



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 17/2021-PG

Processo: PL 9/2021.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 09/2021.

Autor: Vereador Enio Brizola.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE COMO ESSENCIAIS, DURANTE PERÍODOS EM QUE FOREM DECRETADOS ESTADOS DE EMERGÊNCIA E DE CALAMIDADE PÚBLICA, AS ATIVIDADES REALIZADAS POR ESCOLAS PRIVADAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ANTIJURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL RESPEITADO. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA DE NATUREZA SUBJETIVA. DISCIPLINA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR A ORGANIZAÇÃO E ATIVIDADES EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVAS. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO MÉRITO E DA CONFORMIDADE MATERIAL COM A CONSTITUIÇÃO.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 09/2021, de autoria do Vereador Enio Brizola, cujo conteúdo estabelece como



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

essenciais, durante períodos em que forem decretados estados de emergência e de calamidade pública, as atividades realizadas por escolas privadas de educação infantil no Município de Novo Hamburgo, e dá outras providências.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 08 de fevereiro de 2021 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.

É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Preliminar

Primeiramente, torna-se salutar tecer breves comentários acerca do momento atual decorrente do Estado de Calamidade Pública decretado no ano de 2020 devido à Pandemia do Covid-19, que, por sinal, ainda afeta a população brasileira até os dias atuais.

Sabido e consabido, a carta republicana promulgada em outubro de 1988 conferiu ao município uma inédita condição de ente federativo, atribuindo-lhe considerável porção de autonomia, trazendo a reboque prerrogativas de autoadministração e de autogoverno.

Desde então o pacto federativo e as competências atribuídas aos entes que compõem a Republica Federativa do Brasil vêm sendo enfrentadas pelo Supremo Tribunal Federal, em diversas ações, seja pela via incidental, seja pela via concentrada.

Sobre o assunto, a primeira temática a merecer uma súmula vinculante foi justamente o que trata da competência do município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante n. 38). Desta feita, em tal temática, infere-se que, por exemplo, a caneta do presidente da República falhará se quiser interferir, por quaisquer razões, no funcionamento do comércio municipal. Mesmo no menor município brasileiro, prevalecerá a competência local, representado pelo Chefe do Poder Executivo Local e pela Câmara Municipal.

Naturalmente, a grave situação de enfrentamento de uma pandemia mundial exige coordenação nacional e regional, notadamente em um país das dimensões do Brasil. Não poderá, por óbvio, um prefeito dispor localmente em



05
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

desalinho com o interesse geral de uma região, se não encontrar amparo para justificar uma medida de interesse preponderantemente local.

Ora, a linha que impõe tal pensamento advém da letra do artigo 30, I, da Constituição Federal, que diz competir ao município legislar sobre assuntos de interesse local, cumprindo mencionar, ademais, que também ao mencionado ente compete prestar serviço de atendimento à saúde da população, serviços de assistência social, serviços de educação, entre outros, (artigo 30, VII), alinhado por meio de cooperação técnica e financeira com a União e o Estado. Contudo, tal cooperação, por óbvio, não confere submissão do município ao que lhe competir legislar, nem esgota ou minimiza suas atribuições no tocante às disposições e gerências de interesses pontuais e específicos de sua urbe. Basta ver que, *contrario sensu*, a decisão proferida pelo Pretório Excelso entendendo ser inconstitucional lei local que impeça instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área, a teor do que reza a Súmula Vinculante n. 49, sob pena de violação à livre concorrência – desbordando dos limites locais de competência e ingerência exacerbada na ordem econômica e social.

Deveras, salutar se faz menção ao tema 145 - STF. É que, a partir do teor da decisão contida no RE 586.224¹, de relatoria do emérito Min. Luiz Fux, também já não mais se discute sobre competência municipal para legislar sobre meio ambiente, conquanto o poder local atue *"no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados"*. Solar, portanto, que — como de resto em tudo o que se refere à competência municipal, e como acena o verbete — há de se examinar o interesse local.

Finalizando tal prelúdio, a partir das decisões exaradas pelo STF em temas relacionados afetos ao combate à pandemia do coronavírus e os deveres estatais e as repartições de legitimações constitucionais, cumpre trazer aspectos importantes relacionados ao denominado "federalismo cooperativo", entrevisto no texto da Constituição de 1988, como ferramenta apta a "enfrentar os problemas de aplicação que emergem do pluralismo".

Em conceito clássico e resumido, o que caracteriza o federalismo

¹ RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

05v
JH

cooperativo ou de integração é uma maior intervenção da União no domínio econômico, a fim de garantir o modelo do Estado de bem-estar social, a partir de uma livre cooperação da União com as entidades federadas. Não há uma rígida separação de competências entre a União Federal e os demais entes federados.

Bem da verdade, que desde o ano de 2015, no julgamento da ADI 4.060², o Supremo Tribunal Federal já passara a permear, com crescente nitidez, a compreensão de que o novo federalismo brasileiro demandaria um olhar que contemplasse um maior e mais generoso feixe de competências legislativas e materiais atribuíveis aos estados e aos municípios. Em verdade, sugere-se até uma certa inversão de prioridades, de forma a se prestigiar "como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988".

No federalismo cooperativo, ou de cooperação, que envasa nossa Magna Carta Federal, o Supremo Tribunal Federal, sedimentou a competência concorrente dos entes da Federação para implementar as medidas de contenção da pandemia e destacou a necessária articulação entre eles para o seu êxito. Dessa forma, garantiu-se aos Estados e Municípios a possibilidade de adoção de medidas mais restritivas, sem afastar a necessária e devida atuação da União, seja coordenando as ações dos outros entes, seja implementando políticas de contenção do vírus, especialmente em casos de interesse nacional.

Em decorrência do agravamento da pandemia, no ano de 2020, por meio das decisões proferidas pelo STF restou acentuado o entendimento no sentido de, não obstante a inexistência de medida de restrição federal, governos estaduais poderão deliberar em sentido contrário. Isso significa que, a partir das competências constitucionais concorrentes, dada a própria realidade de cada Estado, seus governantes podem opor medidas de restrição ainda que em linha de oposição ao governo federal, de modo a bloquear aqueles atos ou normas federais contrários ao interesse público ou à proteção da saúde.³

Essa interpretação, gize-se, era contrária à dinâmica que até então vinha prevalecendo no STF, a do "federalismo centrípeto" e da centralização em de

2 ADI 4060, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 30-04-2015 PUBLIC 04-05-2015 RTJ VOL-00238-01 PP-00046.

3 STF. Plenário. ADI 6341 MC-Ref/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgado em 15/4/2020.



06
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

competências em torno da União. Pelo visto, ao que tudo indica, a “Suprema Corte” Brasileira parece acenar ao modelo de “federalismo centrífugo”, concedendo maior autonomia para Estados e Municípios.

Inclusive, desde então, os ministros que compõem o Pretório Excelso vêm decidindo, em provimentos monocráticos, contra decisões de cortes estaduais que — à moda antiga, agora já se pode dizer — cravavam a primazia da competência federal.⁴ em matérias cujas atribuições são, de alguma forma, diluídas também entre estados e municípios no bojo da Constituição, deixando para trás uma visão restritiva dos incisos do artigo 30 da Carta Magna.

Dito isto, e voltando à questão da competência legislativa em dias de pandemia restou claro ser manso e pacífico entendimento de o município deter, hoje, espaço para legislar sobre o que lhe disser pontual interesse, à luz de suas próprias características e peculiaridades, sejam elas sociais, geográficas, estruturais, entre outros.

Ora, resta nítida que determinada crise atingirá um pequeno município no norte do país de forma distinta da que alcançará um município de grande porte no sudeste brasileiro. Aceitável, pois, nesse contexto, que o Chefe da Administração Pública local adote medidas mais ou menos restritivas de proteção higiênico-sanitária em determinada região de seu município, à luz, obviamente, de embasamentos técnicos-científicos garantindo sempre - através de metanormas, tais como da razoabilidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica - os direitos fundamentais dos munícipes e o funcionamento das atividades garantidoras desses direitos.

Outrossim, como um bom alento, e confirmando o sobredito, anote-se que, recentemente, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) referendou decisão liminar do ministro Ricardo Lewandowski, proferida nos autos da ACO 3451 e ADPF 770 (decisões ainda não publicadas), o qual autorizou os estados, os municípios e o Distrito Federal a importar e distribuir vacinas contra a Covid-19 registradas por pelo menos uma autoridade sanitária estrangeira e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, caso a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não observe o prazo de 72 horas para a expedição da autorização.

Em seu voto, Lewandowski ressaltou *a magnitude da pandemia exige*,

4 RE 1184957, Rel. Min. Edson Fachin, j. 18.3.19, DJE 21.3.19, RE 1243834, Rel. Ministro Roberto Barroso, DJe 13.2.20



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

“mais do que nunca”, uma atuação fortemente proativa dos agentes públicos de todos os níveis governamentais, sobretudo mediante a implementação de programas universais de vacinação. Ele assinala que o Sistema Único de Saúde (SUS), ao qual compete, dentre outras atribuições, executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, é compatível com o “federalismo cooperativo” ou “federalismo de integração” adotado na Constituição da República. Esse modelo se expressa na competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal para legislar sobre a proteção e a defesa da saúde e na competência comum a todos, e também aos municípios, de cuidar da saúde e assistência pública.⁵

O que se espera, neste contexto, é que os avanços de nossa Corte Constitucional rumo à descentralização operacional e legislativa de estados e municípios até possam sofrer ajustes, mas que não retrocedam, em prol da estabilização do pleno conceito de federação.

III. Da Fundamentação

Adiante, no tocante ao 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.”⁶*

Adiante, no que toca à constitucionalidade, 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;

⁵ Fonte: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=461090&ori=1>

⁶ 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.



07
31

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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.”*⁷

O célebre 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).*⁸

Cumpre sinalizar, 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.”*⁹

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 ente político interno Município. Restando, portanto, analisar a matéria e sua constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgãos que compõem a estrutura do ente, *in casu*, Legislativo e Executivo, analisando, ato contínuo, a constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

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

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

9 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

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

(...)

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 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)**

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹¹ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Ocorre que, no caso em tela, verifica-se que a proposição, na forma apresentada, interfere sobremaneira em aspectos eminentemente administrativos

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.



08
JAT

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

relacionados à gestão e definição dos ditos serviços essenciais. Malgrado a nobre intenção do edil, determinar qual atividade em âmbito municipal se consubstancia em essencial, ou não, encontra-se em seara nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo.

Nesse diapasão, cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas em benefício da população. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Ao deliberar sobre a matéria por meio de lei em sentido formal, a norma limita demasiadamente a política pública municipal que vise qualquer ação de controle epidemiológico, higiênico ou sanitário – aqui trabalhando em estado hipotético, tendo em vista que a proposição normativa não especifica o caráter epidemiológico, tampouco sanitário, trazendo somente comandos em períodos de calamidade pública ou estados de emergência, os quais podem decorrer de diversos outros eventos extraordinários. Logo, dito de outra forma, não se poderia enrijecer, via previsão em lei, critérios destinados a evitar a expansão de uma pandemia, já que isso depende de estudos e análises dos órgãos técnicos vinculados ao Poder Executivo.

Trabalhando a partir da hipótese supra ventilada, não se pode dizer que determinada atividade ou serviço deverá sempre ser autorizado ou ser proibido de funcionar. Tal conclusão depende de inúmeros fatores, que podem se alterar a cada dia, tais como o número de casos suspeitos e confirmados, o número de óbitos, a quantidade de leitos de UTI disponíveis, a forma de propagação do vírus (via aérea, via contato físico, entre outras formas), a existência ou não de medicamentos inibidores dos sintomas, a presença ou não de vacinas, entre diversas outras circunstâncias.

A depender da análise de tais fatores, é possível, mediante a adequada justificação, a adoção de medidas extremamente restritivas, como o *lockdown*, por exemplo ou, por outro lado, edição de normas mais flexíveis, que condicionem o funcionamento das atividades apenas a protocolos destinados a garantir a higienização e a evitar aglomerações.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Ora, é mister que tal análise pertença exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, Poder competente para, em um juízo de mérito administrativo, seguindo estudos e normas técnicas, e o princípio da motivação, definir as ações concretas e os protocolos de prevenção, a fim de se combater, novamente, como exemplo, uma pandemia.

É o Poder Executivo o órgão detentor de atribuições inerentes à reserva da administração, caracterizado por ser “(...) o conjunto das formas de proteção estruturado na Constituição, de maneira explícita e implícita, em benefício do Poder Executivo e da Administração Pública como um todo, para que esses possam realizar suas funções administrativas e prerrogativas correlatas, para o bom cumprimento dos respectivos papéis institucionais”¹².

Há, pois, vício com relação ao sujeito competente para iniciar a matéria aqui vergastada – vício nomodinâmico, propriamente dito de natureza subjetiva –, eis que a matéria aqui vergastada pertencer a seara privativa conferida constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo.

Sobre o supracitado vício, o eminente 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.¹³ 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.¹⁴

Nas lições do célebre Min. do Supremo Tribunal Federal, MORAES, na obra Direito Constitucional, o emérito ministro, com relação aos vícios que maculam o processo legislativo, afirma 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*

12 MACERA, Paulo Henrique. Reserva de administração. Revista Digital de Direito Administrativo – USP, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 343, 2014.

13 Direito Constitucional esquematizado / Pedro Lenza. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. pp. 193.

14 Direito Constitucional esquematizado / Pedro Lenza. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. pp. 194.



09
28

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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).¹⁵

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 MERECE 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.¹⁶ **(grifou-se)**

Decisão: Vistos. Cuida-se de ação cautelar proposta pelo Prefeito do Município de Belo Horizonte em face da Câmara Municipal, por meio da qual requer a concessão de efeito suspensivo ao RE nº 663.625/MG. No referido recurso impugnava-se acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais na ADI estadual nº 1.0000.08.477743-2/000, em sede do qual se firmou a constitucionalidade da Lei municipal nº 9.545/08. Deferi a liminar "para conceder efeito suspensivo ao RE nº 663.625/MG, suspendendo, igualmente, os efeitos da Lei nº 9.545/08 do Município de Belo Horizonte, até o julgamento final do recurso extraordinário". Posteriormente, dei provimento ao RE nº 663.625/MG, nos termos abaixo transcritos: "Com razão o agravante ao sustentar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.545/08 do Município de Belo Horizonte. Não obstante o nobre escopo da referida norma, de promover política voltada à preservação do meio ambiente ecológico, atribuindo destinação aos pneus velhos, é inegável que o preceito cria uma obrigação para Prefeitura Municipal que implica interferência na sua organização e atuação, especificamente no que tange à gestão dos serviços de pavimentação asfáltica. Com efeito, a norma impugnada assim dispõe: "Art. 1º - O art. 1º da Lei nº 6.703, de 27 de julho de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 1º - O asfalto utilizado na pavimentação de vias públicas ou no reparo destas deverá ter incluída, em sua composição, a proporção mínima de 15% (quinze por cento) de borracha proveniente de

15 Moraes, Alexandre de Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 34. ed. - São Paulo : Atlas, 2018. pp. 1350.

16 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

pneus velhos, tomando-se, como base de cálculo, a quantidade total dos demais componentes. (NR)". Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação." **Examinando-se, por sua vez, a Lei municipal nº 6.703/1994, que foi alterada pela Lei municipal nº 9.545/08, verifica-se que a obrigação criada por aquele diploma legal está direcionada à Prefeitura Municipal, conforme se depreende do art. 2º daquela lei: "Art. 2º - A exigência prevista nesta Lei aplica-se aos serviços de pavimentação executados diretamente pelo Município, bem como àqueles contratados a terceiros. Parágrafo único – Ao delegar a terceiros a execução de serviços de pavimentação de vias públicas ou de reparo das mesmas, o Município incluirá, no edital de licitação e no contrato respectivo, a exigência prevista nesta Lei". A interferência direta na organização administrativa municipal fica ainda mais evidente diante de parecer técnico elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP, transcrito nas razões do veto do Prefeito ao Projeto de Lei nº nº 590/2008 (fl. 38), que deu origem à lei impugnada, em que fica claro que a implementação da política criada pela Lei municipal nº 9.545/08 implicará alocação de recursos humanos e financeiros pela Prefeitura, alterando a rotina da administração e seus órgãos.** Confira-se: "Não existe normatização em nível Federal (Petrobrás, DNIT, etc) a respeito do assunto; A PBH, antes de implementar esta mudança, deverá criar com seu corpo técnico a Normatização Específica para este assunto; No momento, na Região Metropolitana de BH, o insumo a ser adicionado na mistura asfáltica (pó de borracha) tem sua oferta reduzida, podendo comprometer a demanda de recapeamento programada na Capital; Os equipamentos, para que os pneus velhos sejam utilizados, têm sua complexidade (tritadores, peneiras, silos, etc.), dificultando um aumento imediato de material disponível no mercado; Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, as usinas de asfalto que fornecem material para os recapeamentos em geral (em torno de 16) deverão, a curto prazo, se adequarem a esta nova tecnologia para atender a PBH, causando, assim, um hiato de fornecimento; Para operacionalização desta nova mistura asfáltica na pista, além de aumentar de 110o para 160o a temperatura de lançamento, as equipes envolvidas deverão passar por treinamento, visto que esta nova mistura exige cuidados especiais para que se obtenha resultados satisfatórios". **Este Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a presença de vício formal de inconstitucionalidade, por usurpação da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, quando a norma, de origem parlamentar, versa sobre a organização e atuação da Administração Pública. (...) Ante o exposto, nos termos do artigo 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, conheço do recurso extraordinário e dou-lhe provimento, para julgar a ação direta procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 9.545/08 do Município de Belo Horizonte."** A referida decisão transitou em julgado em 12/2/15. É o relatório. Tem-se por evidente a perda superveniente de interesse processual no prosseguimento da cautelar, ante a decisão proferida no recurso extraordinário, que concedeu a pretensão recursal veiculada pelo autor, com caráter de definitividade. É assente na Corte o posicionamento acerca da prejudicialidade desta espécie de ação quando do julgamento do feito principal. "EMENTA Agravo regimental. Ação cautelar. Recurso extraordinário. Efeito suspensivo. Perda de objeto. 1. O agravo de instrumento, autuado nesta Corte sob o nº 700.329, interposto contra a decisão que não admitiu o recurso extraordinário, ao qual pretende o agravante seja conferido efeito suspensivo, foi desprovido, por decisão de minha relatoria, em 22/4/08. Dessa decisão, foi interposto agravo regimental, desprovido por acórdão desta Primeira Turma em 11/11/08, conforme se pode verificar no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Destarte, perdeu objeto a cautelar. 2. Agravo regimental desprovido" (AC nº 2000/SP-AgR,



10
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Relator o Ministro Menezes Direito, Primeira Turma, DJe 13/3/09). Nesse sentido, ainda, confirmam-se os arestos proferidos na AC nº 2006/DF-AgR, Primeira Turma, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 6/2/09; e AC nº 2008/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Menezes Direito, DJe 6/6/08. Ante o exposto, julgo prejudicada a cautelar, declarando sua extinção sem resolução do mérito, a teor do artigo 267, IV, do Código de Processo Civil. Publique-se. Int.. Brasília, 19 de fevereiro de 2015. Ministro Dias Toffoli
Relator Documento assinado digitalmente.¹⁷(grifou-se)

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. LEI MUNICIPAL Nº 8.517/2020. ARTIGOS 6º E 7º. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, em seus artigos estabelece regras para imposição de obrigações e determina a realização de compra de insumos e equipamentos ao Poder Executivo, com aumento de despesas da Administração Pública. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d" e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. **Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.** **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**¹⁸(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE QUARAÍ. LEI MUNICIPAL Nº 3.722/2020. DE ORIGEM LEGISLATIVA. COMBATE AO CORONAVÍRUS. FUNDO ESPECIAL A SER GERIDO PELO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, possível que disposições da Constituição Federal sejam utilizadas como parâmetro nos processos de controle abstrato de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça, desde que os dispositivos sejam de reprodução obrigatória. Caso em que os artigos da Constituição Federal tidos como violados pelo proponente são reproduzidos expressamente na Carta Constitucional do Estado do Rio Grande do Sul e, portanto, podem ser utilizados como parâmetro nesta ação direta de inconstitucionalidade. 2. A decisão liminar que suspendeu os efeitos da norma municipal impugnada não ofende o artigo 97 da Constituição Federal e a Súmula Vinculante nº 10. A decisão proferida em sede cautelar, em razão da sua precariedade, prescinde da aplicação da cláusula de reserva de plenário. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 3. **A Lei Municipal nº 3.722/2020 impõe ao Poder Executivo a obrigação de criar Fundo Municipal de combate ao coronavírus. Ocorre que, embora a referida Lei seja de iniciativa**

17 AC 3058, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 19/02/2015, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 31/03/2015 PUBLIC 06/04/2015.

18 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084434547, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 11-12-2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

parlamentar, a gestão do fundo é atribuída a órgão da Administração Municipal – Secretaria Municipal de Saúde. Dessa forma, ao criar atribuição à Administração Municipal, a norma afronta os artigos 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da mesma Carta. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.¹⁹(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE CONTROLE DE LOCALIZAÇÃO, POR MEIO DE GPS, DE MÁQUINAS E OUTROS VEÍCULOS CONTRATADOS PELO MUNICÍPIO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, “D”, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de controle, por meio de GPS, de máquinas e outros veículos contratados pelo Município para prestação de serviços, uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, “d” e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.²⁰(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.055/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DA BOA VISTA. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS. 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 3.055/2019, do Município de Santana da Boa Vista, que dispõe sobre Política Municipal de controle de natalidade de cães e gatos. 2. A lei impugnada cria atribuições para órgão do Município responsável pelo controle de zoonoses e para a Secretaria de Saúde, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.²¹(grifou-se)

19 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084464494, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 20-11-2020.

20 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084352475, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 16-10-2020.

21 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083999763, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-07-2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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, o que impossibilita, *de per si*, o avanço na análise meritória do projeto, bem assim a verificação da sua compatibilidade material com o texto constitucional – Constitucionalidade Material.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, entende-se ser, o PL n.º 09/2021, Antijurídico, haja vista o vício nomodinâmico (natureza formal subjetiva) que o contamina, por versar sobre disciplina constitucionalmente afeta, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo – reserva de administração –, e que, 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 serem insanáveis os vícios outrora apontados.

Finalmente, 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 Interno²².

É o expedito parecer que se submete à apreciação.

Novo Hamburgo, 02 de março de 2021.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

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

²² 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.

