

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 15, de 02 de maio de 2022, o qual “*Altera a Lei Municipal n.º 633, de 10 de fevereiro de 1994*”.

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 Poder Executivo local**.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o Projeto de Lei e respectiva mensagem de justificativa. Constam no dossiê, ainda, Ofício n.º 092/2022/AGM, encaminhando os Anexos relativos ao Projeto, a saber: Declaração de Impacto Orçamentário e Financeiro, subscrita pelos servidores Luísa de Fátima Ferreira de Sousa e Francisco de Assis Sousa; Ofício n.º 053/2022/DRH, da lavra do servidor Diego Nascimento Silva; Declaração do Ordenador de Despesas, ou seja, do Prefeito Municipal, dando conta da adequação orçamentária para atendimento às despesas criadas pelo Projeto.

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

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.

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 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 do Prefeito, o qual detém competência legislativa própria.** É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora**².

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).

² 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.

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).

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

Além disso, foram atendidos os critérios de boa técnica legislativa definidos na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 (que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis) e de seu respectivo Decreto regulamentador, a saber, Decreto Federal n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017 (o qual estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos em âmbito federal).

Conclui-se, à vista disso, que inexistem vícios de técnica legislativa.

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, da seguinte maneira:**

O presente Projeto de Lei que temos a honra de vos enviar visa conceder aumento do subsídio mensal dos cinco membros do Conselho Tutelar atuantes em nosso Município.

Como é cediço o Conselho Tutelar exerce importante função na sociedade, pois zela pelo cumprimento da defesa dos direitos da criança e do adolescente. Seus membros são os principais responsáveis para fazer valer esses direitos e dar os encaminhamentos necessários para a solução dos problemas referentes à infância e à adolescência.

Ao Conselho Tutelar são encaminhados os problemas de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão que tenham como vítimas as crianças e os adolescentes. Quando recebe uma denúncia, o Conselho Tutelar passa a acompanhar o caso para definir a melhor forma de resolver o problema, que requisita os serviços públicos para atender as necessidades.

Os membros do Conselho Tutelar recebem, até a presente data, um subsídio mensal no valor de R\$ 1.654,62 (mil seiscentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e dois centavos), conforme se verifica do Portal da Transparência. Entretanto, dada a sua importância e relevância na sociedade decidimos conceder o almejado aumento aos conselheiros, na forma prevista no art. 2º do Projeto de Lei.

O aumento será de R\$541,11 (quinhentos e quarenta e um reais e onze centavos), representando uma diferença de 32,703% em relação ao subsídio atual.

A intenção do Poder Executivo, portanto, é de majorar o subsídio dos membros do Conselho Tutelar local, passando-se de R\$ 1.654,62 para 2.195,73, com um aumento de R\$ 541,11, perfazendo o percentual de 32,70%.

As razões avocadas pelo Poder Executivo são suficientes para fazer concluir pela moralidade da medida e, ao mesmo tempo, pela juridicidade, com sólidos argumentos de que a Proposição trará benefícios à população deste município na medida em que visa valorização dos conselheiros que atuam na defesa das crianças e adolescentes.

Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade.

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade:

O objeto da Proposição refere-se à alteração da Lei Municipal n.º 633, de 10 de fevereiro de 1.994, a qual, por sua vez, dispõe sobre a Política Municipal de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. Especificamente, a alteração pretendida se refere ao parágrafo primeiro do Art. 17 da Lei, o qual fixa o subsídio mensal dos membros do Conselho Tutelar.

Conforme ressaltado acima, o objetivo do Poder Executivo é de **majorar o subsídio dos membros do Conselho Tutelar local, passando-se de R\$ 1.654,62 para 2.195,73, com um aumento de R\$ 541,11, perfazendo o percentual de 32,70%.**

Compulsando a Lei Municipal n.º 633/1994, verifica-se que a última atualização do subsídio dos Conselheiros foi em 2017, por meio da Lei Municipal n.º 1.500/2017.

Nota-se que o subsídio, referido na lei, é de R\$ 1.295,73, ao passo que o valor referido na mensagem de encaminhamento é de R\$ 1.654,62. Esta discrepância se refere à Revisão Geral Anual que é concedida pelo Poder Executivo com lastro nos índices inflacionários oficiais, haja vista o permissivo incluso no parágrafo primeiro do citado Art. 17.

Além disso, conforme consta no Art. 03º da Proposição, a previsão é de que a medida seja retroativa à 1º de abril de 2021.

Pois bem:

Primeiramente, é bom esclarecer que os Conselheiros Tutelares não são servidores públicos, exercendo mandato eletivo para o desempenho de suas atribuições. Neste viés, aos conselheiros tutelares não se aplica o Estatuto dos Servidores Públicos municipais, devendo ser editada – como de fato foi – lei específica.

É cabível sublinhar, ainda, que em face deste raciocínio os conselheiros recebem pelo sistema de subsídios (parcela única), sem direito a horas-extras, gratificações, adicionais etc.

Não obstante isso, a Lei Federal (Lei 8.069/90) garante aos conselheiros o direito à cobertura previdenciária, gozo de férias anuais, licenças maternidade e paternidade e gratificação natalina, conforme previsto em seu Art. 134, com redação dada pela Lei 12.696/2012.

Finalmente, cabe registrar que **os conselheiros tutelares não são hierarquicamente vinculados ao Prefeito Municipal, tampouco a qualquer outro servidor do Poder Executivo, tendo plena independência funcional no exercício de suas atribuições.** Cabe ao Poder Executivo **a obrigação de lhes fornecer meios administrativos de funcionamento do Conselho, além do custeio de seus subsídios,** garantindo-se liberdade profissional e viabilidade para efetivo exercício das atribuições e prerrogativas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho 1990) estabelece de maneira taxativa que:

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. – L.L.O.S. Jur. 5

população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha.

A par destes argumentos, verifica-se que o Projeto de Lei em referência se alinha à previsão do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual prevê que caberá ao Poder Executivo a obrigação de custear o Conselho Tutelar.

Cabe analisar a medida, finalmente, sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a criação de despesa pública permanente. Vejamos o que versa a Lei Complementar n.º 101/2000:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Tendo em vista a documentação que fora incluída no processo (Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro e Declaração do Ordenador de Despesa), o projeto atendeu à previsão da Lei Federal para aumento de despesa pública permanente, inexistindo vícios quanto ao aspecto financeiro da medida pretendida. Cabe registrar, finalmente, que a Lei prevê um aumento de gastos públicos no importe de R\$ 43.108,43 ao ano, valor este que certamente será corrigido em face da Revisão Geral Anual. Dito isso, é de se concluir que **não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise.**

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, ***conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 15/2022***, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa.

É o parecer.

Cláudio/MG, 09 de maio de 2022.

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