CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.° 51/2021-PG

Processo: PL 41/2021.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 41/2021.

Autor: Vereadora Lourdes Valim.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE O USO DA EQUOTERAPIA COMO TERAPIA PROMOVIDA PELO MUNICÍPIO, ATRAVÉS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS. 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 PARA DISPOR A ORGANIZAÇÃO E ATIVIDADES EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À LEGÍSTICA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO MÉRITO E DA CONFORMIDADE MATERIAL COM A CONSTITUIÇÃO.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 41/2020, de autoria da Vereadora Lourdes Valim, cujo conteúdo estabelece o uso da Equoterapia como terapia promovida pelo Município, através do Sistema Único

de Saúde – SUS.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 19 de abril de 2020 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.

É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Primeiramente, sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, "*Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a Juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.*"[1]

Adiante, no que toca à constitucionalidade, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Salienta-se que aos Municípios compete legislar sobre o peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *"O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União."*[2]

O insigne 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*

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.
2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

06

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, verifica-se que, conforme a Magna Carta, compete aos Municípios, suplementar a legislação federal e a estadual no que for pertinente e lhe couber, vale dizer, no vazio da lei federal ou estadual e no que disser respeito ao interesse municipal.

A fundamentação paradigmática sobre o tema encontra-se exposta no RE 240406[6], julgado em 2003, de Relatoria do emérito ex Ministro do STF, Min. Carlos

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.
6 RE 240406, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 25/11/2003, DJ 27-02-2004 PP-

Velloso, o qual afirmou ser *"Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. C.F., art. 30, I. II."*

A respeito do papel desempenhado pelos Municípios na repartição de competências legislativas em matéria ambiental – a título exemplificativo e aplicável *mutatis mutandis* ao caso em tela – o Eg. Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema nº 145 de sua Repercussão Geral, traçou parâmetros a serem necessariamente observados:

> *"O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)."*[7]

São, portanto, 02 (dois) os requisitos ensejadores da competência do Município para legislar nesse caso: (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos.

Nesse diapasão, denota-se o firme entendimento da suprema corte constitucional republicana que confere – observados os limites citados – aos entes municipais a possibilidade de legislar sobre matérias que visam à proteção de indivíduos juridicamente vulneráveis tais como consumidores, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, assim como àquelas normas que tutelem o meio ambiente, o patrimônio histórico-cultural, a saúde, entre outros.

Assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o ente político interno Município. Restando, por conseguinte, analisar a matéria e sua constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgãos que compõem a estrutura do ente, qual seja, Legislativo ou Executivo. Por fim, cabendo averiguar, em ato contínuo, a constitucionalidade material – conformidade substancial

00038 EMENT VOL-02141-05 PP-01006.
7 RE nº 586.224/SP p.m.v. DJ-e 08.05.15 Rel. Min. LUIZ FUX.

com o texto constitucional federal e estadual.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece o caput do art. 61, da Constituição República, como regra:

> 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:
> (...)
> II – disponham sobre:
> (...)
> **e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (grifou-se)**

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO **PRINCÍPIO DA SIMETRIA**. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – **A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes.** III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do paragrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.[8] **(grifou-se)**

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul[9] disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Ocorre que, no caso em tela, denota-se que a proposição, na forma

8 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

9 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.

apresentada, cria inúmeras atribuições e comandos ao Poder Executivo Municipal.

O parágrafo único do art. 1º, o art. 2º, o art. 3º e o art 4.º possuem comandos explícitos aos órgãos que compõem a administração pública municipal, nesse caso, às secretarias de saúde, de desenvolvimento social.

Há, pois, vício com relação ao sujeito competente para iniciar a matéria aqui vergastada – vício nomodinâmico, propriamente dito ou de natureza subjetiva –, eis que a disciplina que verse sobre a organização e as funções administrativas municipais, atribuições a órgãos e agentes públicos, configura-se matéria eminentemente administrativa, 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.*[10]
> *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.*[11]

Outrossim, nas lições do célebre Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra *Direito Constitucional*, *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 subjetivo, pois a Constituição Federal prevê expressa e privativa competência do Presidente da República para apresentação da matéria perante o Congresso Nacional (art. 61, § 1º, II, a).*[12]

Ratificando o presente arrazoado, veja-se o entendimento do Pretório

10 Direito Constitucional esquematizado / Pedro Lenza. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. pp. 193.
11 Direito Constitucional esquematizado / Pedro Lenza. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. pp. 194.
12 Moraes, Alexandre de Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 34. ed. - São Paulo : Atlas, 2018. pp. 1350.

08
2017

Excelso acerca da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

> EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO**. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. **Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública**. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido.[13] ***(grifou-se)***
>
> Decisão: Vistos. Cuida-se de ação cautelar proposta pelo Prefeito do Município de Belo Horizonte em face da Câmara Municipal, por meio da qual requer a concessão de efeito suspensivo ao RE nº 663.625/MG. No referido recurso impugnava-se acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais na ADI estadual nº 1.0000.08.477743-2/000, em sede do qual se firmou a constitucionalidade da Lei municipal nº 9.545/08. Deferi a liminar "para conceder efeito suspensivo ao RE nº 663.625/MG, suspendendo, igualmente, os efeitos da Lei nº 9.545/08 do Município de Belo Horizonte, até o julgamento final do recurso extraordinário". Posteriormente, dei provimento ao RE nº 663.625/MG, nos termos abaixo transcritos: "Com razão o agravante ao sustentar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.545/08 do Município de Belo Horizonte. Não obstante o nobre escopo da referida norma, de promover política voltada à preservação do meio ambiente ecológico, atribuindo destinação aos pneus velhos, é inegável que o preceito cria uma obrigação para Prefeitura Municipal que implica interferência na sua organização e atuação, especificamente no que tange à gestão dos serviços de pavimentação asfáltica . Com efeito, a norma impugnada assim dispõe: "Art. 1º - O art. 1º da Lei nº 6.703, de 27 de julho de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 1º - O asfalto utilizado na pavimentação de vias públicas ou no reparo destas deverá ter incluída, em sua composição, a proporção mínima de 15% (quinze por cento) de borracha proveniente de pneus velhos, tomando-se, como base de cálculo, a quantidade total dos demais componentes. (NR)". Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua 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**

13 ARE 768450 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 17-12-2015 PUBLIC 18-12-2015.

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, Primeira Turma, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 6/2/09; e AC nº 2008/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Menezes Direito, DJe 6/6/08. Ante o exposto, julgo prejudicada a cautelar, declarando sua extinção sem resolução do mérito, a teor do artigo 267, IV, do Código de Processo Civil. Publique-se. Int.. Brasília, 19 de fevereiro de 2015. Ministro Dias Toffoli Relator Documento assinado digitalmente.[14] ***(grifou-se)***

14 AC 3058, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 19/02/2015, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 31/03/2015 PUBLIC 06/04/2015.

Ainda, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, já se posicionou em casos semelhantes, a exemplo da ementa a seguir transcrita, *mutatis mutandi*, aplicáveis ao caso em tela:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. LEI MUNICIPAL Nº 8.517/2020. ARTIGOS 6º E 7º. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. D**ISPOSIÇÃO SOBRE SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, em seus artigos estabelece regras para imposição de obrigações e determina a realização de compra de insumos e equipamentos ao Poder Executivo, com aumento de despesas da Administração Pública. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d" e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. **Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.[15]**(grifou-se)**
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE QUARAÍ. LEI MUNICIPAL Nº 3.722/2020. DE ORIGEM LEGISLATIVA. COMBATE AO CORONAVÍRUS. **FUNDO ESPECIAL A SER GERIDO PELO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** 1. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, possível que disposições da Constituição Federal sejam utilizadas como parâmetro nos processos de controle abstrato de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça, desde que os dispositivos sejam de reprodução obrigatória. Caso em que os artigos da Constituição Federal tidos como violados pelo proponente são reproduzidos expressamente na Carta Constitucional do Estado do Rio Grande do Sul e, portanto, podem ser utilizados como parâmetro nesta ação direta de inconstitucionalidade. 2. A decisão liminar que suspendeu os efeitos da norma municipal impugnada não ofende o artigo 97 da Constituição Federal e a Súmula Vinculante nº 10. A decisão proferida em sede cautelar, em razão da sua precariedade, prescinde da aplicação da cláusula de reserva de plenário. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. **3. A Lei Municipal nº 3.722/2020 impõe ao Poder Executivo a obrigação de criar Fundo Municipal de combate ao coronavírus. Ocorre que, embora a referida Lei seja de iniciativa parlamentar, a gestão do fundo é atribuída a órgão da Administração Municipal – Secretaria Municipal de Saúde. Dessa forma, ao criar atribuição à Administração Municipal, a norma afronta os artigos 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da mesma Carta.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.[16]**(grifou-se)**
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. LEI MUNICIPAL

15 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084434547, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 11-12-2020.
16 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084464494, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 20-11-2020.

> DETERMINANDO A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE CONTROLE DE LOCALIZAÇÃO, POR MEIO DE GPS, DE MÁQUINAS E OUTROS VEÍCULOS CONTRATADOS PELO MUNICÍPIO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. **VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, "D", 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. C**RIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. **INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA**. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de controle, por meio de GPS, de máquinas e outros veículos contratados pelo Município para prestação de **serviços, uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, "d" e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal**. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.[17] **(grifou-se)**

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.055/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DA BOA VISTA. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. **1. Lei nº 3.055/2019, do Município de Santana da Boa Vista, que dispõe sobre Política Municipal de controle de natalidade de cães e gatos. 2. A lei impugnada cria atribuições para órgão do Município responsável pelo controle de zoonoses e para a Secretaria de Saúde, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada.** 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.[18] **(grifou-se)**

Logo, com relação à iniciativa reservada, para deflagrar o processo legislativo, salienta-se não ter sido observada a iniciativa privativa do sujeito iniciador esculpido nas Magna Cartas Federal e Estadual, o que impossibilita, *de per si*, o avanço na análise meritória do projeto, bem como a verificação da sua compatibilidade material com o texto constitucional – Constitucionalidade Material.

Por derradeiro – todavia não menos importante – há real necessidade de se

17 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084352475, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 16-10-2020.
18 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083999763, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-07-2020.

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"*[19], 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.

Conforme o jurista Luís Fernando Machado, no artigo Legística Para Aprimorar As Leis Brasileiras[20]: '*particularmente, ao direito, não basta que uma norma seja válida, mas também que seja cabalmente apreendida e se encontre em condições para produzir, de forma adequada, os efeitos jurídicos a que se propôs. Assim, o princípio da segurança jurídica marca os objetivos centrais da legística, cujos critérios metódicos intentam assegurar clareza, coerência interna e sistematicidade na redação dos atos legislativos, bem como de cognoscibilidade do direito produzido."*

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 legitimidade, efetividade e eficiência.

Impende frisar, portanto, a necessidade de verificação se de fato houve análise de questões norteadoras para a formação da norma jurídica, tais como:

a) Com relação ao diagnóstico, qual é o objetivo pretendido pela norma?
b) Há outra norma no ordenamento jurídico municipal com matéria semelhante? Se sim, é caso de revogação, modificação, compilação?
c) Há como inserir a disciplina versada no projeto de lei em norma já existente, como Código?
d) O ato normativo é exequível? Fiscalizável?
e) A administração pública pode adaptar-se às medidas? Pode fiscalizar o cumprimento da futura norma?

Questiona-se, pois, se houve algum estudo por parte do parlamentar proponente no sentido da aplicabilidade da pretensa legislação, visto que há previsão dessa prática em lei federal – Lei Federal n.º 13.830, de 13 de maio de 2019. A

19 .ALMEIDA, 2009, pp. 84,85.
20 MACHADO, Luís Fernando Pires. *Legística para aprimorar as leis brasileiras*. Disponível em: link. https://www.academia.edu/37012859/LEG%C3%8DSTICA_PARA_APRIMORAR_AS_LEIS_BRASILEIRAS.

referida norma federal versa sobre a prática de equoterapia para pessoa com deficiência. Assim, por meio da Legística, indaga-se: A disponibilização desse serviço pelo SUS Municipal – ainda que pudesse se cogitar como norma específica com interesse a nível local – é plenamente exequível? Se, por ventura, houvesse a possibilidade de o legislador se imiscuir na matéria administrativa (o que não é caso, reitere-se), há algum estudo que preveja que o objeto da proposição soluciona algum problema concreto e, mais ainda, que tal norma é exequível?

Já no tocante à denominada Legística Formal (técnica legislativa propriamente dita), imposta pela *lex legum* que norteia o devido processo legislativo, a Lei Complementar nº. 95/1998, cumpre transcrever dispositivos que deverão ser observados no momento da criação legislativa, *in verbis*:

> **Art. 8º** A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, **reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão. (grifou-se)**

Não sendo lei de pequena repercussão, dever-se-á conceder prazo hábil que visa a, não somente dar ampla publicidade à futura norma jurídica, mas também a conferir prazo razoável para que todos os envolvidos e afetados prepararem-se e adéquem-se aos comandos impostos pela norma, bem como para que a Administração Pública e os agentes públicos que a presentam possam fiscalizar o seu cumprimento, conforme dispõe o art. 8º da Lei Complementar n.º 95/1998.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, entende-se ser, o PL n.º 41/2021, Antijurídico, haja vista o vício nomodinâmico (natureza formal subjetiva) que o contamina, tendo em vista versar sobre disciplina constitucionalmente afeta, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo – reserva de administração –. E, assim, pela gravidade e extensão que contaminam a integralidade da proposição, o prosseguimento do processo legislativo poderá ser obstado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), eis serem insanáveis os vícios apontados.

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[21].

É o expedito parecer que se submete à apreciação

Novo Hamburgo, 07 de maio de 2021.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

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

21 Art. 150.
(...)
§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.