



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 47/2023-PG

Processo: PL 34/2023.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 34/2023.

Autor: Vereador Gustavo Finck.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE CRIA DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DISPONIBILIZAREM O DISPOSITIVO DE EMERGÊNCIA PARA ENGASGO. ANTIJURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL RESPEITADO. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA DE NATUREZA SUBJETIVA. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. MATÉRIA A SER DEFLAGRADA DE FORMA PRIVATIVA PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. LEI QUE DISPÕE ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DE ATIVIDADES ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVAS. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA CONFORMIDADE MATERIAL COM A CONSTITUIÇÃO. INOBSERVÂNCIA À LEGÍSTICA OU CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 34/2023, de autoria do Vereador Gustavo Finck, cujo conteúdo dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas municipais (EMEI's e EMEB's) disponibilizarem, nos kits

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

de primeiros socorros, o dispositivo de emergência para engasgo.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 03 de julho de 2023 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

A partir de tal premissa, para aferir a Juridicidade, cumpre à comissão temática competente analisar aspectos de controle prévio de controle de constitucionalidade.

Estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se, portanto, a constitucionalidade, a legalidade, a regimentalidade e o respeito à Legística.

Sobre a constitucionalidade, impende observar três perspectivas elementares, quais sejam:

- I. se a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios – constitucionalidade formal orgânica;
- II. se foram respeitadas as regras quanto à iniciativa para proposição

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

prevista pela ordem jurídico-constitucional – constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita;

III. se há compatibilidade entre a matéria legislativa proposta e o texto constitucional – constitucionalidade material, substancial ou objetiva –, mormente quanto ao respeito aos direitos fundamentais, cláusulas pétreas, bloco de constitucionalidade, instituições, direitos e pessoas constitucionalmente protegidas, bem como do respeito às normas, os postulados², os fundamentos, os objetivos e os princípios constitucionais.

O instituto do controle de constitucionalidade remete à supremacia da Constituição, sendo ela o topo da ordem jurídica e parâmetro de validade com o qual todas as demais normas devem estar de acordo.

A função garante da ordem jurídica constitucional está ligada ao fato de que a Constituição serve como *“instrumento de estabilidade, de racionalização do poder e de garantia da liberdade”*, e que sem o respectivo juízo constitucional de validade. Inclusive, relativamente ao tema, o célebre jurista Paulo Bonavides entende que *a supremacia da norma constitucional seria vã, frustrando-se assim a máxima vantagem que a Constituição rígida e limitativa oferece ao correto, harmônico e equilibrado funcionamento dos órgãos do Estado e sobretudo à garantia dos direitos enumerados na lei fundamental.*³

Nas palavras do eminente Min. do Supremo Tribunal Federal, Luis Fux, em *decisum* prolatado na Rcl 27773/2017-SC:

“Na lição de José Afonso da Silva, a reserva de plenário “confere solenidade à declaração de inconstitucionalidade quando feita pelos tribunais. Quer seja o Tribunal Pleno quem o faça, e por votação qualificada. Há dois valores ponderados por essa norma. Por um lado, o valor da supremacia constitucional, que exige seja respeitado pela lei, e, quando não respeitado, deve ser prestigiado com a declaração da inconstitucionalidade da lei infratora. O outro é o valor da estabilidade da ordem jurídica, que requer que a declaração, no caso, tenha o significado de um pronunciamento do tribunal na sua expressão maior, que é seu Plenário, não de uma simples fração dele; e que este o faça representativamente, pela maioria absoluta de seus

2 “(...) Os postulados são normas que estruturam a interpretação e aplicação de princípios e regras, consubstanciando-se, pois, em normas de segundo grau, ou metanormas. Razoabilidade e proporcionalidade são exemplos de postulados. Os postulados normativos não se confundem com as regras, ou os princípios. Em verdade, são caracterizados como normas metódicas, fornecendo “critérios precisos para a aplicação do Direito”. - ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 4. ed, rev., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005. pp.123-181.

3 BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 297.

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

membros” (Comentário Contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 517).⁴

Ao Órgão do Legislativo, pois, cabe a tarefa de realizar o controle prévio de constitucionalidade⁵ das futuras leis. Em vista disso, no tocante à constitucionalidade de natureza formal orgânica, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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.”⁶*

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 que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).*⁷

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 Público 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

4 Rcl 27773, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 22/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23/08/2017 PUBLIC 24/08/2017.

5 “O Legislativo verificará, através de suas Comissões de Constituição e Justiça, se o projeto de lei, que poderá virar lei, contém algum vício a ensejar a inconstitucionalidade. PEDRO LENZA – Direito Constitucional Esquematizado, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 300, 2016.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

7 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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.”⁸

João Lopes Guimarães, eminente Procurador de Justiça 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. 94-118⁹

Em vista do exposto alhures, no que concerne à iniciativa da entidade produtora da matéria legislativa, é clara a constitucionalidade formal de natureza orgânica que reveste o objeto da proposição. Restando, por conseguinte, analisar a constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência, ou não, de iniciativa reservada a algum dos órgãos que compõem a estrutura do ente: Legislativo ou Executivo. Cabendo averiguar, ato contínuo, a constitucionalidade material – conformidade substancial com os textos constitucionais federal e estadual.

Acerca da deflagração do processo legislativo constitucional, o art. 61 da, Magna Carta Republicana, estabelece o seguinte:

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)

Mais a mais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.

⁹ 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://emporiiodireito.com.br/leitura/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial>.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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 parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.¹⁰ **(grifou-se)**

Justamente em virtude do Princípio da Simetria é que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹¹ disciplina de forma idêntica a supramencionada disposição afeta à iniciativa do processo legislativo.

Malgrado a nobre intenção do parlamentar, há vício que macula a proposta normativa aqui debatida. Tal nulidade está relacionada ao sujeito competente para dar início ao processo legislativo sobre a disciplina em tela – vício nomodinâmico, ou também conhecido como vício formal propriamente dito de natureza subjetiva.

No momento em que há comandos expressamente dirigidos aos estabelecimentos de ensino público, bem como, indiretamente, à Secretaria de Educação, a proposta normativa interfere diretamente no planejamento, na organização e nas ações administrativas de um ou mais órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo. Desta feita, criando funções e atribuições administrativas aos mencionados órgãos, ou aos agentes públicos vinculados ao referido poder – matéria eminentemente administrativa – o parlamento local se imiscui na competência, de natureza reservada, conferida constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo.

10 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.

11 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.

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Com relação ao vício que macula o processo legislativo, o insigne Min. do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, na obra Direito Constitucional, alhures referida, assenta 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 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

Demais disso, Egrégios Tribunais de Justiça já se posicionaram em casos análogos, *mutatis mutandis*, aplicáveis ao caso em tela:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.518, DE 08 DE JUNHO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ - LEI QUE INSTITUI ASSISTÊNCIA AOS ALUNOS COM DIABETES NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL - OFENSA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONSTITUI COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE - Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas - Ofensa à reserva da Administração pelos arts. 2º, I e VI, 4º, 6º e 9º de referida Lei - Precedentes do STF e do Órgão Especial - Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual - Ação direta julgada procedente em parte.¹³

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local. Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22. Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por vício de iniciativa afronta à separação dos poderes, por afronta aos arts. 5º, 4, 24, §2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte.¹⁴

12 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo : Atlas, 2018. pp. 1350.

13 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2229643-19.2022.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/03/2023; Data de Registro: 17/03/2023.

14 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2146200-73.2022.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/10/2022; Data de Registro: 01/11/2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.122/2021. MUNICÍPIO DE PIRATINI/RS. INCLUSÃO DE CONTEÚDO SOBRE CULTURA TRADICIONALISTA NAS AULAS MINISTRADAS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A Lei nº 2.122/2021, do Município de Piratini/RS, inclui conteúdo sobre cultura tradicionalista nas aulas ministradas nas escolas públicas da rede municipal de ensino. 2. Os dispositivos da Lei Orgânica Municipal, por se tratar de diploma com “status” infraconstitucional, não servem de parâmetro para controle de constitucionalidade. 3. **Lei que trata de matéria essencialmente administrativa, concernente ao funcionamento da Administração Municipal, pois seus comandos implicam interferência direta nas atividades da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, impondo de forma implícita uma série de ações e compromissos que deverão ser executados pela Secretaria Municipal de Educação. Invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pelo Poder Legislativo, para dispor sobre as atribuições de secretarias e órgãos da Administração Pública.** 4. **Violação ao disposto nos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, II e VII, da CE/89, aplicáveis aos municípios por força do artigo 8º, “caput”, da mesma Carta. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**¹⁵

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.909-02/2022. MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO SUL/RS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, “CAPUT”, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA “d”, E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. I - Lei Municipal nº 1.909-02, de 24 de maio de 2022, do Município de Cruzeiro do Sul/RS, que “Institui Obrigatoriedade de Realização de Exames de Acuidade Visual nas Escolas e Creches Municipais e Dá Outras Providências.”. II - Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal (Poder Executivo Municipal). III - Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, inculpada nos artigos 60, inciso II, alínea “d”; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, “caput”, e 10, da Carta Estadual. IV - Eventual afronta ao artigo 47, inciso VI, da Lei Orgânica do Município não é análise que pode ser feita através de ADI. Norma infraconstitucional não serve como parâmetro para o controle de constitucionalidade. V - Criação de Despesas: A inexistência de previsão nas peças orçamentárias não possui o condão de manchar de inconstitucionalidade material a lei que a cria, conforme entendimento do E. Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3599). A falta de dotação ou previsão orçamentária tão somente impede a implementação da ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não a torna inconstitucional. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.¹⁶

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO.

15 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085567618, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 14-10-2022.

16 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085642148, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 09-09-2022.

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

LEI MUNICIPAL DISPONDO SOBRE A INCLUSÃO DE ALIMENTOS ORGÂNICOS NA MERENDA ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (NOMODINÂMICA). VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. A Lei Municipal nº 10.500, de 14 de novembro de 2017, que “Dispõe sobre a inclusão de alimentos orgânicos na merenda escolar na Rede Municipal de Ensino”, de iniciativa da Câmara Municipal de Lajeado, contém vício de inconstitucionalidade formal (nomodinâmica), considerando que a Câmara Municipal não poderia ter legislado sobre matéria de iniciativa de processo legislativo reservada ao Poder Executivo Municipal. A matéria relativa à merenda escolar é nítida questão de cunho administrativo, mais especificamente vinculada à gestão da Secretaria Municipal da Educação, cujo norte é diretamente relacionado à tomada de decisão do Poder Executivo. Dessa forma, o ato normativo impugnado invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, ao ter disciplinado matéria nitidamente administrativa, com impacto na estrutura da administração municipal, violando, especialmente, os arts. 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. ¹⁷**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANOAS. LEI Nº 6.399/2020. PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER PELA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. Lei nº 6.399/2020, do Município de Canoas, que estabelece diretrizes de valorização de mulheres e meninas e ações para a prevenção e o combate à violência contra a mulher pela rede municipal de ensino. 2. Lei de origem parlamentar que interfere no funcionamento e organização da Administração Municipal, logo a iniciativa para apresentar a proposição legislativa compete ao chefe do Poder Executivo Municipal. 3. Padece de inconstitucionalidade formal a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da CE/89. 4. Inexistência de inconstitucionalidade material. O fato de ter sido editada Lei superveniente com disposições diversas da Lei Municipal nº 5.933/2015 não resulta, por si só, em violação do princípio da legalidade (art. 19 da CE/89). 5. A simples falta de previsão da despesa em lei orçamentária não resulta na inconstitucionalidade da lei que a cria. Nessas circunstâncias, haverá, sim, impossibilidade de execução da despesa. Precedentes do STF. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. ¹⁸ (grifou-se)**

Com relação à iniciativa reservada para deflagrar o processo legislativo, ressalte-se a não observância à regra de iniciativa esculpida nas Magnas Cartas Estadual e Federal, haja vista que o conteúdo propositivo pertence, de forma privativa, ao chefe do Poder Executivo Local –, obstando, *de per si*, o avanço na análise meritória do projeto, isto é, a verificação da sua compatibilidade substancial com o

¹⁷ Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085503910, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 19-08-2022.

¹⁸ Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084788413, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 16-04-2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

texto constitucional – Constitucionalidade Material.

Outrossim, importante frisar a necessidade premente de se observar a Legística e todos os instrumentos fundamentais à criação da 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, Metodica Jurídica, Linguística, Estatística, entre outras.

Conforme o jurista Luís Fernando Machado, no artigo Legística Para Aprimorar As Leis Brasileiras²⁰ *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 questionar, portanto, se de fato houve análise de questões norteadoras para a formação da norma jurídica – avaliação anterior, *ex ante* ou prospectiva – tais como:

- a) A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?
- b) Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?
- c) Com relação ao diagnóstico, qual é o objetivo pretendido pela norma?
- d) O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)
- e) Quais são as alternativas disponíveis?

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](https://www.academia.edu/37012859/LEG%C3%8DSTICA_PARA_APRIMORAR_AS_LEIS_BRASILEIRAS).

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

- f) O Município deve tomar alguma providência? O Município dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?
- g) Trata-se de competência privativa de algum dos órgãos que compõem a estrutura do ente?
- h) A proposta não apresenta formulação extremamente detalhada que acaba invadir a competência estadual ou federal?

Por derradeiro, não menos importante, levando em considerações os aspectos de legística e análises prévias (ex ante) da futura legislação, o órgão da Câmara Municipal de Novo Hamburgo denominado “Apoio Legislativo”, vinculado à Diretoria Legislativa, realizou, em 27 de junho de 2023, apontamento, afirmando o seguinte, *ipsis verbis*:

“Em consulta à legislação em vigor, destacamos que já há, na legislação local sobre esta temática, em especial a Lei n.º 3.191/2019, a qual em seu artigo terceiro assim prevê: “Art. 3º As unidades escolares devem manter em suas dependências um kit de primeiros socorros básico o qual deverá estar adaptado à realidade destes estabelecimentos de ensino”, além de prever em seu artigo segundo, sobre protocolos de treinamento, a saber: “Art. 2º Os critérios quanto à forma e aplicação dos protocolos de treinamentos, sua periodicidade, quantidade de profissionais a serem habilitados e locais de realização dos cursos deverão ser estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação de acordo com a necessidade das instituições de ensino e a quantidade de crianças atendidas por estas.” Verificar se, eventualmente, cabe alguma alteração nesta lei. Além disso, ainda temos a Lei Federal n.º 13.722/2018, que assim legisla: “Torna obrigatória a capacitação em noções básicas de primeiros socorros de professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos e privados de educação básica e de estabelecimentos de recreação infantil”. Para vossa análise. Dúvidas, contatar o Apoio Legislativo.”

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, a Procuradoria-Geral opina pela Antijuridicidade referente ao PL n.º 34/2023, em razão do vício de natureza nomodinâmica (natureza formal subjetiva) que o contamina – com dispositivos pertencentes à reserva constitucional de deflagração legislativa, afetos, de maneira reservada, ao Chefe do Poder Executivo.

Ainda, convém referir a inobservância aos princípios basilares da Legística, especialmente no que diz respeito à possibilidade de alteração legislativa de norma já vigente, definição dos problemas, das soluções encontradas, ausência de estudos e avaliações prospectivas (para o futuro) e, logicamente, da ausência de observância à



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

reserva de deflagração (competência reservada).

Assim sendo, 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), haja vista a impossibilidade de salvamento e sanabilidade da proposição aqui vergastada.

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 Interno²¹.

Por derradeiro, contudo não menos importante, todo o arrazoado exposto até então trata-se de ato administrativo opinativo, isto é, s.m.j, de caráter técnico-opinativo. Não impede, portanto, a tramitação e até mesmo consequente aprovação da proposta legislativa. Nesse sentido é o entendimento do Pretório Excelso, que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito do tema em julgado proferido nos autos do MS nº 24.584-1.²²

É o expedito parecer, *sub censura*.

Novo Hamburgo, 10 de julho de 2023.

Wedner Lacerda
Procurador-Geral *ad hoc*
OAB/RS n.º 95.106

21 Art. 150.

(...)

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

22 Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF. *in verbis*: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)