

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei Complementar n.º 8, de 28 de março de 2023**, o qual “Altera a Lei Complementar n.º 105, de 25 de outubro de 2017”.

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 Substitutiva em epígrafe, **de autoria do Vereador Kedo Tolentino (Podemos)**.

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.

A noção preambular de “proposição legislativa” compreende qualquer matéria submetida à deliberação da Casa Legislativa, ou seja, que

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.

requer juízo de valor por seu Plenário², aprovando-a ou rejeitando-a, seja por motivos jurídicos ou por mera análise meritória.

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 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 regularidade 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, estarei 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.

A proposição 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 admitida para tramitação.**

Registramos, também, que **não existem vícios de iniciativa**, estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa/normativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato do parlamentar, visto não se tratar de assunto privativo ao Poder Legislativo (por sua Mesa Diretora) ou ao Poder Executivo.**

É de rigor esclarecer, também, que a matéria não constitui competência privativa da Mesa Diretora, cujas matérias privativas estão elencadas de forma taxativa no Art. 69, VII, do Regimento Interno, o qual assim dispõe:

Art. 69 – Compete privativamente à Mesa Diretora, entre outras atribuições:

(...)

² FARHAT, Saíd. Dicionário Parlamentar e Político – o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996, p. 819.

VII – apresentar projetos que visem:

- a) dispor sobre o Regimento Interno e suas alterações;
- b) fixar o subsídio dos Vereadores;
- c) fixar os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;
- d) dispor sobre o Regulamento Geral da Secretaria da Câmara, sua organização, seu funcionamento e sua polícia, bem como suas alterações;
- e) dispor sobre a criação, transformação ou extinção de cargo, emprego ou função, plano de carreira, regime jurídico dos Servidores da Câmara Municipal e fixação de sua remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- f) criar entidade da administração indireta da Câmara Municipal, observado, no que couber, o disposto nas alíneas “d” e “e”;
- h) conceder licença ao Prefeito e ao Vice-Prefeito para se ausentarem do Município, do Estado e do País quando a ausência exceder a 10 (dez) dias;
- i) dispor sobre mudança temporária ou definitiva da sede da Câmara Municipal;
- j) abrir créditos adicionais ao orçamento da Câmara.

Como se vê, *a matéria objeto do Projeto (autorização legislativa para adesão à Plano de Saúde) não se encontra no rol de competências privativas da Mesa Diretora, não havendo impedimento para que o Presidente da Casa assine isoladamente a Proposição.*

Logo, **inexiste vício de competência/iniciativa.**

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.

Como advertiu Oliveira³:

Leis ambíguas, obscuras, incoerentes, contraditórias umas com as outras ou juridicamente inválidas ou viciadas geram transtornos à população, pois, em vez de conduzirem e pacificarem as relações humanas, tendem a promover a discórdia e o aumento dos conflitos judiciais, em sentido oposto ao alcance do objetivo maior do Direito: a paz e a harmonia sociais. NADER ensina que o conhecimento do Direito não decorre da simples existência das normas jurídicas, pois um texto de lei mal elaborado, longe de ser esclarecedor, gera dúvidas nas pessoas quanto ao ordenamento vigente.

³ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise da Juridicidade das Proposições Legislativas. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Ago/2014. Disponível in <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas> . Acesso 27 fev. 23.

Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

Como ressaltado acima, 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 e infundáveis 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).

Daí porque, inclusive, a abstração e a generalidade são atributos de toda espécie normativa⁴. O texto da norma deve considerar seus atributos de alcance subjetivo (os destinatários da norma) e material (circunstâncias fáticas e prescritivas da norma).

A redação da Proposição 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, inexistindo norma municipal acerca do tema.

Convém citar o artigo 14 do Decreto Federal 9.191/2017, *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:

⁴ Conforme esclarece Bobbio: “(...) Ao invés de usar indiscriminadamente os termos ‘geral’ e ‘abstrato’, julgamos oportuno chamar de ‘gerais’ as normas que são universais em relação aos destinatários, e ‘abstratas’ aquelas que são universais em relação à ação. Assim, aconselhamos falar em normas gerais quando nos encontramos frente a normas que se dirigem a uma classe de pessoas; e em normas abstratas quando nos encontramos frente a normas que regulam uma ação-tipo (ou uma classe de ações)”. (Bobbio *apud* DRIGO, Leonardo Godoy. *Distinção entre princípios e regras sob o critério da generalidade e abstração da norma jurídica no Brasil*. Revista *Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3715, 2 set. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25208>. Acesso em: 27 fev. 2023.)

- 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 na Proposição Legislativa em análise, 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 e segundo critérios da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, escapando à análise meramente jurídica proposta neste Parecer.**

Oportuno esclarecer, ainda, que *não existem motivos prejudiciais, pois, a despeito da existência de outro projeto em tramitação (PLC 09/2023) que também visa alterar a lei complementar n.º 105/2017, o objeto das proposições é completamente diferente, pois, enquanto esta versa sobre adesão à Plano de Saúde, aquela versa sobre concessão de diárias, cada qual instituindo dispositivos próprios e guardando particularidades que os distinguem completamente, não havendo duplicidade de objetos.*

2.2. Análise da Juridicidade e da Moralidade Administrativa:

A juridicidade diz respeito à conformidade da Proposição com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade). Dizemos que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo

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.

Segundo adverte a melhor doutrina:

(...) a juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Examinar a admissibilidade de uma proposição significa apreciar-lhe certos aspectos preliminares que devem anteceder lógica e cronologicamente sua análise de fundo, esta relativa à conveniência política de aprovação de seu conteúdo (análise de mérito). **As condições de**

admissibilidade representam, assim, questões formais das proposições legislativas que devem ser atendidas antes que seu aspecto material seja submetido à deliberação do Parlamento. Não cumpridas essas preliminares, deve-se, por imposição jurídica, inadmitir a matéria, sem efetuar seu exame de mérito⁵.

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 à validade de todos os atos praticados pela Administração Pública, donde se incluem as Proposições Legislativas.

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 e aos servidores da Casa Legislativa, bem como aos agentes políticos (análise meramente preambular e sem aprofundamento, nos limites da atuação da Procuradoria, cujo conteúdo meritório deve ser debatido e votado pelos edis).

Verifica-se, portanto, que a proposição foi devidamente justificada, expondo razões pelas quais se pode inferir estar presente o interesse público necessário a toda proposição legislativa, inexistindo vícios de moralidade ou juridicidade, tampouco sendo possível concluir pela presença de favorecimento pessoal ou perseguição política.

Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade e de moralidade administrativa, tendo em vista que os argumentos avocados são suficientes à motivação da Proposição e demonstração do interesse público adjacente.

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade – Mérito

O município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar quaisquer questões de cunho local, como se pretendeu na Proposição em análise, voltada à atualização da Lei Complementar Municipal n.º 105, de 2017, cujo objeto concerne à Estrutura Organizacional da Câmara Municipal de Cláudio e o Plano de Cargos e Carreiras dos servidores do Legislativo. A intenção principal é criar permissão legislativa para a Casa aderir a Plano de Saúde em favor dos servidores e agentes políticos, mediante processo licitatório próprio. A redação do dispositivo que se pretende instituir é o seguinte:

⁵ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise da Juridicidade das Proposições Legislativas. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Ago/2014. Disponível in <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas> . Acesso 27 fev. 23.

Art. 54-B O Poder Legislativo de Cláudio **fica autorizado a contratar e custear parcialmente plano de saúde para seus servidores e agentes políticos**, na forma definida neste artigo.

§ 1º O Plano de Saúde do Poder Legislativo de Cláudio **será definido por processo licitatório**, nos termos da lei federal, destinado à contratação de empresa que forneça os serviços necessários, definidos em Edital.

§ 2º O Plano de Saúde **deverá compreender ações preventivas e curativas necessárias à proteção e manutenção da saúde dos servidores e agentes políticos da Câmara Municipal de Cláudio, prestadas através de consultas médicas, atendimento emergencial, ambulatorial, cirúrgico, exames, internação e tratamento de doenças congênitas de forma direta ou através de terceiros credenciados pelo prestador de serviços contratado pela Câmara Municipal**, na conformidade da Lei Federal n.º 9.656, de 3 de junho de 1998, bem como com observância de todas as normas regulamentadoras.

§ 3º Poderão participar do Plano de Saúde **todos os servidores públicos da Câmara Municipal, efetivos, comissionados e temporários, bem como os agentes políticos**, incluindo seus respectivos dependentes.

§ 4º A Câmara Municipal de Cláudio **participará conjuntamente aos beneficiários no custeio do Plano de Saúde**, na proporção em que dispuser o respectivo Edital de contratação e o contrato firmado.

§ 5º **A adesão dos servidores e agentes políticos ao Plano de Saúde autoriza o desconto em folha de pagamento do valor relativo a seu percentual de participação** no custeio do referido Plano.

§ 6º A adesão ao Plano de Saúde **será facultativa**.

§ 7º A operadora do plano de saúde contratada poderá oferecer aos beneficiários serviços adicionais não incluídos no plano básico universal, que poderão ser aceitos individualmente pelos mesmos, mediante pagamento das despesas referentes aos serviços adicionais.

GRIFOS MEUS

Como se vê, a proposição se resume à autorização para contratação de Plano de Saúde pela Câmara Municipal, com correspondente custeio rateado entre o Poder Legislativo. Apesar de a questão desaguar em despesa pública, **não há criação imediata de despesa, cujo critério orçamentário será definido no momento da realização da licitação**, posto que neste projeto de lei não é possível quantificar o provável custo da adesão.

Como bem ressaltou o Presidente da Casa na mensagem de encaminhamento, a qualidade de saúde de um indivíduo reflete de maneira significativa na sua produtividade durante a jornada de trabalho. Assim, oferecer um plano de saúde para o servidor é uma maneira de diminuir os riscos de desenvolvimento de doenças que possam comprometer a sua capacidade e produtividade, pois o servidor passa a ter uma oferta constante de acompanhamento médico ao longo de sua vida.

Nos termos descritos na *Constituição Federal, a saúde é um direito de todos e uma obrigação do Estado, não podendo o Poder Legislativo se furtar de sua responsabilidade no auxílio da manutenção de boas condições de saúde de seus servidores e agentes políticos*.

A saúde é direito de todos e isso está garantido na Constituição Federal, no art. 196, sendo dever do Estado prestar este serviço, que deve viabilizar o acesso dos cidadãos aos benefícios do setor público, *todavia, os recursos (financeiros e estruturais) ainda são restritos, haja vista que o orçamento e pessoal disponibilizados pelo Governo não são suficientes para o atendimento de toda a demanda solicitada.*

Neste cenário, o serviço de cobertura dos planos privados de saúde tem se ampliado de tal modo que a assistência à saúde suplementar, muito embora seja de natureza contratual, se torna a prestação de saúde para todos, fato que caracteriza uma superposição de funções.

A lei federal n.º 9.656, de 3 de junho de 1998 regulamenta os planos e seguros privados de assistência à saúde, dispondo acerca do regramento das empresas prestadoras de serviços privados de saúde. A Lei em questão efetiva comando constitucional estatuído no Art. 199, que estabelece que “**a assistência à saúde é livre à iniciativa privada**”.

No mesmo sentido, a Constituição também prevê que **as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde**, motivo pelo qual a existência do SUS não impede e nem se contrapõe às instituições de privadas de saúde.

Neste sentido, *o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já firmou entendimento acerca da possibilidade de concessão do benefício de plano de saúde a servidores e seus familiares, através de edição de lei de iniciativa do Legislativo Municipal, nos exatos termos da Consulta nº 764.324, que teve como Relator o Conselheiro Eduardo Carone Costa.*

Também a Consulta n. 812.115, da lavra da Relatora Conselheira Adriene Andrade **ratifica a possibilidade de a Câmara Municipal, por meio de projeto de lei de sua iniciativa, autorizar e regulamentar a concessão de plano de saúde aos servidores e empregados, afirmando, ainda, que tal despesa não deve ser computada como relativa a gastos com pessoal**, para efeito da classificação do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, **recentemente o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também entendeu ser que “é possível a contratação de plano de saúde para vereadores, custeado no todo ou em parte com recursos orçamentários”**.

Essa foi a parte principal da resposta que a Corte de Contas mineira deu em uma consulta respondida na sessão semanal de Pleno, realizada em 08 de março de 2023. Na resposta, o Tribunal acrescentou que não pode haver “conflito entre o benefício e o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição da República, devendo ser instituída **mediante a edição de lei específica pelo Poder Legislativo, e em atendimento às disposições das leis de Licitação, Diretrizes Orçamentárias e de Responsabilidade Fiscal**”. A consulta foi respondida pelo conselheiro Cláudio Terrão, em sessão realizada

sob a presidência de Gilberto Diniz, e seu voto foi aprovado por unanimidade (processo número 1.111.041).

Dito isso, é de se concluir que **não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise**, reunindo condições para prosseguir em tramitação, cujo conteúdo de aprovação é meritório e político.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar n.º 08/2023*, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando apto à discussão e deliberação plenária, motivo pelo qual ratificamos parecer jurídico oral exarado na Reunião Conjunta Ordinária das Comissões da Casa.

Oportuno esclarecer, ainda, que *não existem motivos prejudiciais, pois, a despeito da existência de outro projeto em tramitação (PLC 09/2023) que também visa alterar a lei complementar n.º 105/2017, o objeto das proposições é completamente diferente, pois, enquanto esta versa sobre adesão à Plano de Saúde, aquela versa sobre concessão de diárias, cada qual instituindo dispositivos próprios e guardando particularidades que os distinguem completamente, não havendo duplicidade de objetos.*

É o parecer.

Cláudio/MG, 05 de abril de 2023.

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