

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 62, de 24 de outubro de 2022, o qual “Dispõe sobre o Conselho Municipal de Políticas Sobre Drogas – COMAD – no âmbito do município de Cláudio, Estado de Minas Gerais.”.

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 Preposição Legislativa em epígrafe, **de autoria do vereador Sargento Moisés (Cidadania)**.

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**.

Ressalvo, no entanto, que a expressão “cuja participação ocorrerá sem prejuízo da autonomia das instituições e entidades privadas”, referida no inciso XVI do Art. 3º, deverá ser substituída por “cuja participação ocorrerá sem prejuízo da autonomia dos órgãos, Poderes e entidades estaduais”, tendo em vista que a UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais é uma instituição estadual e não privada.

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:

Nossa intenção, ao apresentar a presente Proposição legislativa, é de alterar a nomenclatura do Conselho para: “Conselho Municipal de Políticas Sobre Drogas”, mantendo a mesma sigla designativa, ou seja, COMAD, compatibilizando o órgão municipal com seu paradigma de âmbito federal. Em âmbito federal existe o CONAD, ou seja, “Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas”, devendo existir convergência entre a nomenclatura do órgão municipal com o órgão federal em questão. A expressão “antidroga” é inadequada, sobretudo porque o Conselho atua nas mais variadas políticas públicas, não apenas de combate, como de conscientização acerca da utilização de drogas muitas vezes lícitas e necessárias, como é o caso dos fármacos. É impossível, portanto, existir uma sociedade “antidroga”, visto que muitos de nós, em dado momento da vida, pode ser compelido a utilizar drogas, segundo prescrição médica e para os devidos tratamentos de saúde. É de se considerar que a noção

de “drogas” é ampla, envolvendo qualquer substância, natural ou sintética que, quando administrada ou consumida por um ser vivo, modifica uma ou mais de suas funções, com exceção daquelas substâncias necessárias para a manutenção da saúde normal (água alimentos etc.). É justamente por isso que até mesmo a utilização da expressão “entorpecentes” é imprecisa, visto que remete apenas às substâncias que entorpecem, excluindo outras de cunho alucinógeno ou ainda, com outros efeitos sobre o organismo humano. Desta forma, o conselho não é meramente “antidroga”, mas, deve agir ativamente nas políticas públicas relativas à conscientização do uso das drogas, que não abrangem apenas aquelas substâncias entorpecentes, como comumente é entendido por leigos. Partindo-se do pressuposto de que uma política sobre drogas constitui o conjunto de esforços do município para redução da oferta e da demanda de drogas ilícitas, e conscientização acerca da utilização, quando necessário, de drogas lícitas, a alteração da nomenclatura é medida necessária (...)

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, voltada à reestruturação do COMAD, Conselho que atualmente é regido pela Lei Municipal n.º 1.260, de 23 de abril de 2010.

Essencialmente, o projeto de lei **mantém os mesmos parâmetros, competências, estruturas e diretrizes traçados na Lei Municipal n.º 1.260, de 2010, sendo voltado à alteração de nomenclaturas, correção de vícios redacionais e de técnica legislativa existentes na lei original e que são insuscetíveis de correção por meio de retificações avulsas, justificando-se a revogação integral da lei,** substituindo-a por instrumento normativo moderno.

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, mas, possibilitando o efetivo funcionamento do COMAD em âmbito local, tendo em vista a relevância do Conselho para a população do município.**

É dizer, portanto, que a lei em análise **não cria despesas diretas ou impõe obrigações ao Poder Executivo (senão aquelas já existentes na Lei 1.260, de 2010, que está sendo revogada), tratando-se de conteúdo eminentemente dogmático, educativo e programático.**

Logo, a criação de Conselho Municipal 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.

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 62/2022***, 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.**

Ressalvo, no entanto, que a expressão “cuja participação ocorrerá sem prejuízo da autonomia das instituições e entidades privadas”, referida no inciso XVI do Art. 3º, deverá ser substituída por “cuja participação ocorrerá sem prejuízo da autonomia dos órgãos, Poderes e entidades estaduais”, tendo em vista que a UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais é uma instituição estadual e não privada.

É o parecer.

Cláudio/MG, 04 de novembro de 2022.

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