



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 39/2024-PG

Processo: PL 28/2024.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 28/2024.

Autor: Vereador Cristiano Coller.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE ALTERA A LEI MUNICIPAL QUE CRIOU O FUNDO MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL – FUMDEC. 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. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO OU VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 28/2024, de autoria do Vereador Cristiano Coller, cujo teor insere o dispositivo que menciona no Art. 7º da Lei nº 1250, de 30 de dezembro de 2004, a qual criou o Fundo Municipal de Defesa Civil – FUMDEC.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 10 de junho de 2024 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em

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

condições de análise.

É o que basta relatar, destarte 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 prevista pela ordem jurídico-constitucional – constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita;
- III. se há compatibilidade entre a matéria legislativa proposta e o texto

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

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

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.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Ao Órgão do Legislativo, cabe, pois, 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;

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.”*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 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

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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

João Lopes Guimarães, 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

Adiante, segundo a Constituição Republicana, 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 240406¹⁰, julgado em 2003, de Relatoria do emérito ex Ministro do STF, Min. Carlos 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).”¹¹

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>.

10 RE 240406, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 25/11/2003, DJ 27-02-2004 PP-00038 EMENT VOL-02141-05 PP-01006.

11 RE nº 586.224/SP p.m.v. DJ-e 08.05.15 Rel. Min. LUIZ FUX.

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

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.

Desta feita, denota-se o firme entendimento da suprema corte constitucional republicana que confere – observados os limites acima 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.

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, como regra, 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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.¹² **(grifou-se)**

Justamente em virtude do Princípio da Simetria é que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹³ disciplina de forma idêntica a supramencionada disposição afeta à iniciativa do processo legislativo.

Malgrado a nobre intenção da parlamentar, há vícios que maculam a proposta normativa aqui debatida. Tais nulidades encontram-se relacionadas 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, bem como afronta à norma prevista nos atos das disposições constitucionais transitórias da Magna Carta Federal.

No momento em há ingerência nas atividades dos órgãos subordinados à Chefe do Poder Executivo, o Legislativo se imiscui nas competências adstritas ao órgão do Executivo, como é o caso de normas que versem sobre os conselhos municipais, órgãos de assessoramento e de colaboração às ações promovidas pelo Poder Executivo.

É solar, portanto, que a proposta normativa em tela interfere diretamente no planejamento, na organização e nas ações administrativas de um ou mais órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo.

Ora, com relação ao vício que macula o processo legislativo, o ilustre Min. do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, na obra *Direito Constitucional*, 12 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.

13 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

alhores 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).”¹⁴

Sobre o tema, 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.¹⁵ (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.842/2022, DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO INSANÁVEL. I - Lei Municipal nº 6.842/2022, do Município de Bento Gonçalves, que altera dispositivos atinentes ao Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural. II - Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre atribuições do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, órgão consultivo, deliberativo, e de assessoramento, vinculado à Administração Municipal. A Câmara de Vereadores disciplinou a atuação de órgão de assessoramento e colaboração da Administração local, matéria cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo. **Afronta ao art. 60, II, “d”, da Constituição Estadual. III – Interferência em atribuições privativas do Chefe do Executivo, incluindo a direção superior da Administração, a competência para dispor sobre a sua organização e funcionamento, e a iniciativa legislativa reservada. Desrespeito às normas contida no art. 82, II, III e VII, da Constituição Estadual. IV - A caracterização do vício de iniciativa no processo legislativo também implica a violação do princípio da separação e independência dos**

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

15 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Poderes no âmbito municipal, com previsão no artigo 10 da Constituição Estadual. V – A sanção, tácita ou expressa, do Chefe do Poder Executivo, não possui o condão de convalidar o vício de iniciativa. Precedentes do STF e desta Corte. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME¹⁶ (grifou-se)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 5.403/23 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. **Ação julgada procedente.¹⁷(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 exclusiva, ao chefe do Poder Executivo Local.

No que toca a constitucionalidade material, ou a compatibilidade do texto propositivo com o substrato constitucional, também há vício que macula a proposta legislativa em voga, senão veja-se.

No que tange ao Direito Tributário, há o denominado princípio constitucional da não-afetação das receitas públicas, na qual é vedada a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Isto significa que os recursos oriundos, por exemplo, do IPTU, ITBI e ISS não poderão possuir destinação específica a determinado órgão, fundo ou despesa.¹⁸

¹⁶ Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085635753, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 11-11-2022.

¹⁷ Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085785764, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 17-11-2023.

¹⁸ Art. 167. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

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

Este princípio busca dotar o gestor público de maior autonomia e flexibilidade na decisão de investimento, diminuir o “engessamento” do planejamento municipal de médio e longo prazo e evitar a destinação obrigatória de recursos para setores acima das suas necessidades. Diante deste princípio, veda-se, por exemplo, a vinculação de parte da receita corrente do município a programas governamentais (ainda que assistenciais), a fundos, órgãos públicos, despesa específica, remuneração de servidores ou pagamento de dívidas.

No caso da presente proposição, há uma tentativa (inconstitucional) de vinculação de receitas provenientes do IPTU ao Fundo Municipal de Defesa Civil – FUMDEC.

Colaciona-se, nesse sentido, ementas de decisões proferidas por Egrégios Tribunais de Justiça, aplicáveis, *mutatis mutandis*, ao tema aqui vergastado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São José do Rio Preto. Lei nº 14.262, de 11 de novembro de 2022, que "altera o art. 4º da Lei nº 10;205, de 5 de setembro de 2008, que dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente, para adequá-lo às disposições da Lei Estadual nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981", de iniciativa da Edilidade. **Alocação de receita oriunda do ICMS a fundo de preservação ambiental. Caracterizados vício de iniciativa e violação ao princípio de não afetação de receitas tributárias. Inteligência dos artigos 174, inciso III, § 4º, itens 1 e 3, e 176, inciso IV, da Constituição Estadual. Exame da jurisprudência. PROCEDÊNCIA.** ¹⁹ (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 56, de 28 de setembro de 2021, do Município de Nazaré Paulista, que "institui no Município de Nazaré Paulista o programa de incentivo e desconto no IPTU denominado 'IPTU Nazaré Mais Verde' e dá outras providências". **Padece de vício de inconstitucionalidade projeto legislativo editado sem o atendimento da exigência obrigatória de apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Afronta ao disposto nos artigos 144 e 297, da Constituição Estadual, e no artigo 113 do ADCT, de observância obrigatória pelos municípios, nos termos da atual jurisprudência desta Corte de Justiça e dos Tribunais Superiores. AÇÃO PROCEDENTE.** ²⁰ (grifou-se)

CONSTITUCIONAL. § 2º, ART. 1º, LEI Nº 4.761, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2010, MUNICÍPIO DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR. INCENTIVO À CULTURA E VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 154, IV, CE/89. ART. 167, IV, E § 4º, CF/88. Afigura-se inconstitucional a vinculação de receitas tributárias

¹⁹ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2278188-23.2022.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/05/2023; Data de Registro: 11/05/2023.

²⁰ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2232822-58.2022.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/05/2023; Data de Registro: 04/05/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

prevista em o § 2º, art. 1º, da Lei nº 4.761, de 10 de dezembro de 2010, do Município de Santa Vitória do Palmar, ao vincular receitas tributárias com incentivo fiscal à cultura, em confronto com o previsto em o art. 154, IV, CE/89, e no art. 167, IV e § 4º, CF/88. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.²¹ (grifou-se)

Sendo assim, do todo, depreende-se que o Município dispõe de competência formal – constitucionalidade nomodinâmica – para legislar em matéria de interesse local, no entanto, a presente proposição possui vício formal de natureza subjetiva ou propriamente dita – constitucionalidade nomodinâmica – e de natureza material – constitucionalidade nomodestática –, eis que o seu conteúdo afronta o princípio da não-afetação das receitas provenientes de impostos.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Antijuridicidade²² referente ao Projeto de Lei n.º 28/2024, diante 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, bem como do vício de natureza nomodestática (natureza material), haja vista o descompasso da proposta legislativa com o princípio da não-afetação das receitas provenientes de impostos.

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), tendo em vista a impossibilidade de salvamento ou 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

21Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084964444, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 11-06-2021.

22 “(...) Juridicidade é a conformidade ao Direito. 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. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. 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. (...)” - 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.

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

art. 150, §7º, do Regimento Interno²³.

Por derradeiro, contudo não menos importante, todo o arrazoadado 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 24.584-1.²⁴

É o expedito parecer, *sub censura*.

Novo Hamburgo, 25 de junho de 2024.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

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

²³ 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.

²⁴ 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)