



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

---

**Parecer n.º 102/2021-PG**

**Processo:** PL 76/2021.

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

**Assunto:** Análise Jurídica do PL 76/2021.

**Autor:** Vereador Vladi Lourenço.

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE OBRIGA A APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO M-CHAT PARA A REALIZAÇÃO DE SINAIS PRECOCES DO AUTISMO DURANTE ATENDIMENTOS EM UNIDADES DE SAÚDE PÚBLICAS E PRIVADAS NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. PARCIAL JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL RESPEITADO. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA. COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PODER DE POLÍCIA E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PARTICULAR. NECESSIDADE DE PREVISÃO DE SANÇÃO. VÍCIOS SANÁVEIS ATRAVÉS DE EMENDA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À LEGÍSTICA.

## I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade relativo ao Projeto de Lei n.º 76/2021, de autoria do Vereador Vladi Lourenço, cujo conteúdo



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

dispõe sobre a obrigatoriedade de aplicação de questionário M-CHAT para a realização de sinais precoces do autismo durante atendimentos em unidades de saúde públicas e privadas no Município de Novo Hamburgo.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 25 de agosto de 2021 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.

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

## II. Da Fundamentação

Primeiramente, 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.”*<sup>1</sup>

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;

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.”*<sup>2</sup>

O insigne Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra

<sup>1</sup> 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](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 ago. 2014.

<sup>2</sup> 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

*“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).<sup>3</sup>*

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 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.”<sup>4</sup>*

João Lopes Guimarães, eminente 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. 94-118<sup>5</sup>*

Mais a mais, segundo a Magna Carta, compete aos Municípios, suplementar a legislação federal e a estadual no que for pertinente e lhe couber, vale dizer, no vazio da lei federal ou estadual e no que disser respeito ao interesse municipal.

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

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª 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://emporiiodireito.com.br/leitura/a-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

A fundamentação paradigmática sobre o tema encontra-se exposta no RE 240406<sup>6</sup>, julgado em 2003, de Relatoria do emérito ex Ministro do STF, Min. Carlos Velloso, o qual afirmou ser *“Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. C.F., art. 30, I, II.”*

A respeito do papel desempenhado pelos Municípios na repartição de competências legislativas em matéria ambiental – a título exemplificativo e aplicável *mutatis mutandis* ao caso em tela – o Eg. Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema nº 145 de sua Repercussão Geral, traçou parâmetros a serem necessariamente observados:

*“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).”<sup>7</sup>*

São, portanto, 02 (dois) os requisitos ensejadores da competência do Município para legislar nesse caso: (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos.

Nesse diapasão, denota-se o firme entendimento da suprema corte constitucional republicana que confere – observados os limites acima citados – aos entes municipais a possibilidade de legislar sobre matérias que visam à proteção de indivíduos juridicamente vulneráveis tais como consumidores, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, assim como àquelas normas que tutelem o meio ambiente, o patrimônio histórico-cultural, a saúde, entre outros.

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, por conseguinte, 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

6 RE 240406, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 25/11/2003, DJ 27-02-2004 PP-00038 EMENT VOL-02141-05 PP-01006.

7 RE nº 586.224/SP p.m.v. DJ-e 08.05.15 Rel. Min. LUIZ FUX.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

compõem a estrutura do ente, qual seja, Legislativo ou Executivo. Por fim, cabendo averiguar, em ato contínuo, a constitucionalidade material – conformidade substancial com o texto constitucional federal e estadual.

No que diz respeito à deflagração do processo legislativo, estabelece, como regra, o *caput* do art. 61, da Constituição da República:

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.

Outrossim, 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.<sup>8</sup> **(grifou-se)**

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul<sup>9</sup> disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

O eminente Min. que compõe a atual estrutura do Pretório Excelso, Gilmar Ferreira Mendes, em julgado paradigmático, firmou o entendimento supraexposto, no

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Art. 59. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão técnica da Assembléia Legislativa, à Mesa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça, às Câmaras Municipais e aos cidadãos, nos casos e na forma previstos nesta Constituição.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

ARE n.º 878.911 RG<sup>10</sup>, afirmando “*não usurpar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.*”

Outrossim, não cuidando a proposição da criação ou extinção de órgãos ou organização e funcionamento da administração pública, ou seja, matérias eminentemente administrativas (reserva de administração), impende reconhecer a constitucionalidade formal de seu objeto. Mencione-se, seguindo esse raciocínio, a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal que confirmam tal entendimento:

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA.** OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. **Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e”, da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras).** 2. **A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes.** 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): “**Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)**”. 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de “pessoas com deficiência”,

<sup>10</sup> ARE n.º 878.911 RG, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 29-9-2016.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – “pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras” – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina.<sup>11</sup> (grifou-se)

Contudo, importante frisar a parcial observância acerca da reserva de administração, explique-se. É que toda e qualquer disposição indicando comandos destinados aos órgãos públicos municipais, adentrando em matérias técnico-administrativas cabíveis aos órgãos, departamentos e servidores públicos em geral, nesse caso a indicação de atuação às unidades de saúde pública, invade esfera de competência pertencente ao Chefe do Poder Executivo, mormente à Secretaria de Saúde.

Já naquilo que tange às imposições destinadas aos particulares, em que pese não haja vício de iniciativa – já que matéria de polícia administrativa e, com isso, submete-se ao âmago das matérias de natureza concorrente – deverá o legislador traçar parâmetros mínimos sancionatórios em eventual descumprimento legal.

O supraexposto reflete, nada mais, nada menos, o Poder de Polícia Administrativo<sup>12</sup> de natureza originária<sup>13</sup>, decorrente do regime jurídico-administrativo, bem como dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público.

O poder de polícia compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público. No âmbito legal, o conceito de poder de polícia é fornecido pelo art. 78 do CTN<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> ADI 5293, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 20-11-2017 PUBLIC 21-11-2017.

<sup>12</sup> “[...] o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade. [...]” - DI PIETRO, 2017, p. 155-156.

<sup>13</sup> “Ao se empregar o princípio de que quem pode o mais pode o menos, é viável atribuir às pessoas políticas da federação o exercício do poder de polícia, porquanto se lhes compete editar as próprias leis limitadoras, conferindo a coerência propicia e permitindo, em decorrência, o poder de esmiuçar as restrições. Trata-se, aqui, do poder de polícia originário, que alcança, em sentido amplo, as leis e os atos administrativos provenientes de tais pessoas (...)” - CARVALHO FILHO, 2011, p. 73.

<sup>14</sup> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

O eminente administrativista, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, leciona sobre a caracterização do poder de polícia:

*O poder de polícia possui dois sentidos distintos:*

*a) sentido amplo: o poder de polícia compreende toda e qualquer atuação estatal restritiva à liberdade e à propriedade que tem por objetivo a satisfação de necessidades coletivas. De acordo com essa concepção, o poder de polícia envolve tanto a atividade legislativa, que inova na ordem jurídica com a criação de direitos e obrigações para as pessoas, quanto a atividade administrativa, que executa os termos da lei;*

*b) sentido restrito: o poder de polícia significa o exercício da função administrativa, fundada na lei, que restringe e condiciona o exercício de direitos e atividades privadas, com o objetivo de implementar o interesse público. Nesse sentido, a polícia administrativa relaciona-se diretamente à função administrativa. Os mencionados sentidos são utilizados por parcela da doutrina para distinguir as expressões “poder de polícia” e “polícia administrativa”.*

*Enquanto o poder de polícia relaciona-se com o exercício da atividade legislativa (sentido amplo), a polícia administrativa se traduz na edição de atos administrativos, com fundamento na lei (sentido restrito).<sup>15</sup>*

A legalidade<sup>16</sup> é princípio constitucional basilar aplicável à administração pública, previsto expressamente nos artigos 5º, inciso II, e 37 da Carta Magna. Nos dizeres da doutrina:

Ora, no ordenamento jurídico pátrio, sanções administrativas são manifestações do Poder de Polícia<sup>17</sup> e, portanto, deverão estar previstas em lei, a um pelo fato de ninguém ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, a dois pelo fato de saber que o poder de polícia possui atributo próprio

---

tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

15 Oliveira, Rafael Carvalho Rezende Curso de Direito Administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018, pp. 318.

16 “O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Onde, administrar é prover aos interesses públicos assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.(...)” - BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 19ª ed. SP: Malheiros, 2005, p. 93.

17 LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. - Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

[...]

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

da tipicidade<sup>18</sup> e da submissão dos agentes de controle ao princípio da legalidade<sup>19</sup>.

Outro não é senão o entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, abaixo transcrito:

ADMINISTRATIVO – SANÇÃO PECUNIÁRIA - LEI 4.595/64. **1. Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção.** 2. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação. 3. Recurso especial improvido.<sup>20</sup> **(grifou-se)**

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO. AFERIÇÃO EM BOMBAS DE COMBUSTÍVEIS. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. ART. 8º DA LEI 9.933/99. PENALIDADES.

POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ISOLADA OU CUMULATIVA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA.

1. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

2. Ainda que por fundamentos diversos, o aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que: (a) não há dispositivo legal que preceitue a aplicação sucessiva das penas por infração dos dispositivos da Lei 9.933/99, de molde a dar precedência à penalidade de advertência; (b) a exigência das multas tem lastro em prévia autuação, não tendo sido demonstrada a preterição de formalidades legais ou a supressão do direito de defesa na via administrativa.

3. O art. 8º da Lei 9.933/99 não prevê ordem na aplicação das penas que estipula. Ao revés, dispõe expressamente que tais penalidades podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, sem a necessidade de se advertir, previamente, o administrado, para que possa sanar o defeito constatado pela autoridade administrativa.

4. Os atos da Administração Pública devem sempre pautar-se por determinados princípios, entre os quais está o da legalidade. Por esse princípio, todo e qualquer ato dos agentes administrativos deve estar em total conformidade com a lei e dentro dos limites por ela traçados.

5. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa.

**6. "Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção.**

18 "Tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei.

Trata-se de decorrência do princípio da legalidade, que afasta a possibilidade de a Administração praticar atos inominados; estes são possíveis para os particulares como decorrência do princípio da autonomia da vontade. [...] - DI PIETRO, 2017, p. 242.

19 "O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.[...] - JUSTEN FILHO, 2010, p. 192.

20 REsp 324.181/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/04/2003, DJ 12/05/2003, p. 250.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

**Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação" (REsp 324.181/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 12.5.2003).**

7. Hipótese em que a autoridade administrativa, na fixação do valor da multa, observou os limites definidos no art. 9º da Lei 9.933/99.

Não cabe ao Poder Judiciário adentrar o mérito do ato administrativo.

8. "Nos atos discricionários, desde que a lei confira à administração pública a escolha e valoração dos motivos e objeto, não cabe ao Judiciário rever os critérios adotados pelo administrador em procedimentos que lhe são privativos, cabendo-lhe apenas dizer se aquele agiu com observância da lei, dentro da sua competência" (RMS 13.487/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 17.9.2007).

9. Recurso especial desprovido.<sup>21</sup> **(grifou-se)**

O presente Projeto de Lei deve traçar, de forma proporcional, as penalidades administrativas, valores, hipóteses de cabimento e procedimentos para o caso de descumprimento dos ditames legais, sob pena de afronta material à Constituição, em especial ao princípio da reserva legal e, posteriormente, do princípio da legalidade norteador dos atos administrativos de polícia.

Insta mencionar que os vícios supramencionados caracterizam-se pelas suas sanabilidades, isto é, não afetam o objeto principal da proposição. Em decorrência disso, por meio de emenda parlamentar, advinda do autor, ou mesmo de comissão permanente competente, poder-se-á alterar o texto proposto – emenda modificativa –, suprimir dispositivos – emenda supressiva –, ou, ainda, acrescentar novos dispositivos – emenda aditiva – visando à obtenção da Juridicidade integral do projeto legislativo.

Por fim, no que pertine à constitucionalidade material, ou a compatibilidade do texto propositivo com o substrato constitucional, afirma a Constituição Republicana:

**Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.**

**Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

(...)

II – **cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (grifou-se)**

21 REsp 983.245/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/12/2008, DJe 12/02/2009.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

**I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifou-se)**

**Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que **visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (grifou-se)**

**Art. 203. A assistência social** será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e **tem por objetivos:**  
**I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;**

(...)

**IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; (grifou-se)**

**Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.**

**§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:**

(...)

**II – criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental**, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

Ora, *a priori*, o projeto em tela versa sobre o tema inerente à prevenção e proteção à maternidade, em especial às pessoas portadoras de deficiência ou que, por ventura, possam ser diagnosticadas (precocemente) com o Transtorno do Espectro do Autismo (TEA). Ora, em sendo comandos inerentes ao bem-estar e à saúde dos cidadãos, proteção a maternidade e aos direitos vinculados às pessoas com deficiência, a própria Constituição Federal, no tema inerente à saúde, proteção a maternidade, proteção à pessoa portadora de deficiência, viabiliza e fomenta a participação de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e, bem como de terceiros<sup>22</sup> na concretização dessas políticas públicas sociais.

Nesse diapasão, traz-se jurisprudências que corroboram com o todo

---

<sup>22</sup> Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

exposto até então, aplicáveis *mutatis mutandis* ao caso em tela, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. LEI MUNICIPAL Nº 8.362/2019. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. OBRIGATORIEDADE DE INTÉRPRETE DE LIBRAS OU SISTEMA SIMILAR EM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E AGÊNCIAS BANCÁRIAS. **INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. REDUÇÃO PARCIAL DE TEXTO E INTERPRETAÇÃO CONFORME.** Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal n.º 8.362/2019, do Município de Santo Antônio da Patrulha, de iniciativa do Poder Legislativo local, que 'dispõe sobre a obrigatoriedade da presença de Intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras) ou de sistema que integre e supra essa função, em todas as agências bancárias, empresas prestadoras de serviços públicos e órgãos que compõem a Administração Pública no âmbito do Município de Santo Antônio da Patrulha'. Situação em que um dos fundamentos da demanda é a incompatibilidade da norma com a Lei Orgânica Municipal, o que não se revela idôneo para o reconhecimento de inconstitucionalidade em controle abstrato, dado que o parâmetro da ADI Estadual é a Constituição do Estado, salvo os casos de normas de reprodução obrigatória pelos Estados, quando, então, o parâmetro poderá ser a Constituição Federal. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo na parte que regula a estrutura organizacional do Poder Executivo e das empresas prestadoras de serviço público, ao estabelecer a obrigatoriedade da presença de Intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras) ou de sistema que integre e supra essa função. Nada obstante, considerando a autonomia organizacional do Poder Legislativo, adotando-se o critério material/funcional do conceito de Administração Pública, confere-se interpretação conforme à Constituição em relação à expressão "órgãos que compõem a Administração Pública", constante dos artigos 1º, caput, 2º, 3º, parágrafo único e 4º, do ato normativo impugnado, delimitando sua abrangência apenas aos órgãos do Poder Legislativo local. **Por outro lado, não padece de qualquer vício de inconstitucionalidade a parte da norma que impõe a obrigatoriedade da presença de Intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras) ou de sistema que integre e supra essa função nas agências bancárias do Município. Exercício da competência legislativa suplementar conferida pela Carta Magna aos Municípios para legislar acerca da proteção de pessoas com deficiência, conforme inteligência dos artigos 24, XIV e 30, I e II, da Constituição Federal. Norma com escopo de conferir maior acessibilidade e proteção aos deficientes auditivo usuários dos serviços bancários no âmbito do Município, permitindo ampla comunicação e informação aos referidos consumidores, promovendo seus direitos fundamentais, em consonância com os preceitos constitucionais introduzidos ao ordenamento pátrio pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas, bem como com o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.**<sup>23</sup>

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 3.773, de 22 de abril de 2020, do Município de Tietê, que determina que todo hospital ou maternidade local, público ou privado, forneça aos pais ou responsáveis por

23 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083245431, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 22-05-2020.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

recém-nascidos orientação e treinamento de primeiros socorros voltados para situações de engasgamento e de aspiração de corpo estranho, a fim de prevenir a morte súbita de recém-nascidos. VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que, ao criar obrigação a ser observada por todas as instituições, inclusive as públicas, dispôs sobre a atribuição de órgãos públicos, matéria efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Lei que interfere na gestão administrativa do Município. **USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.** A definição da forma de realização de atividades ligadas às atribuições dos servidores públicos municipais imiscui-se no âmbito da chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. **Inconstitucionalidade (a) da expressão "da rede pública"**, constante do caput do artigo 1º, e (b) parcial sem redução de texto, dando-lhe interpretação conforme, do artigo 4º, **excluindo sua aplicação aos hospitais e maternidades públicos**, ambos dispositivos da Lei n. 3.773, de 22 de abril de 2020, do Município de Tietê. Ação parcialmente procedente.<sup>24</sup> **(grifou-se)**

Sendo assim, do todo, depreende-se que o Município dispõe de competência formal – constitucionalidade nomodinâmica – e material – constitucionalidade nomoestática – para legislar sobre matéria que amplie a prestação material do direito à saúde, sempre observada a legislação Federal e Estadual sobre a referida disciplina e naquilo que lhe couber – interesse local – e, ainda, pelo parlamento acerca de regras afetas ao setor privado, não devendo se imiscuir em disposições tidas como reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

Por derradeiro – todavia não menos importante – há real necessidade de se observar a ciência da Legística, como fundamento de criação da futura norma jurídica.

A Teoria da Legislação, Legística ou Legisprudência são todos termos usados para designar uma disciplina que visa estudar o fenômeno legislativo e a lei “em todas as suas dimensões”<sup>25</sup>, inclusive, seus efeitos concretos observáveis socialmente, advindo daí sua natureza interdisciplinar, socorrendo-se de conhecimentos das áreas de Filosofia do Direito, Direito Constitucional, Ciência Política, Ciência da Administração, Economia, Sociologia, Sociologia Jurídica, Metodologia Jurídica, Linguística, Estatística, entre outras.

Conforme o jurista Luís Fernando Machado, no artigo Legística Para Aprimorar As Leis Brasileiras<sup>26</sup>: *‘particularmente, ao direito, não basta que uma norma*

24 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2106102-17.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/02/2021; Data de Registro: 15/03/2021.

25 ALMEIDA, 2009, pp. 84,85.

26 MACHADO, Luís Fernando Pires. *Legística para aprimorar as leis brasileiras*. Disponível em:

link. [https://www.academia.edu/37012859/LEG%C3%8DSTICA\\_PARA\\_APRIMORAR\\_AS\\_LEIS\\_BRASILEIRAS](https://www.academia.edu/37012859/LEG%C3%8DSTICA_PARA_APRIMORAR_AS_LEIS_BRASILEIRAS).



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

---

*seja válida, mas também que seja cabalmente apreendida e se encontre em condições para produzir, de forma adequada, os efeitos jurídicos a que se propôs. Assim, o princípio da segurança jurídica marca os objetivos centrais da legística, cujos critérios metódicos intentam assegurar clareza, coerência interna e sistematicidade na redação dos atos legislativos, bem como de cognoscibilidade do direito produzido.”*

A Legística Formal (técnica legislativa), imposta pela *lex legum* que norteia o devido processo legislativo, a Lei Complementar nº. 95/1998, cumpre transcrever dispositivos que deverão ser observados 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)**

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 a conferir prazo razoável para que todos os envolvidos e afetados prepararem-se e adéquem-se aos comandos impostos pela norma, bem como para que a Administração Pública e os agentes públicos que a apresentam possam fiscalizar o seu cumprimento, conforme dispõe o art. 8º da Lei Complementar n.º 95/1998.

### III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, a Procuradoria-Geral opina pela Parcial Juridicidade que envolve a proposição contida no PL n.º 76/2021, haja vista o vício de natureza constitucional (vício de natureza formal propriamente dito, reserva de administração), a ausência de penalidades pelo eventual descumprimento, bem como, da inobservância à Legística. Dito isso, em não sendo sanados os vícios apontados (eis que tais vícios caracterizam-se pela sanabilidade), a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR) poderá obstar esta proposta legislativa.

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



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

---

o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno<sup>27</sup>.

É o expedito parecer que se submete à apreciação.

Novo Hamburgo, 16 de setembro de 2021.

Wedner Lacerda  
Procurador  
OAB/RS n.º 95.106

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

---

<sup>27</sup> 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.