



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 17 de março de 2021.

-PARECER-

CMP DSL N° 2967/2021 /DAJ N° 128/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 2967/2021, que dispõe sobre a "Obrigatoriedade de treinamento e capacitação e noções básicas de defesa civil e primeiros socorros de agentes, funcionários, e ou voluntários nos estabelecimentos que especifica, no âmbito do Município de Petrópolis". Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 2967/2021, que dispõe sobre a "Obrigatoriedade de treinamento e capacitação e noções básicas de defesa civil e primeiros socorros de agentes, funcionários e ou voluntários nos



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

estabelecimentos que especifica, no âmbito do Município de Petrópolis”, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Dr. Mauro Peralta.

É o sucinto relatório.

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa do Ilustre Vereador Dr. Mauro Peralta, segundo o seu autor, está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP e no art. 30, inciso I, da CRFB, entretanto, a matéria objeto do presente projeto de lei encontra-se inserida na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, dispostas no inc. II, 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;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A primeira questão constitucional a ser apreciada diz respeito à possibilidade do legislador local legislar a respeito da organização e funcionamento dos órgãos que compõem a administração municipal, no caso em análise, a Defesa Civil de Petrópolis, conforme julgado a seguir:

Julgado deste colendo Órgão Especial ressalta a importância do princípio da reserva de administração no contexto da separação de poderes (TJSP, ADI 172.331-0/1-00, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., 22-04-2009), bem explicado pelo Ministro Celso de Mello:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Muito embora, a matéria tratada na presente proposição legislativa seja meritória e de suma importância para a segurança da população de Petrópolis, s.m.j, a referida matéria objeto do Projeto de Lei, não está no rol das matérias de iniciativa dos nobres vereadores, mas sim na competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal.

As reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo a atores diversos, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

"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 inequívoca" (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

"As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil ---



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo" (RT 866/112).

"A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa" (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

É ponto pacífico que "as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

membros" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

Portanto, deve ser promovida a pesquisa, no patamar constitucional da reserva de iniciativa explícita, para se aquilatar violação ao princípio da separação dos poderes.

Afigura-se, em linha de princípio, razoável conclusão afirmativa dessa violação à vista da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme previsto na Constituição Estadual aplicável na órbita municipal. Se a matéria legislada for atinente à "criação, extinção das Secretarias e órgãos da administração pública e referir-se também ao seu funcionamento, observado o disposto no art. 60, inciso III e art. 78, incisos XXIV e XXXVII, ambos da LOMP, há flagrante interferência do Legislativo no Executivo Municipal. Neste sentido:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.

III. - Precedentes do STF.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

"É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (STF, ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02).

"III - Independência e Separação dos Poderes: processo legislativo: iniciativa das leis: competência privativa do Chefe do Executivo. Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública, criação de cargos e funções públicos e estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos, que são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, e), bem como dos



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

que invadem competência privativa do Chefe do Executivo (CF, art. 84, II). Conseqüente deferimento da suspensão cautelar da eficácia de expressões e dispositivos da lei questionada” (STF, ADI-MC 2.405-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, 06-11-2002, DJ 17-02-2006, p. 54

O programa permanente de treinamento e capacitação de noções básicas de defesa civil e primeiros socorros para atendimento e enfrentamento de situações de crise de agentes, funcionários, terceirizados e/ou voluntários de Centros Comerciais – shopping centers, supermercados, permissionários, concessionários de transportes públicos, tratada na presente proposição legislativa, sem dúvida interfere diretamente no funcionamento da administração do Executivo Municipal. A proposição em análise impõe obrigações e encargos administrativos e também financeiros para a administração municipal, estando sujeita a um delineamento radicado na reserva legal, pois tal matéria é atribuível à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal por demandarem aspectos eminentemente técnicos e de planejamento, objetivando a redução do risco de desastres, que é realizado através do desenvolvimento de ações de gestão de risco e gerenciamento de desastres. Destarte, não cabe potencializá-la a ponto de inserir nesse plexo, disposições como a examinada nesta proposição legislativa. De fato, enquanto se reserva a iniciativa legislativa à gestão da cidade – concebida nos vetores de planejamento e direção – por entender a uma expressão da atividade administrativa própria na dimensão da prevenção, mitigação e preparação para emergências



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

e desastres, ela se inserem na reserva de iniciativa legislativa conferida, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo.

Assim sendo, restou provado que a matéria objeto do mencionado Projeto de Lei, se compreende na atribuição formal da reserva de lei a atos típicos da gestão administrativa, forma exponencial de legitimação da reserva de Administração dependente de lei e iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

A matéria, no caso, se encontra no bojo de atribuição do órgão da Defesa Civil do Município de Petrópolis e se revela inserida na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, em razão de ser totalmente indispensável a adoção de elementos ou critérios de ordem técnica ou a necessidade de planejamento e organização peculiares à esfera de gestão do interesse público concentrada no Poder Executivo como titular da administração ordinária e, sobretudo, da condução política dos negócios públicos.

Em síntese, a presente proposição legislativa, por tratar de matéria tipicamente administrativa, não pode ser de iniciativa original do Poder Legislativo Municipal, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo. Com a invasão de competência, o referido Projeto de Lei apresenta vício de inconstitucionalidade formal insanável, por ofensa ao princípio da separação de poderes, prescrito no art. 2º, da Constituição Federal.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Por todas estas razões expostas acima, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, OPINA **DESAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido, entretanto orienta o nobre vereador, que o objeto da presente proposição legislativa pode ser tratada por mera indicação.

À superior consideração.

SERGIO DE
SOUZA
MACEDO

Assinado de forma
digital por SERGIO DE
SOUZA MACEDO
Dados: 2021.03.17
00:05:06 -03'00'

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435