



## 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 término 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:*

*I — 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 quer 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 municípios, 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 voto 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 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

