Parecer n.° 41/2021-PG

Processo: PL 29/2021.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 29/2021.

Autor: Vereador Enio Brizola.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE CRÉDITO AOS MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS, ÀS MICRO EMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E AOS PROFISSIONAIS AUTÔNOMOS DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ANTIJURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL RESPEITADO. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA DE NATUREZA SUBJETIVA. DISCIPLINA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DISPOSITIVO AUTORIZATIVO. ANTIRREGIMENTALIDADE. NORMA QUE CONTRARIA CONTEÚDO TRATADO PELA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DA MESA DIRETORA PARA DISPOR SOBRE FIXAÇÃO OU ALTERAÇÃO DE SUBSÍDIOS DOS MEMBROS DO PARLAMENTO HAMBURGUENSE.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de

O célebre Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra *"Direito Constitucional"*, afirma que o *interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).*[3]

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa Hely Lopes Meirelles, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

> *"A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Publico subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro."*[4]

João Lopes Guimarães, eminente Procurador de Justiça aposentado vinculado ao Ministério Público de São Paulo, ensina:

> *O Município tem competência para legislar sobre questões de 'interesse local', compreendendo-se por 'interesse local' toda matéria que seja de preponderante relevância para o Município, em relação à União e ao Estado. Pois bem, ocorre que trânsito, na área municipal, é tipicamente matéria de interesse local. (Justitia, São Paulo, 59 (vol.181/184), jan./dez., 1998, p. 94-118*[5]

Desta feita, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in*

3 Moraes, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.
4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.
5 Citação extraída do acórdão nº 2002.010323-9, de Araranguá (ACMS). Relator: Des. Nilton Macedo Machado. Decisão: 26 de agosto de 2002. In: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA - TJSC. Jurisprudência Catarinense. Florianópolis: TJSC, vol. 5, 2003. CD-ROM. Fonte: https://emporiododireito.com.br/leitura/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial.

Rio Grande do Sul[7] disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Ocorre que, no caso em tela, verifica-se que a proposição, na forma apresentada, cria, em essência, autorizações para a consecução de serviços eminentemente administrativos destinados ao Poder Executivo. O art. 3º é claro ao afirmar *"(...)Fica o Poder Executivo autorizado a:"*.

Há, pois, vício com relação ao sujeito competente para iniciar a matéria aqui vergastada – vício nomodinâmico, propriamente dita de natureza subjetiva –, haja vista que o conteúdo da proposição versa precipuamente acerca da organização, das funções administrativas, de atribuições a órgãos e aos agentes públicos, matéria eminentemente administrativa, portanto, sendo esta de natureza privativa conferida constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo.

Sobre o supracitado vício, o eminente doutrinador Pedro Lenza explica:

> *"Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua "forma", ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.*[8]
> *Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas ou órgãos, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo.*[9]

Nas lições do insigne Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra "Direito Constitucional", o emérito ministro, com relação aos vícios que maculam o processo legislativo, afirma que *Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade. Assim, por exemplo, lei ordinária, decorrente de projeto de lei apresentado por deputado federal, aprovada para majoração do salário do funcionalismo público federal, será inconstitucional, por vício formal*

7 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
II – disponham sobre:
a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
(...)
d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.
8 Direito Constitucional esquematizado / Pedro Lenza. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. pp. 193.
9 Direito Constitucional esquematizado / Pedro Lenza. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. pp. 194.

publicação." **Examinando-se, por sua vez, a Lei municipal nº 6.703/1994, que foi alterada pela Lei municipal nº 9.545/08, verifica-se que a obrigação criada por aquele diploma legal está direcionada à Prefeitura Municipal, conforme se depreende do art. 2º daquela lei: "Art. 2º - A exigência prevista nesta Lei aplica-se aos serviços de pavimentação executados diretamente pelo Município, bem como àqueles contratados a terceiros. Parágrafo único – Ao delegar a terceiros a execução de serviços de pavimentação de vias públicas ou de reparo das mesmas, o Município incluirá, no edital de licitação e no contrato respectivo, a exigência prevista nesta Lei". A interferência direta na organização administrativa municipal fica ainda mais evidente diante de parecer técnico elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP, transcrito nas razões do veto do Prefeito ao Projeto de Lei nº nº 590/2008 (fl. 38), que deu origem à lei impugnada, em que fica claro que a implementação da política criada pela Lei municipal nº 9.545/08 implicará alocação de recursos humanos e financeiros pela Prefeitura, alterando a rotina da administração e seus órgãos.** Confira-se: "Não existe normatização em nível Federal (Petrobrás, DNIT, etc) a respeito do assunto; A PBH, antes de implementar esta mudança, deverá criar com seu corpo técnico a Normatização Específica para este assunto; No momento, na Região Metropolitana de BH, o insumo a ser adicionado na mistura asfáltica (pó de borracha) tem sua oferta reduzida, podendo comprometer a demanda de recapeamento programada na Capital; Os equipamentos, para que os pneus velhos sejam utilizados, têm sua complexidade (trituradores, peneiras, silos, etc.), dificultando um aumento imediato de material disponível no mercado; Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, as usinas de asfalto que fornecem material para os recapeamentos em geral (em torno de 16) deverão, a curto prazo, se adequarem a esta nova tecnologia para atender a PBH, causando, assim, um hiato de fornecimento; Para operacionalização desta nova mistura asfáltica na pista, além de aumentar de 110o para 160o a temperatura de lançamento, as equipes envolvidas deverão passar por treinamento, visto que esta nova mistura exige cuidados especiais para que se obtenha resultados satisfatórios". **Este Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a presença de vício formal de inconstitucionalidade, por usurpação da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, quando a norma, de origem parlamentar, versa sobre a organização e atuação da Administração Pública. (...)** Ante o exposto, nos termos do artigo 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, conheço do recurso extraordinário e dou-lhe provimento, para julgar a ação direta procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 9.545/08 do Município de Belo Horizonte." A referida decisão transitou em julgado em 12/2/15. É o relatório. Tem-se por evidente a perda superveniente de interesse processual no prosseguimento da cautelar, ante a decisão proferida no recurso extraordinário, que concedeu a pretensão recursal veiculada pelo autor, com caráter de definitividade. É assente na Corte o posicionamento acerca da prejudicialidade desta espécie de ação quando do julgamento do feito principal. "EMENTA Agravo regimental. Ação cautelar. Recurso extraordinário. Efeito suspensivo. Perda de objeto. 1. O agravo de instrumento, autuado nesta Corte sob o nº 700.329, interposto contra a decisão que não admitiu o recurso extraordinário, ao qual pretende o agravante seja conferido efeito suspensivo, foi desprovido, por decisão de minha relatoria, em 22/4/08. Dessa decisão, foi interposto agravo regimental, desprovido por acórdão desta Primeira Turma em 11/11/08, conforme se pode verificar no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Destarte, perdeu objeto a cautelar. 2. Agravo regimental desprovido" (AC nº 2000/SP-AgR, Relator o Ministro Menezes Direito, Primeira Turma, DJe 13/3/09). Nesse sentido, ainda, confiram-se os arestos proferidos na AC nº 2006/DF-AgR,

A autorização em projeto de lei consiste, em verdade, mera sugestão dirigida a outro Poder, o que, como já explicitado, diverge do sentido jurídico de lei.

Outrossim, no âmbito do Poder Legislativo Hamburguense, já há, dentro do regimento interno da casa, instrumento adequado para a realização de sugestões ao Poder Executivo.

Dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Novo Hamburgo:

> Art. 86. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário ou a ser despachada pelo Presidente da Câmara Municipal, devendo ser redigida com clareza e em termos explícitos, podendo consistir em:
> IV – projetos de sugestão;
> V – indicações;
> VI – pedidos de providências;

Mais a mais, já há decisão do Pretório Excelso em consonância com o até agora exposto. Cite-se, como exemplo, trecho da decisão da lavra do Ilmo. Min. Roberto Barroso:

> Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado: "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana- Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana – Vício de Iniciativa – Ocorrência. 1. A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. **2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela dispondo sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo.** Ação procedente." O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega ofensa aos arts. 29 e 30, I e II, da Constituição. Sustenta que: (i) o município pode legislar sobre assuntos de interesse local, respeitando os requisitos legais e simétricos, como foi feito no caso em questão, que visa a segurança pública; (ii) "o projetos de lei autorizativos, de iniciativa de parlamentares, não são exclusividade da Câmara de Vereadores de Americana, porque, em geral, as Casas Legislativas do País, federal, estaduais e municipais, também, os submetem à tramitação, discussão, à votação e aprovação". O recurso não deve ser provido. Isso porque a decisão proferida pelo Tribunal de origem está alinhada com a jurisprudência desta Corte, que já decidiu ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que trate sobre matéria de iniciativa reservada do Chefe do Executivo."[13]

Nesse diapasão, é nítida a desnecessidade de elaboração de projeto de lei

13 ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa) Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 08 de fevereiro de 2017. Ministro Luís Roberto Barroso Relator.

eleições."[14] **(grifou-se)**

No ano de 2009, veio à luz a Resolução Nº 8/15L/2009, em vigor até o presente momento, que dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Novo Hamburgo.

Dito isto, conectando com o todo exposto, em que pese a nobre intenção do parlamentar, há flagrante vício interno de inciativa para dispor sobre a presente matéria, explique-se.

É que a iniciativa para dispor sobre a fixação de vencimentos e subsídios, segundo a Resolução Nº 8/15L/2009 – Regimento Interno da Câmara Municipal de Novo Hamburgo – pertence à Mesa Diretora do Legislativo Hamburguense, senão veja-se, *in verbis*:

> Art. 33. **Compete à Mesa**, além de outras atribuições estabelecidas na Lei Orgânica:
> (...)
> II **propor, privativamente**, a criação de cargos necessários ao Poder Legislativo, bem como **a fixação ou alteração dos respectivos vencimentos** e **subsídios**; **(grifou-se)**

Sendo assim, resta claro ser de competência da Mesa Diretora a inciativa para deflagrar Projeto de Lei (ou de Resolução) que fixe os subsídios dos membros do Poder Legislativo, respeitados os princípios da moralidade, da impessoalidade e da anterioridade de subsídios.

Como se sabe, a matéria envolve, ainda que indiretamente, a disciplina balizadora de fixação e alteração dos subsídios dos membros do parlamento.

Nesse sentido, a Procuradoria recomenda que toda matéria relativa à fixação e alteração dos subsídios deva ser tratada em um único texto, seja ele Projeto de Lei, seja ele Projeto de Resolução, a fim de corroborar com o princípio da Segurança Jurídica e com a desarrazoada proliferação e banalização dos atos legislativos, os quais poderiam(deveriam) ser concentrados, sempre que possível, em textos únicos, em vez de criação de inúmeras legislações esparsas, como ocorre no presente caso.

Gize-se que o uso abusivo do poder de legislar traz em si uma

14 Art. 28 Os Vereadores perceberão a remuneração que lhes for fixada pela Câmara Municipal, no último ano da legislatura anterior, até 30 (trinta) dias antes das eleições.

> VANDALISMO ESTATAL. AFERIÇÃO DE FATOS LEGISLATIVOS. PARTE ESSENCIAL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ASPECTOS SOCIOLÓGICOS.
> 1. A Lei Orgânica do Distrito Federal exige a regulamentação, via lei complementar, dos seguintes temas: (a) O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, (b) a Lei de Uso e Ocupação do Solo, (c) o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, (d) os Planos de Desenvolvimento Local (art. 316, §2º); alteração (e) dos índices urbanísticos, (f) de uso e (g) desafetação de área (56, parágrafo único, do ADCT). Nesse tocante não há vício pois: (a) existe pertinência entre a inovação e o objeto restrito e específico do projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo e (b) inexiste qualquer aumento de despesa.
> (...)
> **5. Essa é a razão pela qual, este Órgão Colegiado, por diversas vezes e após destacar a importância da construção organizada da cidade, vem advertindo o legislador distrital e proclamado a inconstitucionalidade de normas que não garantem a participação popular na elaboração de leis. Essa invalidade – por ausência de audiência e participação obrigatórias – constitui vício formal por violação a pressupostos objetivos do ato[16].**
> (...)
> 9. Julgado procedente o pedido, para declarar, em tese e com efeitos ex tunc e erga omnes, a inconstitucionalidade formal da Lei distrital 4.893, de 26 de julho de 2012.[17]

Por derradeiro – todavia não menos importante – há real necessidade de se observar a ciência da Legística, como fundamento de criação da futura norma jurídica.

A Teoria da Legislação, Legística ou Legisprudência são todos termos usados para designar uma disciplina que visa estudar o fenômeno legislativo e a lei *"em todas as suas dimensões"*[18], inclusive, seus efeitos concretos observáveis socialmente, advindo daí sua natureza interdisciplinar, socorrendo-se de conhecimentos das áreas de Filosofia do Direito, Direito Constitucional, Ciência Política, Ciência da Administração, Economia, Sociologia, Sociologia Jurídica, Metódica Jurídica, Linguística, Estatística, entre outras.

Em suma, ela é fruto do deslocamento do enfoque da ciência jurídica da lei posta para o processo da lei em formação (*lege ferenda*), do ponto de vista sua

16 Para Canotilho, apud Lenza[24], "[...] enquanto a inconstitucionalidade por ação pressupõe a existência de normas inconstitucionais, a inconstitucionalidade por omissão pressupõe a violação da lei constitucional pelo silêncio legislativo (violação por omissão)"
a Inconstitucionalidade por ação: positiva, ou por atuação; o poder público pratica determinados atos contrários às normas constitucionais, sujeitando ao controle abstrato em ADI, ADC ou ADPF a depender do caso. Podem conter vício de decoro parlamentar (ex: caso mensalão), ou vício material, ou vício formal dividindo-se esse em orgânico, formal propriamente dita, ou por violação a pressupostos objetivos do ato.
GOMES, Gustavo Henrique Comparim. Teoria geral do controle de constitucionalidade brasileiro: doutrina e jurisprudência. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3668, 17 jul. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24839>. Acesso em: 27 mar. 2019.
17 Acórdão n.679022, 20120020186764ADI, Relator: FLAVIO ROSTIROLA CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 14/05/2013, Publicado no DJE: 31/05/2013. Pág.: 53
18 .ALMEIDA, 2009, pp. 84,85.

Executivo, como à competência da Mesa Diretora para deflagrar a proposição, em conformidade com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Novo Hamburgo.

Desta feita, pela gravidade e extensão das nulidades que maculam a proposta de legislativa, as quais, gize-se, contaminam a integralidade da proposição, o prosseguimento do processo legislativo poderá ser obstado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), já que insanáveis, *a priori*, os vícios apontados, sobretudo o de cunho material.

Finalmente, convém salientar que, ressalvadas as hipóteses excetivas contidas no regimento interno, a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno[19].

É o expedito parecer que se submete à apreciação

Novo Hamburgo, 29 de abril de 2021.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Deiwid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 95.241

19 Art. 150 As discussões dos projetos dar-se-ão globalmente.
(...)
§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subseqüente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.