



Parecer DJ nº 222/2013

Assunto: Projeto de Lei nº 86/2013 – Autoria Vereador Edson José Batista - Dispõe sobre a criação da semana de “iniciativas de valorização da vida”

*À Comissão de Justiça e Redação*

*Senhor Presidente Vereador Rodrigo Fagnani Popó*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe solicitado pela Comissão de Justiça e Redação através de seu Presidente.

A ementa do projeto informa que o objeto da lei é disposição sobre a criação da semana denominada “iniciativas de valorização da vida”.

Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.

Primeiramente cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação:

*“Artigo 38 - Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara.*

*§ 1º - É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento.*

*§ 2º - Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado, prosseguirá o processo.”*



Nota-se que o Regimento Interno da Câmara elevou a comissão ao papel de avaliador obrigatório de todos os projetos em trâmite. Para tanto, distinguiu dois aspectos fundamentais a serem analisados, primordialmente o aspecto constitucional, legal ou jurídico e em segundo lugar o aspecto gramatical e lógico.

Após as considerações iniciais, quanto ao mérito verificamos o que segue.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que o projeto de lei atende à Constituição Federal:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"*

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

*"Artigo 1º - O Município de Valinhos, como célula base da República Federativa do Brasil, tem como princípios fundamentais (...)*  
*II - respeito à dignidade da pessoa humana;"*

Por tratar-se de matéria que não encontra previsão expressa no rol de competências privativas do Prefeito caberia a Câmara, portanto, propor lei disciplinando a matéria uma vez que o caso em tela enquadra-se na regra geral.

Nesse sentido, cabe lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

*"Lei de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais." (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 16ª ed.)*

[assinatura]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.  
Proc. Nº 1791/13  
Fls. 6  
Resp. [assinatura]

Oportuno transcrevermos os Pareceres do Ministério Público do Estado de São Paulo exarados acerca do assunto:

*"PARECER EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Autos n.º 0068561-96.2011.8.26.0000 - Ementa: 1) Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal n.º 4.416/2010, de Suzano, que instituiu o "dia da Paz e da Solidariedade nas Escolas Municipais do Município de Suzano" - 2) Afastada a inobservância do princípio federativo - Prevalência, no caso, da autonomia legislativa municipal - 3) A fixação de datas comemorativas insere-se na órbita de competência dos Municípios - Ausência de afronta à separação dos Poderes - Inexistência de reserva de iniciativa da matéria em favor do Executivo - 4) Propositura que, demais, não acarretou aumento de despesa pública - 5) A regra prevista no art. 25 da Carta Paulista tem como destinatário o Prefeito, que dispõe do poder de sanção ou veto, e não a Câmara, que é dotada da prerrogativa de acolher ou rejeitar o veto.*

*(...) Com efeito, a Carta em vigor não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar sobre a fixação de datas comemorativas, nem tal matéria foi reservada com exclusividade ao Executivo ou mesmo situa-se na esfera de competência legislativa privativa da União.*

*Por força da vigente Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30, I e II).*

*A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os Municípios, mesmo considerando-se a existência de lei federal a dispor sobre esse tema, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (CF, art. 22, I a XXIV) nada há nesse sentido, ou seja, prevalece a autonomia municipal.*

*Demais, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência", enquadrando-se a paz e a solidariedade nessa conceituação, à medida que a justificativa do projeto é estabelecer o respeito mútuo entre alunos, docentes e funcionários da educação e minimizar os efeitos da violência, contribuindo assim para a formação ética e moral dos alunos.*

*Por outro lado, eméritos Desembargadores, a matéria em questão não é de competência reservada ao Executivo e, por esse aspecto, vale ressaltar, os fundamentos contidos na inicial são contraditórios, pois, num primeiro momento, aponta-se a invasão da esfera de competência da União e, secundariamente, a usurpação de prerrogativa que é própria da função*

[assinatura]

\*



*Executiva, qual seja a de iniciar o processo legislativo nas hipóteses previstas na Constituição.*

*Ocorre que a Constituição em vigor nada dispôs sobre a instituição de reserva em favor do Executivo da iniciativa de leis que versem sobre a fixação de datas comemorativas e, como as situações previstas no art. 61 da Carta Paulista constituem exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, a sua interpretação deve sempre ser restritiva, máxime diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes.*

*Além de apresentar argumentação contraditória – pois se a competência para dispor sobre a matéria é privativa da União a conclusão inexorável a que se chega é a de que não pode ter havido usurpação de prerrogativa própria da função executiva e vice-versa –, a inicial não indicou dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo que assegura ao Prefeito a exclusividade para dispor sobre a fixação de data comemorativa, matéria típica de lei.*

*Na órbita federal, aliás, há várias normas originadas do Poder Legislativo que versam sobre o tema, como por exemplo, a Lei n.º 12.124, de 16/12/2009, a qual dispôs sobre a instituição do dia 18 de março como data comemorativa do Dia Nacional da Imigração Judaica e dá outras providências.*

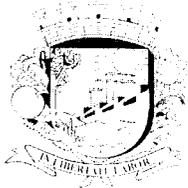
*Cada ente federativo dispõe de autonomia para fixar datas comemorativas que sejam relacionadas com fatos ou pessoas que façam parte de sua história, só havendo limites quanto à fixação de feriados, por força de legislação federal de regência, o que, porém, não ocorre na situação em análise.*

*Assim, com a devida vênia, não é possível recusar à Câmara de Vereadores o direito de legislar sobre assunto de interesse local, qual seja a definição de data comemorativa, e sobre o qual não paira reserva de iniciativa.*

*Por fim, quanto ao art. 25 da Carta Estadual, é bem de ver que a norma em epígrafe dispõe que “nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será **sancionado** sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.*

*Como se sabe, a sanção constitui ato privativo do Prefeito, de modo que a vedação acima expressa não se aplica ao Poder Legislativo, que, em caso de veto apostado ao projeto de lei aprovado, tem a prerrogativa de acolhê-lo ou rejeitá-lo, como na espécie, sem que a opção por uma ou por outra solução implique em qualquer desrespeito à disposição normativa em comento, cujo enunciado, torna-se a reiterar, é endereço exclusivamente ao Executivo.*

*Nesta ordem de ideias, cumpre obtemperar que a lei em foco não aumentou a despesa pública, pois nela não há nenhuma previsão nesse sentido, e, de mais a mais, a circunstância de figurar o dia 10 de junho como data comemorativa não obriga o Poder Público à efetiva realização de*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.  
Proc. Nº 1791/13  
Fls. 8  
Resp. [assinatura]

*comemoração ou festividade oficial, pois a finalidade inequívoca da norma é esclarecer os estudantes sobre a prevenção e o combate às drogas e à violência, estimulando o companheirismo, o respeito mútuo e a solidariedade (art. 2.º). Sérgio Turra Sobrane - Subprocurador-Geral de Justiça"*

*"Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade - Processo n. 0007760-83.2012.8.26.0000 - Ementa: Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 3.638/11, do Município de Amparo, de iniciativa parlamentar, que instituiu no âmbito do Município de Amparo, o "Dia do Lazer para as pessoas Portadoras de Necessidades Especiais". Ausência de afronta à separação dos Poderes. Inexistência de reserva de iniciativa da matéria em favor do Poder Executivo. Propositura que, demais, não acarretou aumento de despesa pública. A regra prevista no art. 25 da Carta Paulista tem como destinatário o Prefeito, que dispõe do poder de sanção ou veto, e não a Câmara, que é dotada da prerrogativa de acolher ou rejeitar o veto. Improcedência da ação."*

*"PARECER EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Processo n.º 990.10.380856-8 EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 7.340, de 22 de setembro de 2009, do Município de Jundiaí ('Institui a Campanha Voluntária de Esclarecimento à População sobre Queimadas Urbanas'). A proteção da saúde da população, do meio ambiente e o combate à poluição, em qualquer de suas formas, são temas de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 23, II e VI). Inexistência de reserva de iniciativa. As matérias de iniciativa reservada são apenas aquelas expressamente previstas na Constituição (CF, art. 61, § 1.º, I e II, 'a' a 'f', e 165, I a III). Criação de despesa pública. O simples fato de a lei criar despesa pública não significa que a sua iniciativa seja reservada. Precedente do STF. Lei que cria despesa, mesmo indiretamente, não se equipara à lei orçamentária. Violação do princípio da independência e harmonia entre os Poderes não caracterizada. Ação improcedente."*

Portanto, não há ofensa à Constituição Federal, uma vez que o caso em tela enquadra-se na competência do Município de legislar sobre assuntos de interesse local. Em não havendo colidência entre a legislação municipal com norma superior em assuntos tais, não há campo para o reconhecimento de vício.

Entretanto, insta observarmos alguns aspectos referentes à forma da projeto de lei apresentado, uma vez que, no nosso entendimento, a redação do mesmo não demonstra com clareza e precisão seu objetivo.

[assinatura]

[assinatura]



A Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal determina que são requisitos de observância necessária na redação legislativa a clareza, a precisão e a ordem lógica na seguinte conformidade:

*"Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:*

*I - para a obtenção de clareza:*

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;*
- b) usar frases curtas e concisas;*
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;*
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;*
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;*

*II - para a obtenção de precisão:*

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;*
- b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;*
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;*
- d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;*
- e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;*
- f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;*
- g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;*

*III - para a obtenção de ordem lógica:*

  
A



- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens."

Nas palavras do jurista Fábio Máximo de Carvalho Marroquim encontramos uma melhor definição destes aspectos:

*"Enquanto manifestação da vontade coletiva, a lei tem como fonte natural, na democracia, a sociedade. É em suas necessidades, aspirações e desejos explícitos ou implícitos que, ao fim e ao cabo, encontra-se o substrato da lei. A lei, portanto, tem seu nascedouro no entrechoque de idéias e vontades, de desejos e aspirações, de tendências que se manifestam no convívio dos homens em sociedade.*

*(...) Assumindo ser o político, pelo menos no plano ideal, alguém capaz de desvelar as aspirações coletivas, a formação das leis passa por duas fases distintas e complementares: uma, a identificação de seu conteúdo, que é a vontade coletiva dominante captada pelo político; outra, a de sua formulação, que é a da verbalização dessa vontade, sua redução a termo.*

*Essa última função nem sempre é levada a efeito diretamente pelo político que, a mais das vezes, vale-se do auxílio de especialistas, familiarizados com o sistema jurídico e a técnica de elaboração de leis. A estes cabe produzir o texto de modo a que se insira no sistema jurídico sem maculá-lo. Essa é a função do técnico legislativo.*

*Kildare Gonçalves Carvalho observa aue,*

*"[...]no Brasil, por se tratar de um Estado Federal, o técnico legislativo deverá estar familiarizado com a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e as leis orgânicas municipais, com destaque para a Constituição do Estado federado específico, ou a lei orgânica municipal específica, se se tratar de técnico legislativo estadual ou municipal, respectivamente. E mais adiante: são finalmente indispensáveis para a correta redação das leis os conhecimentos dos princípios gerais relativos à elaboração das leis, e os de ortografia, gramática, sintaxe e semântica."*

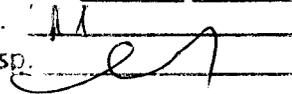
*A redação das normas deve ser clara, inteligível, precisa, exata e concreta, por meio do emprego de adequada técnica legislativa em sua formulação.*

*Por técnica legislativa entende-se o emprego de fórmulas e métodos destinados a melhorar a qualidade da estruturação e da sistematização dos instrumentos normativos, assim como o uso da linguagem. Para melhor compreender este conceito, convém lançar mão de alguns dos princípios que*

[assinatura]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.  
Proc. Nº 1791/13  
Fls. 11  
Resp. 

instruem a técnica legislativa, quais sejam: o da generalidade, da clareza, da precisão, da unidade de objeto e o da logicidade.

As normas devem ser gerais, isto é, preordenadas para incidir sobre sujeitos inespecíficos e se aplicar, indiferentemente, à situação descrita na hipótese de incidência nela configurada; ser claras, vale dizer, conter, preferencialmente, termos de significado unívoco; ser precisas, ou seja, ser formuladas com palavras certas para expressar a idéia que se quer transmitir. Termos vagos, de múltiplo significado, devem ser evitados ou utilizados com parcimônia, e, mesmo assim, adequadamente, isto é, postos de tal modo que permitam ao intérprete apreender com precisão seu significado no contexto, possibilitando-lhe, assim, desvelar a verdadeira intenção do legislador; ser explícitas, de modo a evitar interpretações equivocadas, eliminando a necessidade de o intérprete recorrer a raciocínios hiperbólicos ou a princípios implícitos para dar-lhes sentido ou extrair-lhes o significado; ser estruturadas segundo uma ordem lógica, obedecendo ao princípio da unidade que pode se expressar genericamente pelo critério da homogeneidade ou, de modo particular, pelo da uniformidade, quando abarca apenas a estrutura da norma em si.

(...) Segundo Mendes,

"[...] há princípios constitucionais que norteiam a formulação das disposições legais, dentre eles o princípio do Estado de Direito e alguns postulados dele derivados, dos quais se podem extrair requisitos que devem orientar a elaboração de atos normativos. O princípio do Estado de Direito impõe ostentem as normas jurídicas atributos como precisão ou determinabilidade, clareza, densidade, visando possibilitar a definição de posições juridicamente protegidas e o controle da legalidade e da ação administrativa."

No que concerne à redação da lei, a L. C. 95/1998, em seu artigo 11, estabelece que as disposições normativas deverão ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, fixando, para tanto, certas normas, quais sejam: para que a lei seja clara, impõe que, ressalvadas as normas que versem assuntos técnicos, nas quais deve-se utilizar a nomenclatura apropriada, usem-se as palavras e as expressões em seu sentido comum. Que se empreguem frases curtas e concisas, construídas na ordem direta, evitando-se preciosismos, neologismos e adjetivações dispensáveis. Que se busque a uniformidade do tempo verbal em todo o texto, utilizando-se preferencialmente o presente do indicativo ou o futuro simples do presente. Que a pontuação seja usada de forma cuidadosa, evitando-se abusos de caráter estilístico.

Para alcançar a precisão, determina que a linguagem técnica ou comum seja articulada de modo a permitir uma perfeita compreensão do objetivo da lei, e a ensejar que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que se pretende dar à norma; expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o uso de sinônimos; não





*empregar expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; utilizar-se de termos que tenham sentido e significado unívoco em todo o espaço territorial em que incida a norma, evitando expressões locais ou regionais; empregar apenas siglas consagradas pelo uso, fazendo constar sempre, na primeira referência que a elas se fizer, o seu significado por extenso; e grafar por extenso as referências feitas a números e percentuais, com exceção de datas e da numeração de leis, decretos e outros instrumentos normativos. Remitências deverão indicar expressamente o dispositivo objeto da remissão, sendo desaconselhável o uso em seu lugar de expressões tais com anterior, pretérito, seguinte ou equivalente.*

*A ordem lógica obtém-se restringindo o conteúdo de cada artigo a um único assunto, idéia ou princípio; expressando por meio de parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada na cabeça do artigo, e as exceções à regra por este estabelecida; promovendo as discriminações e enumerações por meio de incisos, alíneas e itens; reunindo em categorias de agregação (subseção, seção, capítulo, título e livro) apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei.*

*Tudo isso é pertinente à chamada simplificação qualitativa, de que nos fala Ferrara, voltada que é para a perfeição interna de texto normativo específico." (texto Breves Notas sobre Técnica Legislativa)*

De tal sorte que sugerimos a alteração da redação do projeto, através de emendas ou substitutivo, a fim de conceder-lhe maior clareza e precisão quanto ao objetivo a ser alcançado.

Ante ao exposto concluímos pela legalidade e constitucionalidade do projeto desde que seja modificada a redação nos termos propostos.

É o parecer.

D.J., aos 03 de junho de 2013.

  
FELIPE DE LEMOS SAMPAIO  
Diretoria Jurídica  
Diretor

  
ALINE CRISTINE PADILHA  
Diretoria Jurídica  
Advogada