



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 49/2024-PG

Processo: PL 34/2024.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 34/2024.

Autor: Vereador Ricardo Ritter – Ica.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A PUBLICAÇÃO NO SITE OFICIAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO DE INFORMAÇÕES ATUALIZADAS SOBRE AS CASAS DE BOMBAS DO MUNICÍPIO. PARCIAL JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL RESPEITADO. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA GERAL OU COMUM ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO PARA DISPOR SOBRE DISCIPLINA. DISPOSITIVO INCONSTITUCIONAL. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. MATÉRIA A SER DEFLAGRADA DE FORMA PRIVATIVA PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. DIREITO CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E DE PUBLICIDADE DOS ATOS PÚBLICOS.. LEGÍSTICA. OBSERVÂNCIA PARCIAL. NECESSIDADE VÍCIOS RELATIVOS OU SANÁVEIS.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade relativo ao Projeto de Lei n.º 34/2024, de autoria do Vereador Ricardo Ritter – Ica, cujo conteúdo



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

dispõe sobre a publicação no site oficial da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo de informações atualizadas sobre as casas de bombas do município, e dá outras providências.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 22 de julho de 2024 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.

É o que basta relatar, destarte 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

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

orgânica;

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 ilustre Min. do Supremo Tribunal Federal, Luis Fux, em *decisum* proferido 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

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 BONAVIDES, Paulo. Direito Constitucional. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 297.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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 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

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

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.”⁸

João Lopes Guimarães, 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 razão do alhures exposto, concernente à iniciativa da entidade produtora da matéria legislativa, é clara a constitucionalidade formal de natureza orgânica que reveste o objeto da proposição. 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 os textos constitucionais federal e estadual.

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**

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

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.

O ilustre 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 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**

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

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)**

Desta feita, consoante à iniciativa reservada (constitucionalidade subjetiva ou propriamente dita) para deflagrar o processo legislativo, evidencia-se **parcial observância** relativamente ao do sujeito iniciador, eis que a matéria, como um todo, encontra-se na esfera geral ou comum de iniciativa, conforme explicação a seguir. **(grifou-se)**

Gize-se que, no momento em que há comando dirigido ao Poder Executivo, como é o caso expresso no art. 3º, ocorre a violação ao princípio constitucional da separação (independência) e harmonia entre os poderes.

Denota-se, do texto contido no supracitado dispositivo, a instituição de atribuições administrativas ao órgão do Executivo, se imiscuindo, portanto, em competências, de natureza exclusiva, conferida constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo.

Com relação ao vício que macula o processo legislativo, o insigne Min. do

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

Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, na obra Direito Constitucional, alhures referida, assenta 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

Feitas as considerações de ordem formal, cumpre analisar a constitucionalidade material da pretensa norma, isto é, a compatibilidade do texto propositivo com o substrato constitucional.

No que toca a constitucionalidade material, ou a compatibilidade do texto propositivo com o substrato constitucional, afirma a Magna Carta Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (grifou-se)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. **(grifou-se)**

Ora, *a priori*, o projeto em tela versa sobre a temática envolvendo transparência e ampla publicidade dos atos da administração pública.

Corroborando, o nosso Egrégio Tribunal de Justiça já julgou ações relativas a lei municipais de iniciativas parlamentares com idêntico teor, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALEGRETE/RS. LEI Nº 6.696/2023, QUE INSTITUI A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. LEI FEDERAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. Lei Municipal nº 6.696/2023, do Município de Alegrete/RS, que dispõe sobre a instituição da Política de Transparência nas Escolas Públicas do Município de Alegrete e dá outras providências. 2. Em que pese a lei objurgada estabeleça sistema de controle e transparência, com a publicação no sítio oficial da Prefeitura Municipal, em local destacado, das informações atinentes às escolas públicas municipais, não há escopo de criação ou mesmo ingerência no funcionamento de órgãos da Administração Pública, sequer interferindo na prestação dos serviços à população do Município. 3. Lei Municipal que cumpre o determinado na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação, bem assim ao princípio da publicidade, sendo este princípio um dos que regem a Administração Pública, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal, e reproduzido pelo artigo 19, “caput”, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.¹⁵**(grifou-se)****

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.180/2021, DO MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DIVULGAÇÃO DE LISTAS DE PACIENTES QUE AGUARDAM POR CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E CIRURGIAS NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO. INICIATIVA PARLAMENTAR. INVOCAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. A petição inicial indicará o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações, nos termos do art. 3º, I, da Lei 9.868/98. A despeito da necessidade legal da indicação dos fundamentos jurídicos na petição inicial, a Suprema Corte possui entendimento de que ‘não fica o Supremo Tribunal Federal adstrito a eles na apreciação que faz, da constitucionalidade dos dispositivos questionados. É dominante no âmbito do tribunal que na ação direta de inconstitucionalidade prevalece o princípio da causa petendi aberta’ (ADI 2.728-AM, rel. Min. Maurício Corrêa, DJU 20.02.2004). No caso dos autos, nos termos postos na inicial, o proponente alega vício formal de iniciativa já que ao Prefeito Municipal compete, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da organização municipal, cujo conteúdo está contemplado no art. 82, VII, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Regra idêntica disposta no art. 84, VI, letra ‘a’, da Constituição Federal. Assim, o fundamento da demanda é a violação da competência privativa do proponente para dispor

¹⁵ Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085789816, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 15-03-2024.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

sobre a organização e o funcionamento da administração municipal. Preliminar de descabimento da demanda rejeitada. Relativamente ao mérito, a jurisprudência desta Corte se modificou no sentido de reconhecer que a obrigação de divulgar e atualizar no site oficial do Município, **a lista de pacientes que aguardam consultas, exames e cirurgias, não tem por finalidade a criação e o funcionamento de órgãos da Administração Pública, tampouco pode se dizer que a referida norma tem o condão de interferir diretamente na prestação de serviço de saúde, na forma de sua prestação aos munícipes, a exigir iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A referida lei, na verdade, imprime concretude ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, conferindo transparência ao serviço público de saúde, iniciativa que deveria ser seguida e não repelida.** Considerando que o Município é entidade integrante do Sistema SUS, nos termos do art. 198, §1º, da Constituição Federal, submetido aos ditames da lei n. 8.080/1990, que estabelece como princípio, entre outros, o da divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário (art. 7º, VI), **reconhece-se a inexistência de invasão da competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, as disposições da Lei n. 4.180/2021. Pedido julgado improcedente.**¹⁶(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.120/2021 DE CANGUÇU. LEGISLAÇÃO QUE TRATA DA 'OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO NO SITE ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DOS SEUS TRIBUTOS, IMPOSTOS, CONTRIBUIÇÕES, FEIRAS, TAXAS, MULTAS E SEUS RESPECTIVOS DESCONTOS, REDUÇÕES, ISENÇÕES, AS FORMAS DE CONCESSÃO, ALÉM DO DIPLOMA LEGAL QUE OS INSTITUIU E OS REGE'. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE NA DETERMINAÇÃO LEGAL. NORMA QUE **NÃO USURPA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NÃO IMPLICANDO AUMENTO DE ESTRUTURA OU DESPESA. LEI DE INTERESSE LOCAL CUJA INICIATIVA TAMBÉM SE DÁ AO PODER LEGISLATIVO. INOCORRENTE AFRONTA À SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 3º DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL AO DISPOR SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO – ARTIGO 22, INCISO I, DA CF. PEDIDOS FORMULADOS NA AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTES.**¹⁷(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO/RS. LEI Nº 3.135/2021, QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DA RELAÇÃO DOS PEDIDOS DE CONCERTOS E MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, VIAÇÃO E TRÂNSITO. 1. **Lei Municipal nº 3.135/2021, de 02 de dezembro de 2021, do Município de Santo Augusto/RS, que dispõe sobre a divulgação da relação dos pedidos de concertos e manutenção da iluminação pública na Secretaria Municipal de Obras, Viação e Trânsito.** 2. Em que pese a lei objurgada estabeleça sistema de controle e transparência, com a publicação no sítio oficial da Prefeitura Municipal, em local destacado, e nas dependências da Secretaria Municipal de Obras, Viação e Trânsito, da relação atualizada dos pedidos de concertos e manutenção da iluminação pública, com divulgação da relação mensal da quantidade de lâmpadas

16 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085367613, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 13-05-2022.

17 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085502862, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 14-04-2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

adquiridas e o total em estoque, com atualização diária, se necessário, **não há escopo de criação ou mesmo ingerência no funcionamento de órgãos da Administração Pública, nem sequer interferindo na prestação dos serviços à população do Município.** 3. Lei Municipal que cumpre o determinado na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação, bem assim ao princípio da publicidade, sendo este princípio um dos que regem a Administração Pública, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal, e reproduzido pelo artigo 19, “caput”, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.¹⁸ (grifou-se)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. LEI Nº 608, DE 2017. DIVULGAÇÃO À POPULAÇÃO DE LISTAS DE MÉDICOS PLANTONISTAS EM TODAS AS ESFERAS PELO PODER PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. Trata-se de lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação da lista dos médicos Plantonistas e responsáveis pelo Plantão dos Postos de Saúde, Pronto-Atendimentos, Pronto-Socorro do Município e Serviços Terceirizados de Plantão Médico de Saúde instalados no município de Pantano Grande. A norma objeto de exame não teve por finalidade a criação ou o funcionamento de órgãos da Administração Pública, tampouco pode se dizer que a referida norma tenha o condão de interferir diretamente na prestação do serviço de saúde, ou, ainda, na forma de sua prestação aos munícipes, a exigir a iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. A referida lei, na verdade, imprime concretude ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, conferindo transparência ao serviço público de saúde, iniciativa que deveria ser seguida, e não repelida. **PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME.¹⁹ (grifou-se)**

Sendo assim, do todo, depreende-se que o município dispõe de competência formal – constitucionalidade nomodinâmica – e material – constitucionalidade nomoestática – para legislar sobre disciplina propositiva em tela.

Solar, por fim, a necessidade premente de se observar a Legística e todos os instrumentos basilares à criação da 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*”²⁰, 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,

¹⁸ Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085487106, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 14-04-2022.

¹⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079286407, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 25-03-2019

²⁰ ALMEIDA, 2009, pp. 84,85.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Metódica Jurídica, Linguística, Estatística, entre outras.

Conforme o jurista Luís Fernando Machado ensina, no artigo *Legística Para Aprimorar As Leis Brasileiras*:

“(...) 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.”²¹

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.

Aspectos importantes do ponto de vista material podem (devem) ser levantados pelo parlamentar autor da proposição, assim como pela Comissão de Constituição Justiça e Redação, tais como:

Qual o problema a ser atacado ou solucionado pela legislação?

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)?

Do ponto de vista orçamentário-financeiro, há viabilidade para implementação da medida?

Do ponto de vista da exequibilidade, a pretensa norma atingirá um nível aceitável de execução, primando pela eficiência e eficácia normativa?

Em suma, ela é fruto do deslocamento do enfoque da ciência jurídica da lei

21 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

posta para o processo da lei em formação (*lege ferenda*), do ponto de vista sua legitimidade, efetividade e eficiência.

Nessa linha, 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)**

Não sendo lei de pequena repercussão, dever-se-á conceder prazo hábil no intuito de conferir ampla publicidade à futura norma jurídica, prazo razoável para que todos os envolvidos e afetados preparem-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, consoante o art. 8º da Lei Complementar nº. 95/1998.

Por derradeiro, mencione-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 o PL nº 34/2024, haja vista a inconstitucionalidade formal que assola o art. 3º, bem como da observância parcial à Legística na formação legislativa.

Logo, em vista se tratar de nulidade sanável (relativa), não sendo sanados os vícios apontados, a presente proposta normativa poderá ser obstada pela



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR).

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, consoante o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno²².

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 (des)aprovação da proposta legislativa. Nesse sentido é o entendimento do Pretório Excelso, que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito do tema em julgado proferido nos autos do MS nº 24.584-1.²³

É o expedito parecer, *sub censura*.

Novo Hamburgo, 07 de agosto de 2024.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

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

22 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.

23 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.