



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 103/2021-PG

Processo: PL 75/2021.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 75/2021.

Autor: Vereador Vladi Lourenço.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE MATERIAL PUBLICITÁRIO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE ESCOLAR COM INTUITO DE COMBATER O BULLYING INFANTIL E A PEDOFILIA. PARCIAL JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL REPEITADO. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE OS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO PARA DISPOR SOBRE A MATÉRIA. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM AS MAGNAS CARTAS ESTADUAL E FEDERAL. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. NECESSIDADE DE OBSERVAÇÃO À LEGÍSTICA. AUSÊNCIA DE CLAREZA, PRECISÃO E LÓGICA. NULIDADE SANÁVEL. NECESSIDADE DE PREVISÃO DE SANÇÕES. VÍCIOS SANÁVEIS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À LEGÍSTICA.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 75/2021, de autoria do Vereador Vladi Lourenço, cujo objeto dispõe sobre a utilização de material publicitário nos veículos de transporte escolar com intuito de



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

combater o *bullying* infantil e a pedofilia.

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, dessarte 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.”*¹

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;

Sobre a competência municipal, 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*

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).³

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.”⁴

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. 94-118⁵

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 Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

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

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece a regra contida no *caput* do art. 61, da Constituição 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.

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.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.

O eminente Min. que compõe a atual estrutura do Pretório Excelso, Gilmar Ferreira Mendes, em julgado paradigmático, firmou o entendimento supraexposto, no ARE n.º 878.911 RG⁸, 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.”*

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. 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.

8 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

Dessarte, não cuidando a proposição da criação ou extinção de órgãos ou organização e funcionamento da administração pública, ou seja, matérias eminentemente administrativas, impende reconhecer a constitucionalidade formal de seu objeto. Cite-se, nesse diapasão, 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”, 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.**⁹ **(grifou-se)**

9 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Em sendo o serviço sendo prestado por particulares, ou seja, eminentemente pertencente à esfera privada – em que pese não haja vício de iniciativa, pois tratar-se-ia de matéria de polícia administrativa e, com isso, de iniciativa concorrente entre os Poderes – deverá o legislador traçar parâmetros mínimos sancionatórias em eventual descumprimento legal.

O supraexposto reflete, nada mais, nada menos, o Poder de Polícia Administrativo¹⁰ de natureza originária¹¹, 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 CTN¹².

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

10 “[...] 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.

11 “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 propícia 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.

12 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 tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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).¹³

A legalidade¹⁴ 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 Polícia¹⁵ 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 da tipicidade¹⁶ e da submissão dos agentes de controle ao princípio da legalidade¹⁷.

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.¹⁸ (grifou-se)

13 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.

14 “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.(...)” - BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 19ª ed. SP: Malheiros, 2005, p. 93.

15 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.

16 “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.

17 “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.

18 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

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. 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.¹⁹ **(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.

¹⁹ 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

Feitas as observações pertinentes à constitucionalidade de natureza subjetiva, isto é, da iniciativa pertencer reservadamente, ou não, a determinado poder, que, no caso em tela, por se tratar de serviço prestado por particular encontra-se na esfera de iniciativa concorrente, cumpre, ato contínuo, verificar a conformidade substancial da proposição com as Constituições Federal e Estadual, isto é, a sua constitucionalidade material e, em seguida, analisar aspectos pertencentes à Legística.

Sobre a constitucionalidade material, ou a compatibilidade do texto propositivo com o substrato constitucional, afirma a Magna Carta Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
(...)

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e **quaisquer outras formas de discriminação. (grifou-se)**

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. **(grifou-se)**

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (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. (grifou-se)**

Corroborando cumpre trazer à baila, para fins de interpretação, jurisprudências formadas por Tribunais de Justiça, no que diz respeito a matéria em voga:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.992, DE 23 DE JUNHO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕS SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA NAS PROXIMIDADES DO PAÇO MUNICIPAL, DO CADASTRO ÚNICO, DA JUSTIÇA DO TRABALHO, DA CÂMARA MUNICIPAL, FÓRUM E PRAÇA DOS TRÊS PODERES DO MUNICÍPIO – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA – ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO STF – TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL –



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

AÇÃO IMPROCEDENTE.²⁰ (grifou-se)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. 2. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI 5.616/2013, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO EM ESCOLAS E CERCANIAS. 3. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. NÃO OCORRÊNCIA. NÃO USURPA 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. 4. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA COM REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 5. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.²¹ (grifou-se)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 14.127, de 21 de fevereiro de 2018, do Município de Ribeirão Preto – Legislação que dispõe sobre a instalação de sistema de segurança baseado em monitoramento por meio de câmeras de vídeo nas escolas municipais, unidades de saúde, secretarias e demais órgãos do Município – Tema 917 de Repercussão Geral – Similitude fática e de ratio decidendi com o precedente emanado do E. STF – Inexistência de vício de iniciativa – Ação julgada improcedente.²²(grifou-se)

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei municipal que "Dispõe sobre normas de segurança e de manutenção em brinquedos e equipamentos lúdicos, dos parques infantis (playgrounds), localizados em logradouros públicos e estabelecimentos de educação infantil e de ensino fundamental, públicos ou privados."** II. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Função legislativa típica do Poder Legislativo. A ignição do processo de formação das leis como regra é do Legislativo. Exceções devem ser interpretadas restritivamente. **Lei geral e abstrata que traça contornos da gestão. Lei que prevê despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento. Tese nº 917 do STF.** Precedentes do OE. III. Art. 4º e caput do art. 6º da lei atacada. Dispositivos que indicam órgãos e servidores do Executivo responsáveis pela fiscalização. Indevida incursão do Legislativo em atos de gestão. Supressão da discricionariedade administrativa. Cerceamento do juízo de conveniência e oportunidade na prática de atos administrativos. Ofensa à separação dos poderes. Afronta ao art. 5º da CE de SP. IV. Inconstitucionalidade material não configurada. Matéria relacionada à infância e à juventude, mas não restrita a elas. Lei que não versa sobre o regime jurídico aplicável à infância e à juventude. Inocorrência de usurpação da competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. Mera suplementação da lei federal em tema de interesse local, conforme diretrizes do ECA. V. **Pedido parcialmente procedente.** Declaração da inconstitucionalidade do art. 4º e do caput do art. 6º da Lei nº 2.801/20 de

20 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2256410-07.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 17/05/2017; Data de Registro: 18/05/2017.

21 ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016.

22 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2115514-40.2018.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/10/2018; Data de Registro: 19/10/2018.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Piquete.²³

A partir disso, do todo, depreende-se que o Município dispõe de competência formal – constitucionalidade nomodinâmica – e material – constitucionalidade nomoestática – para legislar sobre matéria de proteção à dignidade da pessoa humana, da criança do adolescente, bem como normas de políticas públicas que promovam a não discriminação e a educação dos munícipes acerca de temas caros à sociedade local.

Há, no entanto, a real necessidade de se observar a ciência da legislação, atualmente conhecida como “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”²⁴, 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, Metodica Jurídica, Linguística, Estatística, entre outras.

Conforme o jurista Luís Fernando Machado, no artigo Legística Para Aprimorar As Leis Brasileiras²⁵: *‘particularmente, ao direito, não basta que uma norma 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.’*

Em suma, ela é fruto do deslocamento do enfoque da ciência jurídica da lei posta para o processo da lei em formação (*lege ferenda*), do ponto de vista sua legitimidade, efetividade e eficiência.

Impende questionar, portanto, se de fato houve análise de questões

23 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2133868-45.2020.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/02/2021; Data de Registro: 26/02/2021.

24 ALMEIDA, 2009, pp. 84,85.

25 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

norteadoras para a formação da norma jurídica – avaliação *ex ante* ou prospectiva – tais como:

- a) A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?
- b) O momento é oportuno para a criação da norma?
- c) Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?
- d) Trata-se de competência privativa?
- e) Trata-se de caso de competência concorrente?
- f) Há como inserir a disciplina versada no projeto de lei em norma já existente, como Código?
- g) Com relação ao diagnóstico, qual é o objetivo pretendido pela norma?
- h) O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)
- i) Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos servidores públicos terão de ser alocados para atender as novas exigências e qual é o custo estimado com eles? Qual o acréscimo previsto para a despesa de custeio?
- j) Quais são as alternativas disponíveis?
- k) O ato normativo é exequível? Fiscalizável?
- l) A administração pública pode adaptar-se às medidas? Pode fiscalizar o cumprimento da futura norma?

Aspectos importantes devem ser levantados pelo parlamentar e pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, tais como:

A criação legislativa, cujo conteúdo versa sobre a criação de um programa a qual utilizará de material publicitário nos veículos de transporte escolar com intuito de combater o bullying infantil e a pedofilia é plenamente exequível?

Há, de alguma forma, o estabelecimento de diálogo com o Poder Executivo para que haja a criação e, principalmente, a correta e adequada aplicação da norma jurídica?

Há algum outro diploma legislativo, como, por exemplo, Código para que se insira a pretensa norma?

O serviço encontra-se funcionando normalmente? Caso positivo, quem presta tal serviço? São órgãos pertencentes à administração pública ou há uma delegação ou parceria com a iniciativa privada?

Caso a iniciativa privada preste o serviço de interesse público, qual a sanção em caso de descumprimento da legislação?



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

No tocante à denominada 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)**

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com **clareza, precisão e ordem lógica**, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum**, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;**

II - para a obtenção de precisão:

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;**
- b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;**

III - para a obtenção de ordem lógica:

- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;**
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;**
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;**
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.(grifou-se)**

Ora, nesse sentido, o legislativo deverá observar os parâmetros instituídos pela jurisprudência (Legística), isto é, visando à concretude e a segurança jurídica, a técnica redacional (Legística Formal) merece adequação para que haja coerência, coesão, busca por maior lógica e precisão nas terminologias, na construção de parágrafos e, especialmente, na delimitação do problema e na solução do problema, ou seja, a forma como dar-se-á a campanha de combate ao *bullying* e à pedofilia por meio dos veículos promotores do transporte escolar municipal.

Outrossim, não sendo lei de pequena repercussão, dever-se-á conceder prazo hábil que visa a, não somente dar ampla publicidade à futura norma jurídica,



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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 Juridicidade Parcial que envolve o PL n.º 75/2021, haja vista a não observância da Legística na formação legislativa, sobretudo no que diz respeito ausência de clareza, precisão e lógica. Logo, em não sendo sanado o vício apontado, através de nova proposição ou substitutivo, o projeto normativo poderá ser obstado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), já que tal nulidade possui natureza sanável – relativa.

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 Interno²⁶.

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

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

26 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.