

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 51, de 05 de setembro de 2022, o qual “Disciplina, no âmbito do município de Cláudio, Estado de Minas Gerais, a prática de “Pesca Esportiva”, na forma que específica” e respectivas Emendas de n.º 1, Modificativa, e 2, Aditiva.

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 dos Vereadores Julinho, Simental e Caio Rodrigues**. As Proposições Legislativas acessórias, por sua vez, foram apresentadas pelos vereadores Evandro da Ambulância e Marcos Paulo Dutra.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o Projeto de Lei e respectiva mensagem de justificativa, bem como as correspondentes Emendas.

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

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.

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.**

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.

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:

A pesca esportiva pode ser considerada uma evolução da pesca amadora, que amplia a conscientização de seus praticantes em relação à preservação do meio ambiente e das espécies de peixes existentes nos rios, lagos e represas. A sustentabilidade dessa atividade esportiva está além da soltura do pescado, compreende desde a escolha dos equipamentos de pesca até a definição das técnicas adequadas e suficientes a minimizar os efeitos nocivos da captura do peixe. É uma atividade considerada ecologicamente equilibrada, que viabiliza a geração de renda por meio da prática do turismo sustentável. A pesca esportiva é uma variação do que chamamos de pesca recreativa, a pescaria realizada como uma atividade de lazer, sem que dela dependa a subsistência do pescador. Ou seja, é quando vamos pescar por diversão. O que caracteriza a pesca esportiva e a diferencia de outros tipos de pesca recreativa são as suas convenções entre os pescadores. Nessa modalidade de pescaria, o objetivo não é comer ou vender o peixe fígado, então a ideia é que os peixes sejam sempre devolvidos à água. Portanto, existem técnicas e segredos para manter os peixes vivos após fígados. Além disso, a pesca esportiva é focada em competições com um determinado conjunto de regras ou objetivos. Existem competições cujo foco é a captura dos maiores peixes possíveis, há quem considere que a pesca por esporte é apenas a

pesca de peixes como o Marlin e outros marinhos de grande porte. Mas, existe competições nas quais se avaliam os mais pesados e os mais raros, além de concursos para se determinar quem pega mais peixes num certo período de tempo e por aí vai. A atividade carece de apoio do Poder Público, bem como de normas específicas de regulamentação, o que implica em prejuízos para a plena organização do segmento. É com esse raciocínio que apresentamos o presente projeto de lei que objetiva emprestar regulamentação mínima à atividade, sem com isso, desatender a competência específica federal para o disciplinamento de questões referentes à pesca.

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 a regulamentação **da prática de “Pesca Esportiva” no âmbito do município de Cláudio, 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**. É de rigor esclarecer que a matéria não colide com normas federais ambientais, porquanto se limita a estabelecer o regramento e tratamento local que será dado à Pesca Esportiva, sobretudo para fins de fomento ao turismo.

Como ressaltado na mensagem de justificativa, a pesca esportiva pode ser considerada uma evolução da pesca amadora, que amplia a conscientização de seus praticantes em relação à preservação do meio ambiente e das espécies de peixes existentes nos rios, lagos e represas. A sustentabilidade dessa atividade esportiva está além da soltura do pescado, compreende desde a escolha dos equipamentos de pesca até a definição das técnicas adequadas e suficientes a minimizar os efeitos nocivos da captura do peixe.

Seguindo, os autores da proposição salientaram que a Pesca Esportiva é **uma atividade considerada ecologicamente equilibrada**, que viabiliza a geração de renda por meio da prática do turismo sustentável.

Vislumbra-se, portanto, tratar-se de lei municipal que mescla temas relativos à prática esportiva e ao zelo pelo meio ambiente.

No que tange ao meio ambiente, a Constituição, no art. 24, inciso VI, registra a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para dispor sobre “VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

Por outro lado, o art. 23, inciso VI, consigna a competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Ora, a despeito da aparente contradição, uma interpretação *primo ictu oculi* poderia conduzir ao entendimento de que o Município não teria competência para legislar sobre meio ambiente, já que esse ente federativo não é mencionado no *caput* do art. 24. Em compensação, o ente municipal poderia apenas

executar função administrativa, à luz do referido art. 23, VI, da CF, que o inclui entre as pessoas competentes².

Não obstante, essa não é a interpretação mais compatível com o microsistema de competências constitucionais. E por mais de uma razão. Em primeiro lugar, o art. 24 deve ser interpretado conjuntamente com o art. 30, que trata da competência do Município. Desse modo, a omissão no art. 24 quanto ao Município é superada pelas competências do art. 30, sobretudo as do art. 30, I e II – o primeiro inciso atribui ao Município competência para legislar sobre “assuntos de interesse local”, ao passo que o segundo confere atribuição de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

É dizer, portanto, que o município tem plena competência para legislar sobre matéria ambiental, não pelo sistema de Competência Legislativa Concorrente estabelecido na Constituição (o município não integra a competência legislativa concorrente), mas, em face do interesse local e para suplementar as leis federais e estaduais. Obviamente, deve existir compatibilidade entre a legislação municipal e as leis estaduais e federais, mas, é cristalina a competência do parlamento municipal para dispor sobre a matéria, como de fato foi feito no caso em análise. Bem observa Paulo Napoleão Nogueira da Silva³ que “a competência legislativa só incidirá sobre o Município enquanto não contrariar os princípios diretrizes da autonomia municipal e do interesse local, ou na inexistência de lei municipal sobre o assunto”.

Numa outra vertente, urge considerar que a competência administrativa para a proteção do meio ambiente, prevista no art. 23, VI, da CF, pressupõe que o ente federativo seja dotado também da competência legislativa, até porque a função administrativa é subjacente à função legiferante⁴.

Dito isso, é de se concluir que **não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise**, reunindo condições para prosseguir em tramitação e se revelando compatível com a legislação federal e estadual de regência.

Por outro lado, no que diz respeito às proposições legislativas acessórias, as mesmas se mostram compatíveis com o objeto central da Proposição, havendo pertinência temática e cujo critério de julgamento é político e meritório.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, ***conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 51/2022***, atendendo, também, aos

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Competência do município para legislar sobre meio ambiente. Disponível in <<http://genjuridico.com.br/2017/08/28/competencia-do-municipio-para-legislar-sobre-meio-ambiente/>>

³ Apud CARVALHO FILHO, *idem*.

⁴ *Idem*.

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 o parecer.

Cláudio/MG, 24 de outubro de 2022.

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