



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 112/2022-PG

Processo: PL 89/2022.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 89/2022.

Autor: Vereador Inspetor Luz.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE QUE INSTITUI O PROGRAMA “SELO EMPRESA AMIGA DO TRABALHADOR”. PARCIAL JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL RESPEITADO. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE OS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO PARA DISPOR SOBRE DISCIPLINA. DISPOSITIVO INCONSTITUCIONAL POR VÍCIO DE NATUREZA FORMAL SUBJETIVA. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. NORMA QUE VERSA CONCRETIZA PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS RELACIONADOS À ORDEM ECONÔMICA. LEGÍSTICA. OBSERVÂNCIA PARCIAL. NECESSIDADE CUMPRIMENTO AOS PRECEITOS RELACIONADOS À TÉCNICA LEGISLATIVA. VÍCIOS RELATIVOS OU SANÁVEIS.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade relativo ao



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Projeto de Lei n.º 89/2022, de autoria do Vereador Inspetor Luz, cujo teor institui o programa “Selo Empresa Amiga do Trabalhador”.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 10 de outubro de 2022 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.”*¹

A partir de tal premissa, para aferir a Juridicidade, cumpre à comissão temática competente analisar aspectos de controle prévio de controle de constitucionalidade.

Estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se, portanto, a constitucionalidade, a legalidade, a regimentalidade e o respeito à Legística.

Sobre a constitucionalidade, impende observar três perspectivas elementares, quais sejam:

I. se a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios – constitucionalidade formal orgânica;

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

II. se foram respeitadas as regras quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional – constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita;

III. se há compatibilidade entre a matéria legislativa proposta e o texto constitucional – constitucionalidade material, substancial ou objetiva –, mormente quanto ao respeito aos direitos fundamentais, cláusulas pétreas, bloco de constitucionalidade, instituições, direitos e pessoas constitucionalmente protegidas, bem como do respeito às normas, os postulados², os fundamentos, os objetivos e os princípios constitucionais.

O instituto do controle de constitucionalidade remete à supremacia da Constituição, sendo ela o topo da ordem jurídica e parâmetro de validade com o qual todas as demais normas devem estar de acordo.

A função garante da ordem jurídica constitucional está ligada ao fato de que a Constituição serve como “*instrumento de estabilidade, de racionalização do poder e de garantia da liberdade*”, e que sem o respectivo juízo constitucional de validade. Inclusive, relativamente ao tema, o célebre jurista Paulo Bonavides entende que:

“(...) a supremacia da norma constitucional seria vã, frustrando-se assim a máxima vantagem que a Constituição rígida e limitativa oferece ao correto, harmônico e equilibrado funcionamento dos órgãos do Estado e sobretudo à garantia dos direitos enumerados na lei fundamental”³

Nas palavras do eminente Min. do Supremo Tribunal Federal, Luis Fux, em *decisum* na Rcl 27773/2017-SC:

Na lição de José Afonso da Silva, a reserva de plenário “confere solenidade à declaração de inconstitucionalidade quando feita pelos tribunais. Quer seja o Tribunal Pleno quem o faça, e por votação qualificada. Há dois valores ponderados por essa norma. Por um lado, o valor da supremacia constitucional, que exige seja respeitado pela lei, e, quando não respeitado, deve ser prestigiado com a declaração da inconstitucionalidade da lei infratora. O outro é o valor da estabilidade da ordem jurídica, que requer que a declaração, no caso, tenha o significado de um pronunciamento do tribunal na

2 “(...) Os postulados são normas que estruturam a interpretação e aplicação de princípios e regras, consubstanciando-se, pois, em normas de segundo grau, ou metanormas. Razoabilidade e proporcionalidade são exemplos de postulados. Os postulados normativos não se confundem com as regras, ou os princípios. Em verdade, são caracterizados como normas metódicas, fornecendo “critérios precisos para a aplicação do Direito”. - ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 4. ed, rev., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005. pp.123-181.

3 – Direito Constitucional. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 222.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

sua expressão maior, que é seu Plenário, não de uma simples fração dele; e que este o faça representativamente, pela maioria absoluta de seus membros” (Comentário Contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 517).⁴

Ao Órgão do Legislativo, pois, cabe a tarefa de realizar o controle prévio de constitucionalidade⁵ das futuras leis. À vista disso, no que toca à constitucionalidade formal orgânica, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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.”⁶*

O insigne Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra *“Direito Constitucional”* afirma que o interesse local refere-se *àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).⁷*

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

4 Rcl 27773, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 22/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23/08/2017 PUBLIC 24/08/2017.

5 “O Legislativo verificará, através de suas Comissões de Constituição e Justiça, se o projeto de lei, que poderá virar lei, contém algum vício a ensejar a inconstitucionalidade. PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 300, 2016.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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.”⁸

João Lopes Guimarães, eminente Procurador de Justiça 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. 94-118⁹

Em vista do exposto alhures, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, a pessoa jurídica de direito público interno: Município. Restando, por conseguinte, analisar a constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência – ou não – de iniciativa reservada a algum dos órgãos que compõem a estrutura do ente: Legislativo ou Executivo. Cabendo averiguar, 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.

Mais a mais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

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

9 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

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.¹⁰ **(grifou-se)**

Justamente em virtude do Princípio da Simetria é que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹¹ disciplina de forma idêntica a supramencionada disposição afeta à iniciativa do processo legislativo.

Seguindo, 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 RG¹², 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.”*

Isto posto, 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.

Cite-se, seguindo esse raciocínio, 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**

10 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.

11 Art. 59. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão técnica da Assembleia 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.

12 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

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.¹³ **(grifou-se)**

À vista disso, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido **parcialmente observada**, já que, no todo, a proposta de lei possui natureza de iniciativa concorrente entre os órgãos que compõem a pessoa política (Legislativo e Executivo). **(grifou-se)**

Malgrado a nobre intenção do parlamentar, há vício que macula o art. 4º do projeto de lei aqui debatido. Tal vício relaciona-se ao sujeito competente para dar início ao processo legislativo relacionado à disciplina – vício nomodinâmico, formal propriamente dito de natureza subjetiva.

¹³ 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

É que o tema da proposta de lei interfere na organização administrativa de um ou mais órgãos públicos, criando funções e atribuições administrativas aos mencionados órgãos ou a agentes públicos envolvidos e vinculados ao Poder Executivo. Sendo matéria eminentemente administrativa, esta possui natureza reservada conferida constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo.

Nas lições do eminente Min. do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, na obra *Direito Constitucional*, com relação aos vícios que maculam o processo legislativo, o autor infere que *Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade. Assim, por exemplo, lei ordinária, decorrente de projeto de lei apresentado por deputado federal, aprovada para majoração do salário do funcionalismo público federal, será inconstitucional, por vício formal subjetivo, pois a Constituição Federal prevê expressa e privativa competência do Presidente da República para apresentação da matéria perante o Congresso Nacional (art. 61, § 1º, II, a).*¹⁴

Demais disso, Egrégios Tribunais de Justiça já se posicionaram em casos análogos, *mutatis mutandis*, aplicáveis ao caso em tela:

Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 2.671/2018, do Município de Itapeverica da Serra - **Norma de iniciativa parlamentar, destinada à implantação de bolsões exclusivos para a parada de motocicletas nas vias públicas municipais - Indevida interferência em matéria reservada à Administração Pública** - Violação à separação de poderes caracterizada - Afronta aos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Carta Magna do Estado de São Paulo - Inconstitucionalidade configurada - **Ação julgada procedente.**¹⁵**(grifou-se)**

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.400, de 12 de novembro de 2018, que "dispõe sobre a autorização para a circulação de Motos nas faixas exclusivas de ônibus do Município de Mauá e dá outras providências." Afronta ao art. 24, §2º, da CE. Não constatação. Diploma combatido que não aborda nenhuma das matérias inseridas no rol taxativo de referido dispositivo da Constituição Paulista. Alegação de vício de iniciativa para a deflagração do processo legislativo afastada. Precedentes deste OE. Tema 917, da repercussão geral, do STF. Doutrina. **Ofensa à regra da Separação dos Poderes. Verificação. Gestão superior da Administração Pública que compete ao Chefe do Poder Executivo. Diploma de origem parlamentar**

14 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo : Atlas, 2018. pp. 1350.

15 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2201710-08.2021.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 24/02/2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

que, indevidamente, disciplinou temática atinente à organização e orientação do trânsito municipal. Inconstitucionalidade evidente. Infringência aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, da CE. Julgados análogos deste Colegiado, alguns deles inclusive relacionados a normas de similar teor do mesmo Município. Pedido julgado procedente. ¹⁶(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.310/2022. MUNICÍPIO DE LAJEADO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. VEÍCULO AUTOMOTOR. OBRIGAÇÃO DE RASTREAMENTO VIA GPS. INTERVENÇÃO NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. Lei nº 11.310/2022, do Município de Lajeado, que determina que os serviços terceirizados pelo Poder Público, que utilizem veículos, caminhões e máquinas para a prestação de serviços, deverão estar equipados com GPS para rastreamento. 2. Lei de iniciativa parlamentar que estabelece obrigação de instalar equipamento de monitoramento e rastreamento via satélite com GPS a todas as pessoas privadas contratadas para prestar serviços para ou em nome do Poder Público Municipal, quando esses serviços utilizarem veículos automotores para tal. A normativa impõe que as informações sejam registradas em tempo real, com espaçamento temporal de no máximo dez minutos, assim como determina a elaboração de relatório a ser apresentado mensalmente ao Executivo local. **3. O Legislativo Municipal tratou de questões afetas ao serviço público e contratações feitas pelo Poder Executivo. Intervenção na organização administrativa do Município de Lajeado e imposição de dever de fiscalização a órgão do Executivo local. Verificada inconstitucionalidade formal subjetiva, ante a violação dos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual.** 4. Inexiste imposição de qualquer ônus financeiro à Administração Municipal. Nada obstante, ainda que a houvesse, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência assentada no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, mas tão somente impede a sua aplicação naquele exercício financeiro. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME..**¹⁷ (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CIDREIRA. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. INTERFERÊNCIA EM MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA AUTONOMIA E INDEPEDÊNCIA DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.¹⁸(grifou-se)

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

16 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2033585-14.2020.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/09/2020; Data de Registro: 18/09/2020

17 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084788413, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 16-04-2021.

18 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085082428, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 13-05-2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos:**

(...)

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...) **(grifou-se)**

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

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

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. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim **assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social**, observados os seguintes princípios:

(...)

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. **(grifou-se)**

O projeto em tela versa sobre princípios constitucionais fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, bem como de objetivos fundamentais, tais como do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades sociais. Além disso, a busca do pleno emprego como princípio vinculado à ordem econômica e social também permeia o centro da disciplina vergastada na proposta legislativa.

Sendo assim, é cristalino o entendimento jurídico pátrio de que o Município dispõe de competência nomenclástica (material) para legislar sobre assuntos que envolvam políticas públicas promotoras da busca pelo emprego, pelo acesso ao trabalho, concretizando princípios e objetivos fundamentais dispostos na Magna Carta Federal.

Contudo, importante frisar a necessidade premente de se observar a Legística e todos os instrumentos fundamentais à criação da norma jurídica.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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”¹⁹, 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 Brasileiras²⁰: *‘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.

Em verdade, aspectos importantes podem (devem) ser levantados pelo parlamentar autor da proposição, assim como pela Comissão de Constituição Justiça e Redação, tais como:

Qual o principal objetivo ou finalidade da norma? Da maneira como fora redigida, a futura norma atingirá o referido objetivo?

O texto, na forma escrito, consegue ser claro suficiente para identificar quem serão os “estabelecimentos ou prestadores do serviço” e os “beneficiários” e, ainda, os atores colaterais que serão atingidos em maior ou menor grau pela proposta legislativa?

Há, necessidade de criação normativa para que os objetivos almejados possam ser alcançados, isto é, existe alternativa infralegal (ato administrativo) ou mesmo negocial (negócio jurídico entre administração pública e particulares ou mesmo entre particulares)?

19 .ALMEIDA, 2009, pp. 84,85.

20 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

Quem prestará o serviço ou controlará a aplicação do âmagô contido na proposta de lei?

Cumpra frisar que o art. 2º traz a expressão “buscarem incentivos para a manutenção dos trabalhadores nas vagas de emprego”. Apesar disso, no sentir desse órgão jurídico, cabe ao legislador traçar exemplos de incentivos ou formas com que as empresas poderão pleitear o selo utilizando-se desse requisito.

Ressalte-se, ainda, que o Parágrafo Único, do art. 2º, menciona a expressão “inscrição das empresas no cadastro de que trata a presente lei”. Todavia, a proposta de lei não menciona em outro dispositivo o que será o cadastro, como será realizado e a cargo de quem ficará a administração desse cadastro, para que haja a inscrição das empresas visando à concessão do selo.

Por derradeiro, saliente-se que todos os vícios supramencionados caracterizam-se pelas suas sanabilidades, isto é, não afetam o objeto principal da proposição. Em decorrência disso, por meio de substitutivo, ou mesmo de emenda parlamentar – esta advinda do autor, ou 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 plena referente ao projeto legislativo.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, a Procuradoria-Geral opina pela Parcial Juridicidade que envolve a proposta normativa em tela, haja vista o vício de natureza nomodinâmica (natureza formal subjetiva) que contamina o art 4º – dispositivo pertencente à reserva constitucional de deflagração legislativa, afeto de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo. Há, também inobservância à Legística ou Ciência da Legislação com relação ao dispositivo 2º.

No entanto, insta mencionar que os vícios supramencionados caracterizam-se pela sanabilidade, isto é, não afetam o objeto principal da proposição e permitem a devida correção, para que haja o prosseguimento do processo legislativo.

Dito isso, em não sendo sanados os vícios apontados, eis que relativos, ou de natureza sanável, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

poderá obstar a presente proposta legislativa.

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 Interno²¹.

Por derradeiro, contudo não menos importante, todo o arrazoado exposto até então trata-se de ato administrativo opinativo, isto é, s.m.j, de caráter técnico-opinativo. Não impede, portanto, a tramitação e até mesmo consequente aprovação da proposta legislativa. Nesse sentido é o entendimento do Pretório Excelso, que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito no MS nº 24.584-1.²²

É o expedito parecer, *sub censura*.

Novo Hamburgo, 24 de outubro de 2022.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

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

21 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.

22 Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF. *in verbis*: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.