

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 59, de 06 de outubro de 2022**, o qual “Reconhece o wheeling e demais manobras de motocicletas como prática esportiva no âmbito do município de Cláudio e dá outras providências.”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini - OAB/MG: 145.659.

1. Relatório:

Trata-se de parecer jurídico que analisa os aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e parâmetros regimentais acerca da Proposição Legislativa em epígrafe, **de autoria do vereador Fernando Tolentino (PSDB)**.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o Projeto de Lei e respectiva mensagem de justificativa.

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 Formais da Proposição, da Técnica Legislativa, 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

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.

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.**

Registramos, também, que **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 de vereador, 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.

Quanto à técnica legislativa utilizada:

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 de Lei em análise é **coerente, coesa, uniforme, impessoal e objetiva**, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância que comprometam a compreensão de seu conteúdo.

Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto Federal 9.191, de 01º de novembro de 2017, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, dos quais cito o artigo 14 do Decreto Federal citado, *in verbis*:

Art. 14. As disposições normativas **serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as **palavras e as expressões em seu sentido comum**, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar **frases curtas e concisas**;
- c) construir as orações na **ordem direta**;
- d) **evitar preciosismo, neologismo e adjetivação**; e
- e) buscar a **uniformidade do tempo verbal** no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
 - b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e **evitar o emprego de sinonímia**;
 - c) **evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido** ao texto;
 - d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;
- (...)

Estas disposições foram atendidas no projeto em referência, não havendo ofensa 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, escapando à análise meramente jurídica deste Parecer**.

Por fim, **é de se ressaltar que a utilização de palavras em outro idioma no Projeto em referência é justificável e aceitável**, pois, em que pese esta medida dever ser utilizada com cautela, no caso específico desta Proposição Legislativa os termos que se pretende indicar **não foram “aportuguesados”, inexistindo no vernáculo palavras sinônimas para substituição.**

2.2. Análise da Juridicidade e da 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 (quicá no Constitucional), 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 (análise meramente preambular e sem aprofundamento, nos limites da atuação da Procuradoria, cujo conteúdo meritório deve ser debatido e votados pelos edis).

Consta na mensagem de justificativa (exposição de motivos) que:

O Wheeling é uma modalidade que chegou ao Brasil nos anos de 1980, após ter sido trazida da Europa. Na época, era conhecida como “speed wheeling”, um tipo de prova de arrancada que os pilotos vinham com a moto empinada, apoiados em uma roda e em alta velocidade. Conforme foi passando o tempo, os brasileiros começaram a se aperfeiçoar nesse esporte e a executar manobras em baixa velocidade. Foi então que tiveram início os primeiros campeonatos, que avaliavam a habilidade e a capacidade dos competidores em executar vários tipos de manobras com uma roda. Wheeling é uma das modalidades que mais exigem sincronismo do piloto e motocicleta. Trata-se de uma prática esportiva crescente e que não pode ser desconsiderada pelo Poder Público, **devendo ser regulamentada para que possa ser exercida de forma segura e responsável.**

Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade e de moralidade administrativa, tendo em vista que os argumentos avocados são suficientes à

motivação da Proposição e à demonstração de atendimento ao interesse público, fim último de toda legislação.

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade – Análise de Mérito

O município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar “programas sociais” e “ações governamentais” de cunho local, como se pretendeu na Proposição em análise. Essencialmente, o projeto de lei dispõe sobre o caráter esportivo **da prática denominada “wheeling”, deixando a regulamentação da matéria ao crivo discricionário do Poder Executivo.**

Trata-se, em outras palavras, **de política pública de âmbito local, cujo reconhecimento legislativo dá ao Poder Executivo, executor da lei, meios de regulamentar a questão e de aportar recursos públicos no assunto, segundo critérios de conveniência e oportunidade. É dizer, portanto, que a lei em análise não cria despesas diretas ou impõe obrigações ao Poder Executivo, tratando-se de conteúdo dogmático, educativo e programático, cuja execução dependerá de viabilidade orçamentária a ser definida em momentos posteriores, por ocasião da aprovação dos orçamentos do município.**

Logo, a criação da política pública em si **não usurpa competência do prefeito municipal, tratando-se de ato que visa elevar à estatura de “lei local” um tema específico, segundo critérios meritórios definidos pelos edis ao apreciar e votar a norma, no exercício da regular competência legislativa.**

Desta forma, **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 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, respeitada a legislação federal e estadual de regência.**

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 juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 59/2022*, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando apto à discussão e deliberação plenárias, motivo pelo qual **ratificamos parecer jurídico oral já exarado em reunião conjunta das comissões desta Casa Legislativa.** É de se ressaltar que, no caso específico deste projeto de lei, a utilização de palavras em outro idioma é justificável e aceitável, pois, em que pese esta medida dever ser utilizada com cautela, os termos que se pretende indicar no texto legal não foram “aportuguesados”, inexistindo no vernáculo palavras sinônimas para substituição.

É o parecer.

Cláudio/MG, 04 de novembro de 2022.

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