



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 23 de março de 2022.

-PARECER-

CMP DSL N° 9778/2021 /DAJ N° 38/2022 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 9778/2021, que dispõe sobre o "Pagamento de débitos por meio de cartão de débito e crédito nos órgãos da administração pública direta e indireta do Município de Petrópolis e dá outras providências". Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar Projeto de Lei nº 9778/2021, que dispõe sobre o "Pagamento de débitos por meio de cartão de débito e crédito nos órgãos da administração pública direta e indireta do Município de Petrópolis e dá outras providências", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Fred Procópio.

É o sucinto relatório.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa do Ilustre Vereador Fred Procópio, segundo o seu autor, está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP e no inciso I, do art. 30 da CRFB, entretanto, no que tange a ao pagamento de débitos tributários, por meio de cartão de débito e crédito nos órgãos da administração pública direta e indireta do Município de Petrópolis, tal matéria objeto do presente projeto de lei, encontra-se inserida na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, dispostas no Inc. III, do art. 60 art. 78, inc. XXIV e XXXVII, todos da LOMP.

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

Art. 78. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXIV - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, com observância do limite das dotações a elas destinadas;

XXXVII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma de lei;

Em que pese a justificativa e respeitável entendimento efetivamente justificado na presente Proposição





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Legislativa, s.m.j, tal entendimento não deve prosperar conforme fundamentação a seguir:

O PL ora analisado, cujo objeto refere-se ao pagamento de débitos tributários junto à administração direta e indireta, de iniciativa legislativa local, autorizando o Poder Executivo a receber receitas tributárias e não tributárias por meio de cartões de débito ou crédito, autorizando também o parcelamento dos valores, excepcionando, apenas, o pagamento dos honorários advocatícios que deverão ser quitados em boleto próprio.

Tal iniciativa interferiu na gestão administrativa, nas atribuições e funcionamento da Administração Municipal, seja retirando do Prefeito a possibilidade de determinar como se dariam esses recebimentos, seja criando um mecanismo de pressão sobre o Executivo Municipal, cuja apreciação sobre a conveniência e oportunidade da medida restou prejudicada, invadindo competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 112, §1º, Inc. I, alíneas "a" / "d" e artigo 343, ambos da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, dispositivos estes aplicáveis aos Municípios por força do 1º, da Constituição da Província, *in verbis*:

Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- c) organização do Ministério Público, sem prejuízo da faculdade contida no artigo 173 desta Constituição, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública;
- d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 27.06.12.

Art. 343. Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.

Art. 1º O Município de Petrópolis, parte integrante do Estado do Rio de Janeiro, compõe, pela união indissolúvel com os demais Municípios do Estado, o Distrito Federal e os outros Estados, a República Federativa do Brasil e se rege por esta Lei Orgânica e pelas leis que adotar, observados os princípios constitucionais da União Federal e do Estado do Rio de Janeiro.

Note-se que o caráter autorizativo do PL, na espécie, se mostra como um subterfúgio do Legislativo para afastar a mácula formal suscitada - não afasta o vício de inconstitucionalidade apontado, pois o Poder Executivo, caso decida utilizar-se da autorização concedida, deverá fazê-lo nos estritos termos fixados pelo Legislativo na lei editada, com clara invasão de sua independência e autonomia.

Além disso, a Proposição Legislativa em comento gera uma pressão dos cidadãos sobre o Executivo, que tem restringida sua autonomia, não mais podendo deliberar, livremente,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

sobre a conveniência e oportunidade de adotar a forma de recebimento das receitas tributárias municipais mais adequada à Administração.

Destarte, restou clara a indevida ingerência do Legislativo na Administração Municipal.

Esse, de resto, o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Vencimentos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea "a", da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É Inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos (ADI 3176/AP, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, J. em 30/06/2011).

REPRESENTAÇÃO

POR

INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL. LEI N. 174, DE 08.12.1977, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. A TEOR DO ART. 61, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMPETE, PRIVATIVAMENTE, AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DISPOR SOBRE A ESTRUTURAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, NORMA ESTA QUE, GUARDANDO VINCULAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES, É APLICÁVEL AOS ESTADOS, POR FORÇA DO ART. 13, I, COMBINADO COM O ART. 10, VII, LETRA "C", DA MESMA CONSTITUIÇÃO. FERE A LEI N. 174/1977, TAMBÉM, O ART. 57, I E II, DA LEI MAIOR, PORQUE, DA DISCIPLINA NELA DEFINIDA, RESULTA A PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA E CRIAÇÃO DE EMPREGOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, SEM A INICIATIVADO



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

GOVERNADOR, DIZENDO O ART. 57 REFERIDO COM O PROCESSO LEGISLATIVO, APLICA-SE AOS ESTADOS, "UT" ART. 13, III, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO AFASTA, NA ESPÉCIE, O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 174/ 1977 A CIRCUNSTANCIA DESE CONTER, EM SEU ART. 1., AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA CRIAR A FUNDAÇÃO, PORQUE, DE OUTRAS DISPOSIÇÕES DO DIPLOMA, DECORRE AO GOVERNADOR O DEVER DE ADOTAR PROVIDÊNCIAS, EM PRAZO ESTIPULADO, QUE O VINCULAM, POR FIM, AO PROCEDIMENTO PRÓPRIO DE CRIAÇÃO DA ENTIDADE, COM INAFASTAVEL DESPESA PÚBLICA, A MARGEM DE SUA INICIATIVA. O SÓ FATO DE SER AUTORIZATIVA A LEI NÃO MODIFICA O JUÍZO DE SUA INVALIDADE POR FALTA DE LEGÍTIMA INICIATIVA. PRECEDENTE, NESTE PARTICULAR, DO STF, NA REPRESENTAÇÃO N. 686-GB. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, DECLARANDO-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 174, DE 08.12.1974, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Rp 993/RJ, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, J. em 17/03/1982)

Assim, neste caso não há espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 112, §1º, inciso I, alínea "a / d", da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo e do artigo 343, ambos da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, incluída aí a gestão administrativa do recebimento de receitas.

Cuida-se de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Inconstitucionalidade caso o PL venha ser aprovado no Plenário desta Casa de Leis.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

[...]

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

[...]

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da da Proposição Legislativa em análise, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir por meio de reserva





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias à própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, o legislador municipal não dispõe de liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Nessa trilha, é oportuno compilar os seguintes julgados dessa Corte que destacam a existência de vício insanável de iniciativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE "TORNA OBRIGATORIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES". LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, Inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, Inc. II, alínea "d", da CE, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070796248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.087, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE BOM RETIRO DO SUL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE OUTORGA COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO INSTRUMENTO DE MANDATO. INOCORRÊNCIA. 1. Tendo o Sr. Prefeito Municipal apresentado, após determinação do Relator, o instrumento de mandato com outorga de poderes especiais e específicos ao advogado firmatário da inicial da ação, restou suprida a irregularidade argüida pela Procuradoria-Geral do Estado. 2. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública. 3. Tratando-se de matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não poderla a Câmara de Vereadores usar o seu poder de emenda e introduzir normas que versam a organização e o funcionamento da administração, verificando-se vícios formal e material, com clara afronta ao disposto nos art. 8º, art. 10, art. 60, inc. II, alínea d, art. 61, inc. I, e art. 82, inc. II e VII, da Constituição Estadual. Ação declaratória de Inconstitucionalidade procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066119819, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 26/01/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ QUE INSTITUI PROGRAMA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

PROVISÓRIO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMÔNIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 2.944, de 25 de janeiro de 2010, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Acolhimento Familiar Provisório de Crianças e Adolescentes do Município de Gravataí, serviço vinculado à Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social e que deve ser subsidiado mediante recursos financeiros do Município. Tal lei interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70036118099, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 06/06/2011)

Por todo o exposto, trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *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





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.) *Sem grifo no original.*

Por todas estas razões expostas acima, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, **OPINA DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido. Entretanto, por ser a matéria de suma importância, orientamos ao nobre Vereador, que ela seja proposta por meio de Indicação Legislativa.

A superior consideração.

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matrícula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435