



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO
ESTADO DO PARANÁ

PARECER JURÍDICO PRÉVIO
Nº 04/2023

Projeto de Lei do Executivo nº 64/2023.

Ementa: Institui o Cadastro de Endereçamento Rural Digital no Município de Campo Largo, com a finalidade de identificação e localização das propriedades rurais e agroindustriais por meio de códigos alfanuméricos via georreferenciamento.

Iniciativa: Poder Executivo Municipal

Instrutor: Dr. Anderson Lopes Martins

1. Síntese da Proposição Legislativa

Submete-se à instrução legislativa o Projeto de Lei do Executivo nº 64/2023, que “Institui o Cadastro de Endereçamento Rural Digital no Município de Campo Largo, com a finalidade de identificação e localização das propriedades rurais e agroindustriais por meio de códigos alfanuméricos via georreferenciamento”. A proposição tramita no sistema eletrônico de proposições legislativas, tendo sido autuado no setor de protocolo sob o nº 47524/2023 com data de 09/08/2023, e é acompanhada de justificativa escrita, nos termos regimentais.

Atendendo ao disposto no art. 3º da Portaria 113/2023, nos termos do art. 118 do Regimento Interno, a presente instrução jurídica abordará os aspectos jurídicos, de técnica legislativa e de redação da proposição legislativa, bem como apontará sugestão de comissões para tramitação da proposta.

2. Identidade e Semelhança

Conforme disposto no § 3º do art. 121 do Regimento Interno, dever ser arquivada pela Presidência ou Comissão de Redação e Justiça, a tramitação de proposições com matéria idêntica e, no caso de semelhança, a proposição posterior deve ser anexada à anterior, para servir de elemento de auxílio no estudo da matéria, pelas Comissões Permanentes, nos termos do § 4º do mesmo artigo.





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO
ESTADO DO PARANÁ

Considera-se “idêntica” a matéria de igual teor ou ainda aquela que redigida de forma diferente, dela resultem iguais consequências, e “semelhante” a matéria que, embora diversa na forma e nas consequências, aborde assunto especificamente tratado em outra.

De acordo com o § 1º do art. 122, será inadmitida a tramitação de proposição que verse sobre “matéria vencida”, assim entendida: aquela idêntica a outra, já aprovada ou rejeitada, ou aquela cujo teor tenha sentido oposto ao de outra, já aprovada.

No caso de matéria que tenha sido rejeitada em Plenário, admite-se novo projeto no mesmo período legislativo, condicionado, todavia, à iniciativa da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Ao termina da Legislatura, as proposições pendentes de deliberação são arquivadas por força do art. 127, ressalvando-se exclusivamente os Projetos de Lei ou de Resolução oriundos do Executivo, da Mesa ou de Comissão da Câmara, que deverão ser consultadas a respeito, e as Proposições de Vereador reeleito, que se consideram automaticamente reapresentadas.

No trâmite da Proposição em análise, consta a informação do Setor Legislativo, registrando a inexistência de proposição similar, quer seja em trâmite, arquivada ou revogada, salvo a indicação que a originou.

Do exposto extrai-se a inexistência de óbice à regular tramitação da proposição da proposição, que deve ser objeto de apreciação pela comissão permanente competente para apreciar a admissibilidade.

3. Técnica Legislativa

As proposições legislativas, de acordo com o art. 117 e 118, RI, devem ser articuladas segundo a técnica legislativa, redigidas com clareza e em termos explícitos e sintéticos, que não contrarie normas constitucionais, legais, regimentais, e que não sejam genéricas.

A forma de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, por força do parágrafo único do art. 59, da Constituição Federal (CF). Atualmente, vige





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO
ESTADO DO PARANÁ

a Lei Complementar Federal nº 95/1998 (LC nº 95/98) como norma de regência da ciência Legística.

A proposição em exame, muito embora advinda do Poder Executivo, concede em seu art. 1º autorização para que o mesmo institua o Cadastro de Endereçamento Rural Digital no Município de Campo Largo, contrariando o que prevê a súmula da proposição, que assim se apresenta: “Institui o Cadastro de Endereçamento Rural Digital no Município de Campo Largo, com a finalidade de identificação e localização das propriedades rurais e agroindustriais por meio de códigos alfanuméricos via georreferenciamento.”

Referida contrariedade levanta dúvida sobre a proposição, se ela estaria criando o cadastro de endereçamento rural digital ou se estaria autorizando o Poder Executivo a instituí-lo.

Ademais, verifica-se a inexistência de diversos requisitos do art. 3º da Lei Complementar Federal nº 95/1998, já que não restaram claras as disposições gerais da lei, as medidas necessárias à sua implementação e nem a previsão de posterior regulamentação.

Não suficiente, o art. 2º da Proposição não está redigido de acordo com as técnicas de legislativas, a saber:

Art. 2º O Cadastro do Endereçamento Rural Digital, será coordenado pela Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária, que compreende a:

*| — residências, agroindústrias ou propriedades rurais interessadas no cadastro, **cabendo ao produtor a negativa do fornecimento seus dados para confecção da placa** ou até mesmo para confecção da placa ou até mesmo para o georreferenciamento;*

II — todas as informações referente ao cadastro devem ficar disponíveis na internet, de acordo com a LGPD, via Plus Code do Google, podendo o acesso às rotas ser feito via Google Maps.(grifo nosso)

O artigo supracitado não deixa claro a que os incisos remetem, porém, pela norma gramatical da língua portuguesa, depreende-se que se referem à





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO
ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Agricultura e Pecuária, tornando o artigo em comento sem sentido lógico.

Observa-se também, no inciso I do art. 2º da proposição, que cabe ao produtor interessado no cadastro, **a negativa do fornecimento de seus dados**, para confecção da placa ou até mesmo para o georreferenciamento. Ora, se o interessado SE NEGA a fornecer os dados, acredita-se se tornar inviável a realização do cadastramento, mas não é o mandamento do dispositivo.

Dessa forma, pelo acima exposto, o entendimento é que a proposição foi redigida em inobservância da técnica legislativa em vários aspectos e dispositivos, que implica em sua inadmissibilidade de acordo com o Regimento Interno, incumbindo à comissão competente apreciar a sua admissibilidade, a apresentação de emenda supressiva ou modificativa, conforme o caso, como determina o 42 e seguintes, RI.

4. Constitucionalidade formal objetiva: processo legislativo

A constitucionalidade das leis aprovadas pelos parlamentares depende do atendimento às normas do devido processo legislativo, sendo nulas as deliberações que não o observem como dispõe o § 8º do art. 63, LOM.

Paralelamente ao que dispõe o art. 59, CF, no âmbito municipal o processo legislativo compreende as seguintes espécies, definidas no art. 65, LOM, e no art. 129, RI. São espécies normativas do ordenamento jurídico municipal:

- i) emendas à Lei Orgânica: destinadas a aditar, suprimir ou alterar dispositivos da lei orgânica do município;
- ii) leis complementares: destinadas a regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado pela Constituição Federal ou pela Lei Orgânica Municipal (ex. vi., art. 2º; art. 12-E; art. 116-A; art. 129 § 2º; art. 129-A; art. 143 § 3º, 156-A § 2º, LOM);
- iii) leis ordinárias: destinadas a regulamentar todas as demais matérias não reservadas ao processo de lei complementar;
- iv) decretos legislativos: destinados a regular matéria de competência exclusiva da Câmara com repercussão externa;
- v) resoluções: destinadas a regular matéria de competência e do interesse interno e privativo da Câmara com efeitos internos apenas.





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO ESTADO DO PARANÁ

Para cada espécie legislativa aplicam-se normas de processo legislativo ordinário ou especial e, por força do paralelismo das formas, o rito empregado na aprovação de uma determinada norma deve ser o mesmo adotado nas propostas de sua alteração ou revogação.

O processo legislativo elegido para a disciplinar a matéria deve ser compatível acordo com o disposto nos arts. 61 e ss., CF, nos arts. 62 e ss., LOM, bem como aquelas normas de procedimento definidas no Regimento Interno da Casa de Leis, que é fonte primária de direito parlamentar.

O Poder Legislativo é autorizado, por força dos arts. 51, IV, e 52, XII e XIII, CF, a dispor sobre seu funcionamento com independência em relação a qualquer outro Poder.

No caso em exame, em que se pese a análise da técnica legislativa, a proposição se apresenta sob a espécie normativa adequada às formalidades necessárias à sua constitucionalidade.

5. Constitucionalidade formal orgânica: competência legislativa

A forma federativa do Estado brasileiro implica uma necessidade de repartição das competências constitucionais de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), os quais gozam de autonomia legislativa e administrativa por decorrência lógica de tal pacto federativo.

Diante disso, a Constituição da República, com uma pretensão premonitória, distribuiu as competências federativas com base numa presunção da preponderância de interesses para legislar sobre cada matéria - cabendo aos Estados a competência legislativa residual (para as situações não expressas ou implícitas).

Por um lado, as competências materiais podem ser exclusivas e indelegáveis (como as da União no art. 21) ou comuns entre todos os membros da Federação (art. 23) - sem prejuízo da competência legislativa subjacente para a atuação administrativa, a qual exige lei formal para ser executada, por força do princípio da legalidade estrita (art. 37).





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO
ESTADO DO PARANÁ

Isto é, as competências comuns positivam cláusulas de poderes implícitos para legislar sobre essas atividades administrativas.

Por outro lado, a Constituição elenca as competências legislativas privativas da União (art. 22), as quais são delegáveis aos Estados, e as competências concorrentes entre a União (que estabelece normas gerais), os Estados e o Distrito Federal (art. 24), que exercem competência suplementar para atender às peculiaridades locais ou, na ausência de normas gerais, a competência legislativa plena.

Não obstante o art. 24 não preveja a competência dos Municípios, o art. 30 outorga as suas competências próprias - legislativas e administrativas - destacando-se a legislação sobre interesse local e a competência para suplementar a legislação federal e estadual.

A respeito do interesse local, este consiste no atendimento às necessidades e peculiaridades diretamente ligados ao Município e aos munícipes, ainda que haja algum efeito na relação com outros entes federativos (a exemplo da formação de um consórcio público).

Quanto à competência suplementar, registre-se que o Município, pode legislar sobre matérias que não são expressamente de sua competência, mas cujas normas gerais não atendem suficientemente ao interesse local - desde que haja compatibilidade com aquelas.

Desta forma, a análise da constitucionalidade formal orgânica do projeto de lei é casuística, com amparo no texto constitucional, na LOM, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e na doutrina constitucionalista.

Na proposição em análise, há posicionamento pacífico no sentido de que propor projetos de lei de interesse local é uma matéria de competência legislativa do Poder Executivo, não se olvidando a possibilidade de apresentação de emendas nos termos Regimentais.

De qualquer sorte, não se pode deixar de lado a competência do Poder Legislativo para interpretar a CF e a LOM, de modo a aferir se o Município pode ou não legislar sobre determinado assunto, estabelecendo um diálogo com os demais intérpretes do Direito, seja pela prerrogativa de veto do Chefe





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO
ESTADO DO PARANÁ

do Poder Executivo ou pelo controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário.

6. Constitucionalidade formal subjetiva: iniciativa

Via de regra, a iniciativa para a propositura de projetos legislativos é concorrente entre os parlamentares, o Prefeito e os cidadãos, como estabelece o art. 66, LOM.

Excepcionalmente, o Chefe do Poder Executivo tem a iniciativa reservada relativamente a determinadas matérias que, à simetria da Constituição da República, são definidas especialmente no art. 67 e art. 104, LOM, sem exclusão de reservas de iniciativa esparsas na lei magna municipal.

Não se pode olvidar, também, que a Câmara Municipal também tem iniciativas próprias, as quais são exercidas por meio de sua Comissão Executiva. Registra-se também, nesse sentido, a iniciativa especial exigida para a reforma ou alteração do regimento interno da Casa Legislativa e a iniciativa reservada do processo legislativo de fixação de subsídio dos parlamentares prevista nos incisos VII e VIII do art. 29, RI.

Nessa senda, o STF entende que o desrespeito à iniciativa reservada acarreta vício formal de inconstitucionalidade que não pode ser sanado pela sanção do Chefe do Poder Executivo (ADI 1381 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/1995, DJ 06-06-2003 PP-00032 EMENT VOL-02113-01 PP-00050).

Constate-se, todavia, que nem toda lei que disponha sobre a Administração Pública deve ser proposta pelo Chefe do Poder Executivo, ainda que gere despesa nova, nos termos de tese do STF com repercussão geral (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

Na realidade, dada a natureza casuística da análise, cabe ao Poder Legislativo discutir e deliberar sobre os limites constitucionais que permeiam a análise da matéria em questão, sem embargo do diálogo com o Prefeito, para entender a real necessidade da propositura do Projeto.





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO
ESTADO DO PARANÁ

Portanto, em determinados casos, sem prejuízo da boa intenção e da constitucionalidade material do projeto de lei, pode-se observar, com autocontenção, a arquitetura constitucional sustentada pela separação dos Poderes, princípio que evita o desequilíbrio entre órgãos eleitos e que privilegia uma relação de cooperação e interdependência.

Isto é, da mesma forma que o Prefeito não pode - por melhor que seja a sua intenção - iniciar o processo legislativo com o propósito de alterar as atribuições dos órgãos da Câmara Municipal, não é aconselhável que esta reformule, por iniciativa própria, atividades inerentes à concepção constitucional do Poder Executivo.

No caso em tela, não há dúvida de que o Poder Executivo possui plena competência para deflagrar o processo legislativo.

7. Constitucionalidade material

A análise da constitucionalidade material das proposições se relaciona com o conteúdo da norma proposta, com conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. A legitimidade da atuação legislativa é aferida por meio da conformação da norma aos limites constitucionais, veda-se ao legislador exceder ou ficar aquém dos limites da Constituição (SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book - não paginado).

A proposição em exame pretende dispor o Cadastro de Endereçamento Rural Digital no Município de Campo Largo, com a finalidade de identificação e localização das propriedades rurais e agroindustriais por meio de códigos alfanuméricos via georreferenciamento.

Sob o ponto de vista de constitucionalidade material, não se vislumbra óbice ao prosseguimento da proposição, não fossem os vícios de técnica legislativa, redacionais e regimentais.





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO
ESTADO DO PARANÁ

8. Despesas orçamentárias

As proposições legislativas, caso impliquem em despesas orçamentárias presentes ou futuras, devem respeitar as normas de responsabilidade fiscal preconizadas pelos arts. 165 e 166 §§ e incisos e 167, inciso I da CF/1988, combinados com os arts. 68 e 146 da LOM, bem como pelos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF).

A proposição em tela deve, portanto, ser detidamente avaliada perante as comissões competentes quanto aos possíveis impactos orçamentários que venha a produzir, seara que refoge à análise jurídico-formal do projeto.

9. Comissões competentes

As proposições, antes de serem submetidas ao Plenário para deliberação do mérito legislativo, em regra, devem ser submetidas a parecer das Comissões Permanentes como determina o art. 123, RI.

A repartição de competências das Comissões Permanentes é definida no Art. 42, RI, sendo vedada a manifestação sobre matéria alheia àquelas definidas regimentalmente. Incumbe ao Setor Legislativo sugerir, sem caráter vinculante, a tramitação da proposta pelas Comissões Permanentes, indicadas no presente caso: a) Comissão de Justiça e Redação; b) Comissão de Obras e Serviços Públicos.

10. Conclusão

Feitas as considerações necessárias e pertinentes para a etapa inicial de discussão da proposição legislativa, ressalta-se o caráter técnico instrumental do opinativo deste Parecer Jurídico Prévio, uma vez que a decisão de admissibilidade é de competência exclusiva da Comissão de Constituição e Justiça, nos termos regimentais.

Admitida a tramitação da proposta, deve ser observada a competência para análise dos aspectos técnicos especializados das demais Comissões permanentes em suas respectivas áreas de conhecimento.





CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO
ESTADO DO PARANÁ

Por fim, deve ser reservada ao Plenário a análise do mérito, oportunidade e conveniência da proposta normativa.

É o parecer jurídico prévio, salvo melhor juízo.

Campo Largo, 17 de agosto de 2023.

ANDERSON LOPES MARTINS
Advogado da Câmara Municipal
De Campo Largo – PR
OAB/PR 54.547

