

04
DRAFT

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 48/2021-PG

Processo: PL 40/2021.

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

Assunto: Análise Jurídica do PL 40/2021.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA O MUNICÍPIO A ASSOCIAR-SE À ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE, GRANPAL. JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL. RESERVA DE INICIATIVA RESPEITADA PARA DISPOR SOBRE A MATÉRIA. CONSTITUCIONALIDADE PROPRIAMENTE DITA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade referente ao Projeto de Lei n.º 40/2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo conteúdo visa a autorizar o Município de Novo Hamburgo a associar-se à Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – GRANPAL, e dá outras providências.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 19 de abril de 2021 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

O 250
DFT

de análise.

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

II. Da Fundamentação

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

No tocante 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;

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.*”²

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).*”³

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à

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.

³ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.

05
JF

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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."⁴

João Lopes Guimarães, eminent Procurador de Justiça aposentado 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. 94-118⁵

Desta feita, analisando o objeto da proposição, é solar a constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, qual seja: o ente de direito público interno, Município. Restando, por conseguinte, perquirir acerca da matéria com relação a constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de algum dos órgãos que compõem a estrutura do ente, *in casu*, o Legislativo ou o Executivo; analisando, ato contínuo, a constitucionalidade material – conformidade substancial com o texto constitucional.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15^a ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.

⁵ 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://emporiiododireito.com.br/leitura/competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial>.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

05
24

A respeito da deflagração do processo legislativo, estabelece o art. 61, da Constituição Republica, 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)

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 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.⁶ (grifou-se)

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁷ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Logo, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada do ponto de vista do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material,

⁶ 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.

⁷ Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

06
JF

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

ou seja, a compatibilidade com o texto constitucional.

Por derradeiro, no mérito – compatibilidade material com a Magna Carta – veja-se o disposto no art. 241 da Carta Republicana:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos

Portanto, conforme exposto, é cediço que o Município dispõe de competência nomoestática (material) para ingressar em associação, como no caso em tela, a qual participará como ente associado, visando à prestação de serviços públicos de maneira associada.

Mister referir que as discussões que envolvem matéria orçamentária, como a abertura de crédito adicional, por exemplo, bem como dos valores envolvidos deverão ser examinados, debatidos e chancelados por meio de parecer da Comissão Temática de Finanças que integra este Órgão do Legislativo.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, observadas as razões apostas no presente ato administrativo, relativamente ao Exame de Juridicidade, a Procuradoria-Geral opina pela Juridicidade⁸ que envolve a presente proposição e a emenda; viabilizando, pois, o prosseguimento do devido processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que, ressalvadas as hipóteses exentivas 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

⁸ (...) 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Obr/
DAM

o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno⁹.

É o expedito parecer que se submete à apreciação

Novo Hamburgo, 05 de maio de 2021.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

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

⁹ 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.