Parecer n.° 48/2025-PG

Processo: PDL 03/2025.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Decreto Legislativo n.º 03/2025.

Autor: Vereador Ricardo Ritter – Ica.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO. PROJETO QUE INSTITUI A HONRARIA HOMENS QUE FAZEM POR NOVO HAMBURGO. JURIDICIDADE. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO QUE SE INSERE NAS COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO PODER LEGISLATIVO.

I. Relatório

Cuida o presente parecer do Exame de Juridicidade do Projeto de Decreto Legislativo n.º 03/2025, de autoria do Vereador Ricardo Ritter – Ica, cujo teor visa a instituir a Honraria “Homens que Fazem por Novo Hamburgo” e dá outras providências.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 31 de março de 2025 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.

É o que basta relatar, por conseguinte 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 constitucional – constitucionalidade material, substancial ou objetiva –,

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.

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 postulados[2], 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* 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]

Ao Órgão Legislativo, pois, cabe a tarefa de realizar o controle prévio de

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 – Direito Constitucional. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 222.

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.

constitucionalidade[5] das futuras leis. Em vista disso, no que toca à constitucionalidade 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 o ilustre jurista, 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."*[8]

João Lopes Guimarães, eminente Procurador de Justiça vinculado ao

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*. 18ª ed. - São Paulo : Malheiros. 2017. p 114.
7 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.
8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18ª ed. - São Paulo : Malheiros. 2017. p 94.

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*[9]

Em vista do exposto alhures, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, a pessoa jurídica de direito público interno: Município. 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 o texto constitucional federal e estadual.

Sobre a deflagração do processo legislativo e a autonomia do Poder Legislativo, estabelece a Constituição da República, como regra:

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
> (…)
> XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
>
> Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:
> (…)
> III – elaborar seu regimento interno;
> IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
>
> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
> (…)
> XII – elaborar seu regimento interno;
> XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias

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

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul[10] disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo e a reserva de autonomia do Poder Legislativo para dispor sobre determinadas matérias de sua competência exclusiva.

Como visto, os Poderes Legislativos detém competência para organizar suas estruturas através de um regimento interno, o qual vinculará todos atos a serem emanados pelos parlamentares e demais órgãos que internamente compõem a estrutura do referido poder.

Acerca do instituto "Decreto Legislativo", estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
> (…)
> XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
>
> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
> (…)
> VI – decretos legislativos;

O insigne jurista Hely Lopes Meirelles, em obra clássica de nossa literatura jurídica assinala:

> *"Decreto Legislativo é a deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e apreciação político-administrativa, promulgada pelo presidente da Mesa, para operar seus principais efeitos fora da Câmara. Por isso se diz que o decreto legislativo é de efeitos externos, e a resolução de efeitos internos, ambos dispensando sanção do Executivo mas sujeitos, no mais, ao processo legislativo comum da lei."*[11]

Diante disso, tanto a Lei Orgânica Municipal como o ato *interna corporis,* mais conhecido como Regimento Interno da Câmara Municipal (Resolução nº 8/15l/2009), preveem, respectivamente:

> Art. 35 O processo legislativo compreende a elaboração de:
> (…)

10 Art. 53. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:
(…)
XXXII – elaborar seu Regimento;
XXXV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, bem como elaborar sua folha de pagamento;
11 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18ª ed. - São Paulo : Malheiros. 2017. pp. 697-698.

> **III – Decretos Legislativos;**
> (…)
>
> Art. 86. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário ou a ser despachada pelo Presidente da Câmara Municipal, devendo ser redigida com clareza e em termos explícitos, podendo constituir em:
> (…)
> **II – projetos de decreto legislativo;**
>
> Art. 92. O projeto de decreto legislativo é a proposição que se destina a regular matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal e de efeitos externos a essa, sujeita à promulgação por seu Presidente.
> Parágrafo único. Constitui matéria de decreto legislativo:
> (…)
> **VI – a concessão de título de cidadão honorário, ou qualquer outra homenagem ou honraria, a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado serviços relevantes ao Município;**
> (…) **(grifou-se)**

Logo, conforme exposto, a proposta legislativa em tela caracteriza-se pela constitucionalidade nomodinâmica (formal) e nomoestática (material), bem como, a Câmara Municipal de Novo Hamburgo, possui, por meio da proposição denominada Decreto Legislativo (norma de com efeitos externos), competência constitucional para dispor sobre disciplinas afetas de forma exclusiva ao Legislativo.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, a Procuradoria-Geral opina pela Juridicidade[12] que envolve a presente proposição, viabilizando, pois, o prosseguimento do devido processo legislativo.

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, consoante o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno[13].

---

12 *"(…) 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.

13 Art. 150.
(…)

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 (des)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 n° 24.584-1.[14]

É o expedito parecer, *sub censura*.

Novo Hamburgo, 15 de abril de 2025.

ASSINADO DIGITALMENTE
WEDNER DE AQUINO LACERDA
DATA
15/04/2025
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

gov.br
Documento assinado digitalmente
DEIWID AMARAL DA LUZ
Data: 15/04/2025 16:35:30-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

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

§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.

14 Mandado de Segurança n° 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 oficio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.*