Parecer n.° 38/2020-PG

Processo: PL 5/2020.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 5/2020.

Autor: Vereador Inspetor Luz.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE DISPÕE ACERCA DA AFIXAÇÃO DE PLACA EM OBRA PÚBLICA PARALISADA, EXPONDO MOTIVOS DA SUA INTERRUPÇÃO E O PRAZO PREVISTO PARA A SUA CONCLUSÃO, NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. PARCIAL JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL. 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 A MELHOR TÉCNICA LEGISLATIVA (LEGÍSTICA).

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 5/2020, de autoria do Vereador Inspetor Luz, cujo conteúdo dispõe acerca da afixação de placa em obra pública paralisada, expondo motivos da sua interrupção e o

prazo previsto para a sua conclusão, no âmbito do município de Novo Hamburgo.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 03 de fevereiro de 2020 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

Prefacialmente, acerca do 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;
> II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Salienta-se que aos Municípios compete legislar sobre 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 célebre Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra Constituição do Brasil 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*

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.

(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 Publico 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]

Sendo assim, por certo que o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o ente político interno Município. Restando analisar, por conseguinte, a matéria e sua constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgãos que compõem a estrutura do ente, *in casu*, Legislativo e Executivo, para então, em ato contínuo, analisar a constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

A respeito da deflagração do processo legislativo, estabelece o caput do art. 61, da Constituição República, como regra:

> 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.

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.

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 paragrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.[5]

Porquanto, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul[6] 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 RG[7], 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."*** **(grifou-se)**

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 do Supremo Tribunal Federal que confirma tal entendimento:

---

5 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.

6 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.

7 ARE n.º 878.911 RG, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 29-9-2016.

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.[8] **(grifou-se)**

ADI – LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

(...)

– A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e

8 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.

inequívoca.
(...)[9] (grifou-se)

Logo, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada do ponto de vista do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, a conformidade com o texto constitucional em sua substância.

Sobre a constitucionalidade material, ou a compatibilidade com o texto 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: **(grifou-se)**

Neste contexto, a Constituição Federal cuidou de estabelecer no capítulo destinado à disciplina da Administração Pública em seu art. 37, caput, supracitado, bem como através do seu § 1º, o qual: *"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 imagem que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos."*

Verifica-se, então, ser imperiosa a divulgação pela Administração das informações de interesse público em cumprimento ao princípio da publicidade, o qual não pode ser compreendido apenas no aspecto formal de mera publicação na imprensa oficial dos atos, contratos, leis, entre outros.

Demais disso, a respaldar a proposta, vale destacar – a propósito do objeto tutelado na presente proposta legislativa – há tutela ao objeto também conferida pela Lei Federal nº 12.527/11, conhecida como "Lei de Acesso à Informação", assegurando

9 ADI n.º 724-6 MC, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 7-5-1992.

o direito fundamental de acesso à informação a qualquer interessado que preencha os requisitos objetivos constantes na referida legislação.

Sobre esse tema, corroborando, cite-se jurisprudências recentes firmadas por diferentes Tribunais de Justiça, incluindo o Tribunal local:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.976/2016. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL. 1. A Lei 2.976/2016, que "dispõe sobre a determinação da divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis, e a lista de espera das vagas para a Educação Infantil no Município, e dá outras providências", conquanto deflagrada por iniciativa da Câmara Municipal, não conduz a vício de natureza formal do diploma em tela. **2. Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, caput, da CRFB. 3. Interpretação dos art. 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual que deve pautar-se pelo princípio da unidade da Constituição, viabilizando-se a concretização do direito fundamental à boa administração pública, em especial aquela que se refere ao amplo acesso à educação pública infantil. 4. Necessidade de se evitar - quando não evidente a invasão de competência – o engessamento das funções do Poder Legislativo, o que equivaleria a desprestigiar suas atribuições constitucionais, de elevado relevo institucional no Estado de Direito. 5. Constitucionalidade da norma que se reconhece.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE **JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.**[10] **(grifou-se)**

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 671/2018 DE PANTANO GRANDE-RS. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. PREJUDICADA. OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA EM CIRURGIAS, EXAMES E CONSULTAS MÉDICAS A SEREM REALIZADAS PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. 1. A preliminar de ilegitimidade ativa e de vício de representação resta prejudicada em face de nova petição acostada pelo proponente em que procedeu à emenda da inicial e juntou novo instrumento procuratório. **2. No caso concreto, tem-se que a norma nada dispõe acerca da organização ou forma de prestação dos serviços de saúde, limitando-se a instituir ferramenta que permite maior transparência na gestão pública e, consequentemente, uma intensificação do controle dos cidadãos sobre a regularidade do andamento dos procedimentos médicos na localidade. A lei atacada corporifica, assim, o exercício, pelo Poder Legislativo, do papel que lhe é constitucionalmente conferido para exercer a fiscalização dos atos da Administração Pública. Inconstitucionalidade formal não reconhecida.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE **JULGADA**

10 Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072679236, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 24/07/2017.

IMPROCEDENTE. UNÂNIME.[11]**(grifou-se)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.328, de 19 de setembro de 2017, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação de lista de espera por vagas nas creches das unidades escolares de educação infantil da rede municipal de ensino de Taubaté. **Previsão legal que apenas cuidou de disciplinar a ordem de atendimento aos interessados em vagas em creches ou pré-escolas municipais razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar. Acesso dos munícipes à lista de espera por vagas nas creches que está prevista em legislação infraconstitucional.** Justificativas sobre as concessões, se decorrentes de ordem de inscrição ou mediante decisão em processo judicial e sobre critérios de inscrição e desempate que são atos de organização e funcionamento da administração municipal, de competência privativa do Alcaide. Inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º, do artigo 4º e, por arrastamento, do artigo 7º da norma objurgada. Dispositivo que tirou da Administração Municipal a liberdade na melhor adequação dos recursos públicos, desprezando o juízo de conveniência e oportunidade que, neste particular, deve ser feito pelo Chefe do Executivo local. **Ação Parcialmente procedente.**[12]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.707/2018, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA-RS. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. NÃO INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL VIOLADOS. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CAUSA PETENDI ABERTA. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. **MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. IMPROCEDÊNCIA.** PRECEDENTES. **I - Lei Municipal nº 3.707/2018, do município de Guaíba, que institui o Programa Matrícula Transparente.** II - Suscitada preliminar de inépcia da petição inicial em face da não indicação, pelo proponente, do preceito da Constituição Estadual supostamente violado. A norma da Constituição Federal apontada como parâmetro, todavia, consiste em norma de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais. Em igual sentido, tem-se que o contexto narrado permite a perfeita compreensão do suposto vício de inconstitucionalidade combatido. Assim, eventual imprecisão nos fundamentos jurídicos não impede o conhecimento do pedido apropriadamente formulado, haja vista que a causa de pedir da Ação Direta de Inconstitucionalidade é aberta. Preliminar de inépcia da petição inicial não acolhida. **III - No caso concreto, não se trata de regra que disponha acerca da organização ou forma de prestação dos serviços de educação no âmbito da municipalidade. Em verdade, o diploma legal combatido limita-se a impor metodologia de divulgação dos atos estatais, a fim de permitir ao cidadão um controle mais estreito das práticas da Administração. Assim, a norma guerreada corporifica o exercício, pelo Poder Legislativo, do papel que lhe é constitucionalmente imposto de exercer o controle externo da Administração Pública. Inconstitucionalidade formal não reconhecida. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 13.888, DE 8 DE

11 Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079285235, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 13-05-2019.
12 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017779-07.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 15/08/2018; Data de Registro: 20/08/2018

SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA parlamentar QUE ASSEGURA AO CONTRIBUINTE E DEMAIS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PESQUISA SOBRE PROCEDIMENTOS REFERENTES AOS IMÓVEIS NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – DIPLOMA QUE NÃO PADECE DE VÍCIO DE INICIATIVA – Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo – Interpretação do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios, por força do disposto no art. 144 da mesma Constituição – Transparência administrativa, consistente na PUBLICIDADE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – **Lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, vez que a publicidade oficial e a propaganda governamental constam como dever primitivo na Constituição de 1988. Ação direta julgada improcedente.**[13]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA. LEI MUNICIPAL Nº 7.429/2018. **PUBLICAÇÕES NO ÂMBITO DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DE LAGOA VERMELHA. PUBLICAÇÕES LEGAIS E PUBLICITÁRIAS. INSERÇÃO, AO FIM DE CADA ANÚNCIO, DO VALOR PAGO PELA ADMINISTRAÇÃO. VEICULAÇÃO DE VALORES RECEBIDOS DO ENTE PÚBLICO NO MATERIAL DE DIVULGAÇÃO DE EVENTOS PATROCINADOS. VÍCIO FORMAL. INEXISTÊNCIA DE MÁCULA À AUTONOMIA DOS PODERES. MATÉRIA CUJA INICIATIVA NÃO É PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO MATERIAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA EM RELAÇÃO ÀS PUBLICAÇÕES PUBLICITÁRIAS, ANÚNCIOS E EVENTOS QUE RECEBAM PATROCÍNIO DO PODER PÚBLICO.** VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDO EM RELAÇÃO ÀS PUBLICAÇÕES LEGAIS, DIANTE DE SEU CARÁTER COGENTE. Ação direta de inconstitucionalidade objetivando a retirada do ordenamento jurídico de lei municipal que impõe aos Poderes Executivo e Legislativo que façam constar em publicações legais ou publicitárias o gasto com elas efetuado, bem como determina que eventos patrocinados informem em seu material de divulgação os valores recebidos. **Não versando a norma atacada acerca da criação, estruturação ou atribuições de órgão da Administração Pública, não há falar em inconstitucionalidade por vício de iniciativa. O mero fato de criar novo dever a ser cumprido também pelo Poder Executivo não implica, por si só, em desrespeito à sua autonomia. Lei que, em razão de seu conteúdo, insere-se no exercício do controle externo da Administração Pública pelo Poder Legislativo, papel atribuído pela própria Constituição Federal.** No campo material, a realização de exame de proporcionalidade passa, forçosamente, pela análise de preenchimento de cada um dos três elementos em que consubstanciada. Obrigatoriedade de indicação dos valores despendidos pelo Ente Público em publicações de caráter publicitário e de eventos que receberem patrocínio do Poder Público municipal como ferramenta adequada, necessária e proporcional a fim de tornar mais transparente a gestão de verbas públicas. Inconstitucionalidade não reconhecida, no ponto. Não é razoável e proporcional a indicação dos valores despendidos com publicações legais, porque não decorrem do arbítrio do administrador, mas possuem caráter cogente. Vício de inconstitucionalidade reconhecido, no ponto. Possibilidade de modulação dos efeitos a fim de resguardar a segurança jurídica. Inteligência do art. 27 da Lei nº 9.868/1999. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE **JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME**

13 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2176350-13.2017.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 04/04/2018; Data de Registro: 06/04/2018

Em vista disso, é firme o entendimento de que o Município dispõe de competência nomoestática (material) para legislar suplementando norma federal e estadual no que pertine aos seus interesse locais, entre os quais, gize-se, insere-se a competência legiferante disposta na atual proposição, a qual prima pelo amplo acesso às informações públicas reforçando a ideia de controle externo exercido pela população em geral no que pertine aos atos públicos.

Conquanto, não cabe a este órgão jurídico furtar-se no dever de apontar correções que podem ser realizadas na proposição.

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"*[14], 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, Metódica Jurídica, Linguística, Estatística, entre outras.

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 observância a melhor técnica legislativa, esta de cunho formal imposta pela *lex legum* (lei de sobredireito), Lei Complementar nº. 95/1998, cujo texto baliza o devido processo legislativo em sentido formal, cumpre transcrever o disposto no art. 13, pelo qual seu conteúdo deverá ser observado no momento da formação legislativa, *in verbis*:

> Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo **matérias conexas ou afins**, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal. **(grifou-se)**

Ocorre que, em âmbito municipal, a lei n.º 543, de 03 de agosto de 2001 dispõe sobre a obrigatoriedade de toda empresa vencedora de licitação expor placa de identificação em obras públicas. Em suma, na referida norma, há uma série de dispositivos que dispõem acerca de conteúdo similar ao disposto no presente projeto de lei, inclusive, as informações que deverão constar nas placas de identificação de

14 .ALMEIDA, 2009, pp. 84,85.

obras públicas.

Ora, observada a melhor técnica legislativa, o parlamento hamburguense deve, ao máximo, priorizar a concentração das normas com matérias conexas, ou similares, objetivando conferir maior segurança jurídica aos cidadãos hamburguenses, tanto sob o aspecto objetivo (manutenção ou busca pela estabilidade das relações jurídicas), como sob o aspecto subjetivo (proteção à confiança legítima dos administrados).

III. Conclusão

Diante do todo exposto, em atendendo as recomendações apostas na parte final do presente ato administrativo, a Procuradoria opina pela Parcial Juridicidade[15] que envolve a presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo, salientando a necessidade de se observar a parte final da fundamentação jurídica contida no presente parecer, sobretudo sob a ótica da melhor técnica legislativa.

Finalmente, convém salientar que 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 Interno[16].

É o expedito parecer que se submete à apreciação.

Novo Hamburgo, 04 de junho de 2020.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

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

15 *"(...) Juridicidade é a conformidade ao Direito. 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. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. 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. (...)"* - 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.

16 Art. 150.
(...)
§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subseqüente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.