



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 15 de abril de 2021.

-PARECER-

CMP DSL N° 3607/2021 DAJ N.º 168/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei n. 3607/2021, que dispõe sobre “A transparência nos recursos recebidos pelo Município de Petrópolis durante a pandemia do Covid-19”. Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei n. 3607/2021, que dispõe sobre “A transparência nos recursos recebidos pelo Município de Petrópolis durante a pandemia do Covid-19”. Repassados pelos Governos Federal e Estadual ou quaisquer outras entidades que façam doações em espécie, para auxiliarem no combate a pandemia do Covid-19, de iniciativa da Ilma. Sra. Vereadora Gilda Beatriz.

É o sucinto relatório.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DO MÉRITO.

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa da Ilustre Vereadora Gilda Beatriz, está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP, entretanto, observa-se que a matéria objeto do presente projeto de lei, encontra-se inserida no rol de 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;

A primeira questão constitucional a ser analisada, diz respeito à possibilidade do legislador local legislar sobre a organização e funcionamento dos órgãos que compõem a administração municipal, conforme julgado a seguir:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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, 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).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Muito embora, a matéria tratada na presente proposição legislativa seja meritória e de suma importância para a população de Petrópolis, nesse momento, observamos inúmeros desvios de dinheiro público, isso em todos os entes federativos. Entretanto, não podemos esquecer e respeitar a na nossa Lei Maior, pois a referida matéria objeto do Projeto de Lei não está no rol das matérias de iniciativa do legislador local, mas sim na competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal.

As reservas de iniciativa legislativa das 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 --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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, 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.

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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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 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"



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

(STF, ADI-MC 2.405-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min.
Carlos Britto, 06-11-2002, DJ 17-02-2006, p. 54)

O serviço de transparência, tratada na presente proposição legislativa, interfere diretamente no funcionamento da administração realizada por várias Secretarias, como exemplo: Secretaria da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Saúde etc..., 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 de saúde pública no combate a pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19), 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 administração pública municipal, envolvendo diversas secretarias e órgãos públicos no combate a pandemia do Covid-19.

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.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A matéria, no caso, se encontra no bojo de atribuição de diversas Secretarias como fora mencionada em linhas recuada 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.

Ademais, se a intenção da presente proposição legislativa for intensificar a fiscalização e a obtenção de informações sobre a transparência dos repasses de verbas federais, estaduais e quaisquer outras no combate a Covid-19, a própria Câmara de Vereadores, por meio dos seus membros ou pelas Comissões Permanentes poderão solicitar ao Chefe do Executivo Municipal e os seus Secretários todas as informações pertinentes, inclusive, convocando-os, para prestarem informações sobre sua pasta. Além da Câmara Municipal de Petrópolis existem outros órgãos públicos, como os Ministérios Públicos Federal e Estadual; a Polícias Federal e Estadual e os órgãos fiscalizadores do próprio executivo municipal, Estadual e Federal, inclusive, nesta semana foi instaurada uma CPI no Senado Federal para apurar desvios de recursos Federal repassados para os Estados e Municípios.

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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

competência, o referido Projeto de Lei apresenta vício de inconstitucionalidade formal insanável, por ofensa ao princípio da simetria a Constituição Federal e Estadual.

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 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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

orienta a nobre vereadora, que o objeto da presente proposição legislativa pode ser tratada por mera indicação.

À superior consideração.


Fernando Fernandes de A. Araújo
Diretor Jurídico
Mat. 1729.063/21
OAB/RJ 80742

SERGIO DE
SOUZA MACEDO

Assinado de forma digital por
SERGIO DE SOUZA MACEDO
Dados: 2021.04.15 02:18:17
+03'00'

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435