

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Proposta de Emenda a Lei Orgânica do Município de Cláudio/MG n.º 01, de 12 de abril de 2022, a qual “*Acréscena Capítulo VIII ao Título VI da Lei Orgânica do Município*”.

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 de diversos parlamentares que integram o Poder Legislativo municipal**.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o Projeto de Emenda à Lei Orgânica com respectiva mensagem de justificativa, acompanhados de cópia da Portaria n.º. 22/2022, que institui Comissão Especial para estudo e emissão de parecer à Proposta em análise.

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.

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.

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.

A Proposição Legislativa 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.

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 seus proponentes, 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. Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade.

Cabe, aqui, enaltecer que a Proposição é impessoal, possuindo mecanismos de caráter objetivo, inexistindo favorecimento pessoal.

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade:

O município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar as demandas da população em relação à “segurança pública” local, como se pretendeu na Proposição em análise. Essencialmente, trata-se de incorporação de mecanismos facilitadores para gestão da segurança além dos guardas municipais, com objetivo de facilitar futura criação de Secretaria, Conselho e Fundo municipal de segurança pública, por exemplo.

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 (gestão da segurança pública) 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, desde que respeitada a legislação federal de regência.

Necessário destacar que a partir da década de 1990 foram implementadas algumas intervenções como a criação de guardas civis, secretarias e planos municipais de segurança pública que são fundamentais para preservação da segurança da população e do patrimônio público e privado.

Com a criação do Capítulo VIII, **o legislador apresenta mecanismos para gestão da segurança pública no município**, para atender os direitos previstos na Constituição Federal, sobretudo os direitos sociais que exigem ações proativas dos entes federados. Em outras palavras, são medidas criadas pelos governos dedicadas a garantir o bem estar e segurança da população.

Neste cenário, o Poder Legislativo tem plena legitimidade para criação de políticas públicas, 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, também, que a Constituição Federal, em seu Art. 5º, prescreve a segurança com direito e garantia fundamental de toda a população, de caráter inviolável, impondo a todos os entes federados a obrigação de adotar políticas públicas efetivas para execução deste direito aos seus cidadãos.

Com fundamento no artigo 27, I, da Lei Orgânica do Município de Cláudio/MG, c/c artigo 169, I, do Regimento Interno desta Casa Legislativa e, finalmente, ancorados nas disposições do artigo 29 da Constituição da República Federativa do Brasil, o município nada mais está fazendo do que agindo nos termos da lei, **proporcionando meios efetivos para garantir a segurança à seus munícipes.**

Para arremate, destacamos o contido no Art. 6º da Constituição, o qual estabelece que a segurança é um direito social de todos. É de se concluir, portanto, que o direito à segurança compreende as garantias básicas destinadas a toda sociedade, o que legitima e justifica o objeto do projeto em análise. Veja-se, inclusive, o que fora destacado pelos proponentes na mensagem de encaminhamento:

No âmbito municipal, especialmente a partir da década de 1990, foram implementadas algumas intervenções como criação de guardas civis, secretarias e planos municipais de segurança pública que são fundamentais para preservação da segurança da população e do patrimônio público e privado.

No entanto, observa-se que as iniciativas nesse sentido tendem a ser tímidas, sobretudo no município de Cláudio, onde inexistem leis ou regulamentações específicas para a Segurança Pública.

Dado que o município é o ente federado mais próximo do cidadão, espera-se dele um protagonismo capaz de atender às demandas da população por segurança. Tal protagonismo deve estar associado a um modelo de administração que incorpore mecanismos facilitadores da gestão da segurança pública além de guardas municipais: secretaria, conselho e fundo municipal de segurança pública, por exemplo.

Estudos apontam que a atuação das prefeituras na redução das desigualdades teria implicações na redução de crimes.

Nessa perspectiva, parte-se da hipótese de que ao adotar mecanismos de gestão da segurança pública, a administração municipal deve contribuir para menores índices de criminalidade, o que pretendemos com a presente Proposição Legislativa. (grifo nosso)

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade da Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Cláudio/MG n.º 01/2022*, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa.

É o parecer.

Cláudio/MG, 05 de maio de 2022.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público – OAB/MG 145.659