

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer nº 67/2019

Processo: PL 35/2018.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 35/2018.

Autor: Vereador Vladi Lourenço.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI A DISPONIBILIZAÇÃO, POR PARTE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, DE SINAL DE INTERNET BANDA LARGA WIRELESS (WI-FI) EM LOCAIS QUE PRESTAM SERVIÇOS PÚBLICOS. ANTIJURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL RESPEITADO. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA OU SUBJETIVA. DISCIPLINA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO MÉRITO E DA CONFORMIDADE MATERIAL COM A CONSTITUIÇÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA A MELHOR TÉCNICA LEGISLATIVA PREVISTA NA COMPLEMENTAR Nº. 95/1998.

I. Relatório

Cuida o presente parecer do exame de juridicidade do Projeto de Lei n.º 35/2019, de autoria do Vereador Vladi Lourenço, cujo objeto consiste na disponibilização de sinal de internet por banda larga wireless (WI-FI), em locais que prestam serviços públicos, por parte do Poder Executivo Municipal.

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Sobre o Exame de Juridicidade, explica Luciano Henrique da Silva Oliveira, 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

Ressalte-se que todas as proposições foram lidas no expediente da sessão de 22 de maio de 2019 e que, atendidos os requisitos regimentais, situam-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Primeiramente, 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 peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, “*O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.*”²

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

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

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

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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."³

Sendo assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão.

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

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
[...]

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
(...)
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (grifou-se)

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI

³ 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

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.⁴

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁵ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

No caso em tela, verifica-se que a proposição, em certos dispositivos (art. 1º, parágrafo único do art. 3º), cria atribuições e comandos ao Poder Executivo Municipal, às Secretarias Municipais, bem como aos agentes públicos vinculados ao Órgão do Executivo.

Há, pois, vício com relação ao sujeito competente – vício nomodinâmico, propriamente dito ou de natureza subjetiva –, eis que a disciplina que verse sobre a organização e as funções administrativas municipais, atribuições a órgãos e agentes públicos, configura-se matéria eminentemente administrativa, sendo esta de natureza privativa conferida constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo.

Sobre o supracitado vício, o eminentíssimo doutrinador PEDRO LENZA explica:

"Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua "forma", ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.⁶

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

4 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.

5 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.

6 LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*, 20ª ed., editora Saraiva, p. 293, 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

inconstitucionalidade do referido ato normativo.⁷

Corroborando, veja-se o entendimento do Pretório Excelso acerca da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERCE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido.⁸

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE PANTANO GRANDE-RS. PADRONIZAÇÃO DAS PLACAS INDICATIVAS DE NOMES DE RUAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. ATRIBUIÇÃO NITIDAMENTE EXECUTIVA. PROPOSIÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Hipótese em que o proponente objetiva a declaração de inconstitucionalidade de Lei municipal de iniciativa parlamentar que instituiu a padronização das placas indicativas de ruas e logradouros públicos no Município de Pantano Grande, mediante a afixação de novas placas nas esquinas das vias públicas. 2. Configurada a violação do princípio da separação dos poderes, consubstanciada, aqui, na usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar projeto de lei que dispõe sobre matéria essencialmente administrativa (no caso, a padronização de placas indicativas de ruas e logradouros públicos). Precedentes deste Órgão Especial. 3. A norma

⁷ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*, 20^a ed., editora Saraiva, p. 668, 2016.

⁸ ARE 768450 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 17-12-2015 PUBLIC 18-12-2015

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

questionada, ao impor ao Poder Executivo Municipal a obrigatoriedade de substituição das referidas placas, acaba por gerar despesas não previstas no respectivo orçamento, inexistindo, tampouco, a indicação da respectiva fonte de custeio, o que resulta em afronta ao disposto nos arts. 149, incisos I, II e III, e 154, inciso II, ambos da Carta Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.⁹

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 615/2017, DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. CADASTRO MUNICIPAL DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 615/2017, de iniciativa do Legislativo Municipal, instituiu cadastro de doadores de sangue no município de Pantano Grande e estabeleceu procedimentos que visam divulgar, incentivar e conscientizar a doação de sangue. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde e para a Secretaria Municipal de Educação, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. 3. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.¹⁰

Logo, com relação à iniciativa reservada, para deflagrar o processo legislativo, salienta-se não ter sido observada a iniciativa privativa do sujeito iniciador esculpido na Magna Carta Federal e Estadual.

Por fim, em observância a melhor técnica legislativa imposta pela *lex legum* que norteia o devido processo legislativo, a Lei Complementar nº. 95/1998, cumpre transcrever o dispositivo oitavo que deve ser observado no momento da criação legislativa, *in verbis*:

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

Ora, não sendo lei de pequena repercussão, dever-se-á conceder prazo hábil que visa a não somente dar ampla publicidade à futura norma jurídica, mas também prazo razoável para que as instituições atingidas pela futura lei possam minimamente se preparar e se adequar aos comandos impostos.

9 Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70079332045, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 04/02/2019.

10 Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70079286480, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 04/02/2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

III. Conclusão

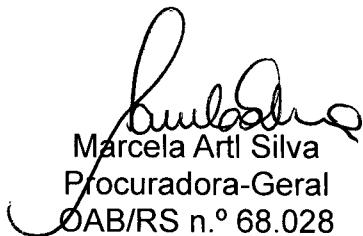
Diante do todo exposto, relativamente a Exame de Juridicidade, entende-se ser, o 35/2019, Antijurídico, haja vista possuir vício nomodinâmico (natureza formal subjetiva), por versar sobre disciplina constitucionalmente afeta, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo – matéria eminentemente administrativas –, sendo que, pela gravidade e extensão contaminam a integralidade da proposição, devendo ser obstado, o prosseguimento do processo legislativo, pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 23 de maio de 2019.



Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106



Marcela Arti Silva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 68.028