



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer nº 49/2017

Assunto: Análise do PL 22/2017 que cria o sistema informativo QR Code de informações turísticas, culturais e ambientais no município.

Autor: Vereador Issur Koch

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

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. CRIA O SISTEMA INFORMATIVO QR CODE DE INFORMAÇÕES TURÍSTICAS, CULTURAIS E AMBIENTAIS NO ÂMBITO MUNICIPAL. PROJETO-LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. ILEGALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO. INCONSTITUCIONALIDADE SUBSTANCIAL. VÍCIO MATERIAL.

I. Relatório

Trata-se de estudo e parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do PL supramencionado.

Atendidos os requisitos regimentais, situa-se, a proposição, em condições de análise. É o que basta relatar, isto posto, passa-se a fundamentar.

II. Fundamentação jurídica

O projeto-lei em tela, oriundo do Poder Legislativo, visa implantar o sistema informativo QR Code de informações turísticas, culturais e ambientais no âmbito municipal.

Não obstante a eminente justificativa apresentada pelo Sr. Vereador, ao elaborar o presente Projeto-Lei com o intuito de atrelar turismo com tecnologia, prevendo afixação de painéis com QR Code contendo informação sobre o



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

espaço, apresentando conteúdo histórico e nível de relevância para a cidade, há, no presente Projeto-Lei, vícios de natureza formal e substancial, o que leva à mácula da presente proposição, eivando-o de ilegalidade e inconstitucionalidade, conforme as razões a seguir expostas.

A Constituição da República (CF/88) em seu art. 61, § 1º, II informa serem “*de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios.*” (grifei)

Por sua vez, a Constituição Estadual dispõe, em seu art. 60, II, “d”, serem “*de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação, **estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos** da administração pública.*” (grifei)

Ademais, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 59, VI, e X, prevê ao Prefeito “*dispor, de forma privativa, sobre a **organização e o funcionamento da Administração Municipal**,*” bem como a competência para “*planejar e promover a execução dos **serviços públicos municipais**.*” (grifei)

O art. 2º da CF/88 privilegia um sistema constitucional de freios e contrapesos (*checks and balances*). Ao dispor que “*São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*” o constituinte originário propôs que, além do combate aos Abusos de Poder – inerentes ao Estado centralizado em um único Poder –, houvesse verdadeira independência entre os Poderes Estatais, em que um órgão só poderia exercer atribuições de outro, ou da natureza típica de outro, quando restasse expressa previsão constitucional.

Ainda, pelo Princípio da Simetria há real necessidade de os Municípios adotarem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição Estadual e Constituição da República, principalmente relacionadas a



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Corroborando, MENDES e GONET BRANCO explicitam:

“A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num princípio de simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidos pelo constituinte federal.”

A disposição sobre organização administrativa municipal, bem como a instituição de obrigações ao Poder Executivo, ao prever criação de Sistema QR Code com afixação de painel contendo toda e qualquer informação turística, cultural ou ambiental, sobre determinado espaço ou lugar, revelam-se ilegais e principalmente contrárias à Carta Magna.

Há, nesse diapasão, vício com relação ao sujeito competente – vício nomodinâmico – para dispor sobre a organização administrativa e sobre serviços públicos municipais, através de iniciativas de leis e outros modos de regulamentação.

Outrossim, tal proposta por certo importará em despesas, aos cofres públicos que não estão previstas a conta de dotações orçamentárias específicas, razão pela qual a proposta legislativa não tem condições de prosperar.

Logo, há também vício material – vício nomoestático – haja vista o aumento de despesa que geraria às contas do Poder Executivo, defeso; pois, constitucionalmente, sem a devida previsão orçamentária.¹

Nesse sentido, eminente doutrinador PEDRO LENZA explica:

“Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-

¹ – Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:
III – dos orçamentos anuais.

Art. 154. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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.²

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.³

Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à matéria, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material.

[...]A inconstitucionalidade material é também conhecida como nomoestática.⁴

Não obstante, o mais nobre autor de obras de Direito Administrativo, HELY LOPES MEIRELLES, de maneira singular ensina:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito.

[...] São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos, e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.”⁵

Com efeito, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, já se posicionou em casos semelhantes, a exemplo das ementas a seguir transcritas, *mutatis mutandi*, aplicáveis ao caso em tela:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE "TORNA OBRIGATÓRIO A

2 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquemático*, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 293, 2016.

3 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquemático*, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 668, 2016.

4 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquemático*, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 296, 2016.

5 – Hely Lopes Meirelles – *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed., editora Malheiros, pág. 607, 2006.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES". **LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA.** Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea "d", da CE, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.**⁶

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 468/2014 ORIUNDA DA CÂMARA DE VEREADORES DE PANTANO GRANDE. CRIAÇÃO DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSSIBILIDADE. A Lei Municipal n.º 468, de 21 de outubro de 2014, oriunda da Câmara Municipal de Pantano Grande, que regulamenta o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, apresenta vícios de ordem formal e material, afrontando os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 61, inciso I, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**⁷

6 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070796248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016.

7 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064362007, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 14/09/2015.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

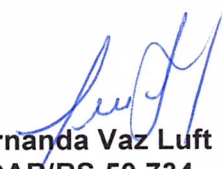
III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao aspecto jurídico, entende-se ser, o PL 22/2017, Inconstitucional, por vício formal de iniciativa e vício material por aumento de despesa sem prévia previsão orçamentária.

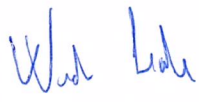
Destarte, encaminha-se à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), nos termos do art. 69, I, do Regimento Interno para análise e deliberação.

É o parecer que submete-se à consideração.

Novo Hamburgo, 03 de Abril de 2017.



Fernanda Vaz Luft
OAB/RS 50.734
Procuradora-Geral



Wedner Lacerda
OAB/RS 95.106
Procurador