:

<u>Art. 1º</u>	Introduz a finalidade da Lei, alterar a Lei Complementar nº 834 de 25 de setembro de 1998.
<u>Art. 2º</u>	Dispõe sobre modificações do Art. 73 da Lei Complementar nº. 834/1998.
<u>Art. 3º</u>	Data em que a lei entrará em vigor.

- ⇒ Despacho da Presidência do Poder Legislativo, para retificar o registro do presente projeto para Projeto de Lei Complementar nº. 13, de 24 de março de 2022.

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 apartado, o relatório.

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*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.

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 (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 legalidade 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, 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 mínimos, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação necessários ao seu acolhimento**. Além disso, não existem motivos prejudiciais ao seu conhecimento, devendo ser admitido para tramitação.

Ademais, 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, visto não se tratar de assunto privativo ao Poder Legislativo (por sua Mesa Diretora) ou ao Poder Executivo, como restará evidenciado ao final.**

Logo, inexistente vício de competência.

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.

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

A redação do projeto em análise é coerente e objetiva, atendendo aos preceitos regimentais e legais relativos 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.

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.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada por seu proponente, com argumentos suficientes para fazer concluir pela moralidade da medida e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição trará benefícios

à população deste município (segundo a análise primária, cujo mérito deve ser feito pelos edis). Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade.

Cabe, aqui, enaltecer que a Proposição é impessoal, possuindo mecanismos de caráter objetivo de aplicabilidade, como dispõe a nova redação do Art. 73, da Lei Complementar nº. 834/1998.

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade:

O município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar normas relativas à saúde pública de cunho local, como se pretendeu na Proposição em análise. Essencialmente, trata-se de instituição de norma voltada à atualização da legislação municipal, para ampliar a vedação disposta no Código de Postura do município em seu Art. 73, e incluir os chamados “*Cigarros Eletrônicos*”.

É de se ressaltar que **inexiste usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo**, cujas competências privativas estão elencadas nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 1º São de iniciativa **privativa do Presidente da República** as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) **criação de cargos**, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) **servidores públicos** da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) **criação e extinção de Ministérios** e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III – **do Governador do Estado**:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;
- i) os orçamentos anuais;

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIO

Art. 29 - **São de iniciativa do Prefeito** as Leis que disponham sobre:

I - **a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta, autárquica e fundacional, e a **fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - o **quadro de empregados** das empresas públicas, sociedades de economia mista entidades sob o controle direto ou indireto do Município;

III - o **Regime Jurídico Único dos servidores públicos** dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluído o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;

IV - **a criação, estruturação, extinção e atribuição dos órgãos** da administração direta e das entidades da administração indireta;

V - as Diretrizes Orçamentárias;

VI - os Planos Plurianuais;

VII - os Orçamentos Anuais.

Percebe-se, portanto, que **não há limitação para que a matéria (proibição do uso de qualquer produto fumígeno) seja deflagrada por ato legislativo dos Vereadores**, como de fato ocorreu no caso em análise. Além disso, por tratar-se de assunto eminentemente local, cada município detém competência legislativa própria.

Necessário destacar que a Lei Federal nº. 9.294, de 15 julho de 1996, dispõe **sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos**, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, e dispõe:

Art. 1º **O uso e a propaganda de produtos fumíferos, derivados ou não do tabaco**, de bebidas alcoólicas, de medicamentos e terapias e de defensivos agrícolas **estão sujeitos às restrições e condições** estabelecidas por esta Lei, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.

(...)

Art. 2º **É proibido o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo fechado, privado ou público.**

Neste cenário, o Poder Legislativo tem plena legitimidade para criação de políticas públicas na área da saúde, em que pese o Poder Executivo ser responsável direto por sua execução e implementação.

O papel desempenhado pelo Poder Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, **a fiscalização** e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo.

Ressalto que a Constituição Federal, em seu Art. 6º, prescreve como segundo direito social a “saúde”, impondo a todos os entes federados a obrigação de adotar políticas públicas efetivas na execução deste direito aos seus cidadãos.

No que se refere competência para assegurar direitos relativos à saúde, dispõe a Carta Magna:

O Art. 196, do texto constitucional estabelece que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Com base no *site* do Instituto Nacional de Câncer – INCA, com data da última modificação em 16/12/2019 às 11h06, dispõe:

Quais os riscos à saúde?

Não é verdade o argumento de que os DEFs fazem menos mal à saúde do que os cigarros tradicionais.

Estudos mostram que os níveis de toxicidade podem ser tão prejudiciais quanto os do cigarro tradicional, já que combinam substâncias tóxicas com outras que muitas vezes apenas mascaram os efeitos danosos.

Os DEFs oferecem muitos riscos à saúde, como dependência, doenças respiratórias, cardiovasculares e câncer.

(...)

É importante ressaltar que a importação, propaganda e a venda desses produtos (DEF's), incluindo pela Internet, são proibidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Por outro lado, cabe ao município complementar a legislação federal e a estadual no que couber, conforme prescrição do Art. 30, inciso II, da Constituição Federal. Com isso, por base na Lei Federal nº. 9.294, de 15 de Julho de 1996 o presente Projeto de Lei Complementar tem função de suplementar a legislação no âmbito do município de Cláudio/MG, nos limites de sua competência legislativa e administrativa.

Dito isso, foram analisados os principais tópicos do tema em cotejo, não havendo óbice à tramitação da Proposição, com deliberação meritória posterior pela Casa Legislativa.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar n.º 13/2022*, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa.

É o parecer.

Cláudio/MG, 04 de abril de 2022.

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