



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 45/2020-PG

Processo: PL 20/2020.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 20/2020.

Autor: Vereador Gerson Peteffi.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A ABERTURA DE ESPETÁCULOS MUSICAIS NACIONAIS E INTERNACIONAIS E REVOGA LEI MUNICIPAL. PARCIAL JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL. LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO PARA DISPOR SOBRE O TEMA. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM AS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. AUSÊNCIA DE COGÊNCIA LEGISLATIVA. AUSÊNCIA DE PODER DE POLÍCIA ORIGINÁRIO E DEVER DE CRIAÇÃO DE DISCIPLINAS PARA AS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO À LEI. NECESSIDADE DE OBSERVAÇÃO A MELHOR TÉCNICA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES PARA PROSSEGUIMENTO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 20/2020, de autoria do Vereador Gerson Peteffi, que dispõe sobre a abertura



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

de espetáculos musicais nacionais e internacionais e revoga a lei municipal n.º 2.624, de 28 de outubro de 2013.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 04 de maio de 2020, com emenda n.º 09/2020 datada de 19 de março de 2020, 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

Prefacialmente, sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria com o 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;

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,*

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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

Cumpre assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.”⁴

Isto posto – ressalvado o inciso III, do §4º, do art. 5º – 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.

Ora, a respeito da terminologia contida inciso III, do §4º, do art. 5º, “contratação”, é firme o entendimento no ordenamento jurídico pátrio de que normas gerais sobre Contratação Pública deverão ser dispostas pela União (Art. 22, XXVII, da CRFB⁵), violando tal dispositivo, por conseguinte, norma municipal que inove em matéria de ordem geral a respeito das licitações e contratos administrativos (ADI 3735, Relator(a): Min. Teori Zavascki)⁶. Nesse sentido, deve o legislador municipal se

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

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

5 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

6 ADI 3735, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

abster de normatizar conteúdo geral relacionado aos contratos administrativos, devendo tal dispositivo ser revogado ou alterado para sanar a referida mácula.

Por conseguinte, caberá analisar a 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, nessa situação, Legislativo e Executivo, e, em ato contínuo, aferir a compatibilidade material de seu texto, ou seja, em miúdos, a conformidade com a Constituição Federal.

Seguindo, 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.

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO **PRINCÍPIO DA SIMETRIA**. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – **A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal.** Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁷(grifou-se)

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁸ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

7 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.

8 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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

O eminente Min. que compõe a atual estrutura do Pretório Excelso, Gilmar Ferreira Mendes, em julgado paradigmático, firmou entendimento prevalente sobre a matéria no ARE n.º 878.911 RG⁹, 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.*”

Consequentemente, a proposição, não cuidando da criação ou extinção de órgãos ou organização e funcionamento da administração pública, ou seja, matérias eminentemente administrativas – reserva de administração –, é constitucional no que toca à natureza formal de seu objeto. Cite-se, nesse diapasão, jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal que confirmam tal entendimento:

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

previstos nesta Constituição.

9 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

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.¹⁰ **(grifou-se)**

Desta feita, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido parcialmente observada, explique-se.

É que o parágrafo único, do art. 3º viola a chamada reserva de administração, e deve ser suprimido, em razão de competir tão somente ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a possibilidade ou não de cobrança para a efetivação da política pública, do programa instituído pela lei, mediante taxa (ou preço público), isto é, a seu critério, utilizando-se do mérito administrativo que envolve a aplicação do programa cultural.

Assim, do ponto de vista do sujeito iniciador – ressalvado o parágrafo único, do art. 3º – verifica-se estar de acordo com a magna carta, eis se tratar de norma a ser iniciada tanto pelo Poder Executivo, como pelo Poder Legislativo – matéria não-reservada.

Sobre o conteúdo da norma e a compatibilidade com a Magna Carta Estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

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

(...)

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (grifou-se)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (grifou-se)

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.(grifou-se)

10 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

Ainda cumpre trazer à baila, para fins de melhor interpretação, jurisprudências formadas pelo Supremo Tribunal Federal no que diz respeito a matéria em voga, veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RECURSOS DESTINADOS A PROMOÇÃO CULTURAL. RESERVA DE "COTAS" PARA ARTISTAS REGIONAIS OU LOCAIS. LEI MUNICIPAL Nº 2.625/2015, DE BARROSO. REPRESENTAÇÃO REJEITADA.¹¹(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE RESERVA VAGAS EM EVENTOS CULTURAIS MUNICIPAIS PARA ARTISTAS LOCAIS – INCONSTITUCIONALIDADE – INEXISTÊNCIA.

– Não há inconstitucionalidade em lei municipal, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que institui a reserva de vagas em eventos culturais para artistas locais.¹² (grifou-se)

Sendo assim, do todo, depreende-se que o Município dispõe de competência formal – constitucionalidade nomodinâmica – e material – constitucionalidade nomoestática – para legislar sobre matéria que vise à proteção cultural e promoção de Direito à cultura, mormente com atuações positivas por parte do administrador, ou mesmo por parte do legislador, como no caso em voga.

Contudo, ressalte-se a necessidade de o Município exigir, mediante lei formal, posturas positivas a serem adotadas pelo particular, ou mesmo que este se abstenha de atos, fatos, ou mesmo suporte determinadas situações jurídicas.

O supraexposto reflete, nada mais, nada menos, o Poder de Polícia Administrativo¹³ de natureza originária¹⁴, decorrente do regime jurídico-administrativo, e dos supraprincípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público.

O poder de polícia compreende a prerrogativa reconhecida à Administração

11 TJMG – Ação Direta Inconst 1.0000.15.072855-8/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Wander Marotta, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/10/2017, publicação da súmula em 24/11/2017.

12 TJMG – Ação Direta Inconst 1.0000.15.100348-0/000, Relator(a): Des.(a) Evandro Lopes da Costa Teixeira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/08/2017, publicação da súmula em 01/09/2017.

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público. No âmbito legal, o conceito de poder de polícia é fornecido pelo art. 78 do CTN¹⁵.

O eminente administrativista, OLIVEIRA, afirma que o poder de polícia possui dois sentidos:

O poder de polícia possui dois sentidos distintos:

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

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

Enquanto o poder de polícia relaciona-se com o exercício da atividade legislativa (sentido amplo), a polícia administrativa se traduz na edição de atos administrativos, com fundamento na lei (sentido restrito).¹⁶

A legalidade¹⁷ é princípio constitucional basilar aplicável à administração pública, previsto expressamente nos artigos 5º, inciso II, e 37 da Carta Magna. Nos dizeres da doutrina:

Ora, no ordenamento jurídico pátrio, sanções administrativas são manifestações do Poder de Polícia¹⁸ e, portanto, deverão estar previstas em lei, a um

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

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

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

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

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

[...]

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

pelo fato de ninguém ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, a dois pelo fato de saber que o poder de polícia possui atributo próprio da tipicidade¹⁹ e da submissão dos agentes de controle ao princípio da legalidade²⁰.

Outro não é senão o entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, como transcreve-se abaixo:

ADMINISTRATIVO – SANÇÃO PECUNIÁRIA - LEI 4.595/64. **1. Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção.** 2. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação. 3. Recurso especial improvido.²¹ **(grifou-se)**

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

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

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

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

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

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

segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

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

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

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

conformidade com a lei e dentro dos limites por ela traçados.

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

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

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

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

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

9. Recurso especial desprovido.²² (grifou-se)

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

Logo, ao legislador cabe prever hipóteses sancionatórias para o caso de descumprimento da norma, como na hipótese, a título exemplificativo, de interessado previamente convocado para a abrir espetáculo público não comparecer ao evento, sem justificativa, estabelecer a prestação de compromisso por meio de termo de compromisso, bem como estabelecimento de sanção em casos de prestação de informações inverídicas, ou fraudulentas, entre outras hipóteses.

Ainda e não menos importante, há real necessidade de se observar a ciência da Legística, como fundamento de criação da futura norma jurídica.

A Teoria da Legislação, Legística ou Legisprudência são todos termos usados para designar uma disciplina que visa estudar o fenômeno legislativo e a lei *"em todas as suas dimensões"*²³, inclusive, seus efeitos concretos observáveis socialmente, advindo daí sua natureza interdisciplinar, socorrendo-se de

²² REsp 983.245/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/12/2008, DJe 12/02/2009.

²³ ALMEIDA, 2009, pp. 84,85.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

conhecimentos das áreas de Filosofia do Direito, Direito Constitucional, Ciência Política, Ciência da Administração, Economia, Sociologia, Sociologia Jurídica, Metodica 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.

Salienta-se, portanto, a necessidade de verificação se de fato houve análise de questões norteadoras para a formação da norma jurídica, tais como:

- a) Com relação ao diagnóstico, qual é o objetivo pretendido pela norma?
- b) Há outra norma no ordenamento jurídico municipal com matéria semelhante? Se sim, é caso de revogação, modificação, compilação?
- c) Há como inserir a disciplina versada no projeto de lei em norma já existente, como Código?
- d) O ato normativo é exequível? Fiscalizável?
- e) A administração pública pode adaptar-se às medidas? Pode fiscalizar o cumprimento da futura norma?
- f) O Poder Público, pelo texto da norma, prima por princípios constitucionalmente garantidos, tais como da publicidade, da eficiência, da isonomia, da proporcionalidade e da impessoalidade?
- g) Tais Medidas, no caso em tela, são extensíveis a outros tutelados? A título exemplificativo, pelo princípio da isonomia, aplica-se a eventos fomentados parcialmente com verba pública, isto é, em que haja parceria de investimento entre Estado e Particular?

Ultrapassada a legística material e suas considerações, dever-se-á indagar se houve o cumprimento do disposto na Lei Complementar nº. 95/1998, *lex legum* que baliza o devido processo legislativo brasileiro, sobretudo no que tange aos arts. 5º e 11, *in verbis*:

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, **de modo conciso** e sob a forma de título, **o objeto da lei**.

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

(...)

II – para a obtenção de precisão:

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
(grifou-se)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Primeiramente, por certo que há incompatibilidade entre o conteúdo normativo e o disposto na ementa. Ora, em muito se afasta, o legislador, do real conteúdo da legislação, ao afirmar que a futura lei disporá sobre “abertura de espetáculos musicais nacionais e internacionais”. Em verdade, objeto da proposição trata de espécie de fomento público à cultura e aos artistas que a promovem em âmbito local.

Adiante, ainda há vários dispositivos, ao vincularem toda a aplicação da lei a determinado programa municipal de incentivo à cultura (denominado Mapa Cultural), poderão, ao longo do tempo, tornar inaplicável a legislação por excesso de especificidade, explique-se. Caso o programa “Mapa Cultural” venha a ser extinto, ou mesmo modificado, a lei não faz ressalva às diversas possibilidades de mutação em relação aos programas culturais umbilicalmente a ela vinculados, razão pela qual poderá perder seu objeto, na hipótese de o legislador, ou excessivamente especificar nomes e denominações, não pondo a salvo eventuais mudanças (aqui cite-se a recomendação para o uso de terminologias como “em eventual mudança ou extinção do referido programa, “programa municipal de acesso à cultura correlato”, “programa municipal de acesso à cultura correspondente”, entre outros), ou mesmo usando de conceitos jurídicos abertos(indeterminados) para que haja regulamentação por parte do Poder Executivo, conferindo tal possibilidade à reserva de administração via ato normativo regulamentador.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Parcial Juridicidade²⁴ referente à presente proposição e que, em sendo sanados os vícios apontados, com a apresentação de substitutivo ou emenda, visando à exclusão dos dispositivos eivados de nulidade insanável ou mesmo a alteração dos dispositivos eivados de nulidades

24 “(...) 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO


ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

sanáveis, seja pelo próprio autor, seja pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, poder-se-á dar prosseguimento ao devido processo legislativo.

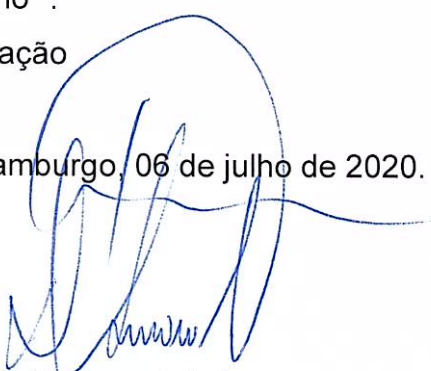
Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno²⁵.

É o expedito parecer que se submete à apreciação

Novo Hamburgo, 06 de julho de 2020.



Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106



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

25 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.

