



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 26 de abril de 2021.

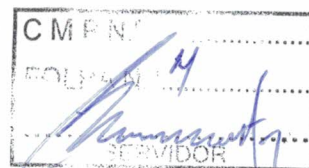
-PARECER-

CMP DSL N° 3899/2021 /DAJ N° 192/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 3899/2021, que dispõe sobre “A utilização de material publicitário nos veículos de transporte escolar no Município de Petrópolis, com o intuito de combater o bullying infantil e a pedofilia”. Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 3899/2021, que dispõe sobre “A utilização de material publicitário nos veículos de transporte escolar no Município de Petrópolis, com o intuito de combater o bullying infantil e a pedofilia”, objetivando conscientizar os estudantes e os profissionais envolvidos nesses transportes, bem como toda a sociedade, 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 concessão da licença para transporte de escolar no Município de Petrópolis e qualquer propaganda quer privada ou institucional e de atribuição do Executivo Municipal por meio da CPTrans, ou seja, tal 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;

O projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Fred Procópio, que dispõe sobre a utilização de material



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

publicitário nos veículos de transporte escolar no Município de Petrópolis, com o intuito de combater o *bullying* infantil e a pedofilia, a gestão, cobrança e fiscalização foram delegadas para CPTrans, não pode iniciar no parlamento local, por violação da competência exclusiva do Prefeito para deflagrar projetos de lei com este teor.

O presente caso concreto visa obrigatoriedade de colocação nos veículos de transporte escolar propagandas, interna e externas, objetivando a conscientizações para combate ao *bullyng* e a pedofilia infantil, implicando em matéria típica de gestão administrativa, disposto na alínea "g", do inc. XXVI, do art. 16, LOMP, cuja iniciativa privativa é do Prefeito, nos termos dos artigos referidos em linhas recuadas. Tais dispositivos decorrem da simetria em relação à Constituição Federal e à Constituição Estadual, que atribuem ao Presidente da República e ao Governador a incumbência de organizar a prestação de serviço público e a administração do ente federativo, deflagrando o processo legislativo de normas relativas a esse tema.

Ressalte-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem jurisprudência pacífica a respeito do vício de iniciativa parlamentar de leis de conteúdo semelhante a esta propositura: Câmara Municipal de São Paulo Parecer - PL 0257/2015 Secretaria de Documentação Página 2 de 5 Disponibilizado pela Equipe de Documentação do Legislativo "Ação direta de inconstitucionalidade - Lei do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que altera o regime de concessão ou transferência de alvará para a prestação de serviços de táxis na cidade - Vício de iniciativa - Violação ao princípio

C M P N.º
FOLHA N.º 6

SERVIDOR



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

da separação de Poderes (art. 5º, da Constituição Estadual) - Ingerência na competência do Executivo, por tratar de matéria de serviços públicos e atos administrativos - Ação procedente." (TJSP, Órgão Especial, ADIN n. 0204840-55.2012.8.26.0000, Rel. Des. Enio Zuliani, j. 27.02.13) "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Capão Bonito, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a atividade de taxista no município, e a concessão de alvará. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Invasão de competência exclusiva do Executivo. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei nº 3.467/11 do Município de Capão Bonito." (TJSP, Órgão Especial, ADIN n. 0078385-79.2011.8.26.0000, Rel. Des. Ruy Coppola, j. 21.09.11) O projeto, destarte, viola o princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes, consagrado pelos artigos 2º da Constituição Federal, 5º da Constituição Estadual e 6º da Lei Orgânica Municipal.

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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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).

Muito embora, a matéria tratada na presente proposição legislativa seja meritória e de enorme importância para a toda a população, principalmente, para as crianças e jovens estudantes petropolitanos, no que diz respeito aos temas mencionados, s.m.j, a referida matéria objeto do presente Projeto de Lei, não está no rol das matérias de iniciativa dos nobres vereadores, mas sim na competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, delegada a Companhia Petropolitana de Trânsito e Transportes, como órgão municipal de fiscalização do trânsito e transportes.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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.).

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,





ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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.

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,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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

Em síntese, verifica-se que na presente proposição legislativa, ao tratar de matéria tipicamente administrativa, no que tange a utilização de material publicitário nos veículos de transporte escolar no Município de Petrópolis, com o intuito de combater o bullying infantil e a pedofilia, ela apresenta inconstitucionalidade por vício formal insanável.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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 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.

À superior consideração.

SERGIO DE
SOUZA MACEDO

Assinado de forma digital por
SERGIO DE SOUZA MACEDO
Dados: 2021.04.26 13:47:37
-03'00'

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435

CMFN.º	
FOLHA N.º	13
SERVIDOR	