



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Petrópolis, 26 de julho de 2021.

-PARECER-

CMP DSL N° 5998/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico à análise da legalidade do Projeto de Lei n.º 5998/2021, que dispõe sobre a “Implantação do conceito de Smart Cities (cidade inteligentes) no âmbito do Município de Petrópolis-RJ e dá outras providências”.

Cuida o presente parecer, objetivando analisar o Projeto de Lei n.º 5998/2021, que dispõe sobre a “Implantação do conceito de Smart Cities (cidade inteligentes) no âmbito do Município de Petrópolis-RJ e dá outras providências”, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Gil Magno, objetivando a implantação de equipamentos, dispositivos e infraestruturas para adaptar a Cidade de Petrópolis ao conceito de cidade inteligente.

É o sucinto relatório.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DO MÉRITO.

Foi encaminhado a este DAJ por determinação do Presidente do Legislativo Municipal, Projeto de Lei para análise de sua constitucionalidade e legalidade, bem como os requisitos regimentais para sua tramitação.

Trata-se de proposição legislativa de iniciativa parlamentar local, com o objetivo de instituir programa municipal, denominada Smart Cities (cidade inteligente).

Ao município compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, entre outras competências previstas nos incisos do art. 30 da Constituição Federal.

O tema refere-se à competência municipal, dado o interesse local, com fundamento no art. 30, I, CF, e a proposição tem por escopo a criação e execução de política pública para direcionar ações do Poder Executivo.

O projeto em análise, no entanto, tangencia atribuições aos órgãos do Poder Executivo para organização, implementação e manutenção das ações propostas e, portanto, pode ser entendido como invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo em razão do disposto no art. 60, III, LOMP.

A rigor, a execução de programa de governo e políticas públicas trata de ato de gestão da coisa pública sujeito ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e violaria o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF), denominado "Reserva da Administração", conforme entendimento do Pleno do STF:

"O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). 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 ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF- Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Mesmo a fórmula autorizativa afetaria a independência e harmonia dos poderes conforme sedimentado entendimento doutrinário e jurisprudencial, a exemplo da seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada. 2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida. (ADI 2367 MC / SP - Relator(a): Min. Maurício Corrêa - Julgamento: 05/04/2001 - Tribunal Pleno.)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, porém, vêm oscilando sobre o tema. Confira-se os julgados recentes que ora reconhecem a constitucionalidade ora declaram a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar criando programas públicos:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada constitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 290549 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012) Ementa: 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, 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 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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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. (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) EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNais E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2329, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-116 DIVULG 24-06-2010 PUBLIC 25-06-2010 EMENT VOL-02407-01 PP-00154 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 30-42 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 143-150) EMENTA: Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Instituição de programa de saúde pública. Iniciativa privativa do poder executivo. Acórdão é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário. (ARE 784594 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 08/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 05-10-2017 PUBLIC 06-10-2017)

Analisando as decisões da Suprema Corte João Trindade Cavalcante Filho, Consultor Jurídico do Senado Federal, apresenta três argumentos a respeito dos limites da atuação do Poder Legislativo em políticas públicas. Segue abaixo trechos de seu posicionamento:

Discussão: pode o legislativo iniciar projetos de lei que instituem políticas públicas? Ou se trata de iniciativa exclusiva do Poder Executivo? De acordo com a interpretação que entendemos ser a



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, a alínea “e” do inciso II do §1º do art. 61 da CF não veda ao Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas. Em primeiro lugar, porque, como já analisamos, a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, devendo, por isso, ser interpretada em sentido estrito. Ora, a interpretação literal do dispositivo citado indica que é exclusiva do Presidente da República a tarefa de propor projetos de lei sobre criação e extinção de órgãos e Ministérios da Administração Pública. A contrário sensu, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional. Porém, essa interpretação literal – que é, nas lições de Inocêncio Mártires Coelho, sempre um começo, nunca um ponto de chegada – não pode ser levada ao paroxismo.

Assim, consideramos que a criação de uma nova atribuição para um órgão já existente situa-se na fronteira da constitucionalidade: se, com isso, se promover um redesenho da atuação institucional, já se estará diante de uma transformação material do órgão, ainda que não haja formalmente uma modificação estrutural propriamente dita.

Pode-se então ler na reserva de iniciativa do art. 61, §1º, II, “e”, uma regra de resguardo da própria função presidencial de exercer a direção superior da Administração Pública Federal (CF, art. 84, II), de maneira que o redesenho de órgãos públicos vinculados ao Executivo realmente só ocorra mediante sua iniciativa.

As balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo e Legislativo não pode invadir o espaço de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

autoadministração dos outros órgãos da soberania e o desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo).

Consideramos, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, invocando a própria função institucional da unidade orgânica.

Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão. Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (*lato sensu*) – de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.

Um segundo argumento a favor da possibilidade de criação de política pública por iniciativa parlamentar pode ser extraído do § 1º do art. 5º da CF. Segundo esse dispositivo, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) têm aplicação imediata. De acordo com a doutrina, uma das emanações normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – **Legislativo inclusive** – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das chamadas leis promotoras desses direitos, assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, visam a criar condições favoráveis ao exercício dos direitos.

Por fim, é possível apontar um terceiro argumento favorável à interpretação que admite a iniciativa legislativa de políticas públicas. Trata-se da prerrogativa geralmente atribuída ao Legislativo de formular tais políticas. Se é verdade que as políticas públicas são também um conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, então resta claro que essa atuação pode ser exercida, senão de forma exclusiva, pelo menos de forma concorrente, pelo Legislativo.

Com efeito, embora o constituinte de 1998 não se tenha comprometido com uma visão de independência e harmonia dos órgãos da soberania à moda de Montesquieu e não obstante a atualidade mostra uma verdadeira reorganização das funções estatais para além do tradicional modelo tripartite, é inegável a importância do preceito do art. 2º como garantia do Estado de Direito e dos direitos fundamentais.

Na realidade, a própria formulação de políticas – em geral – é tarefa atrelada à função legislativa. Desde que se superou o paradigma liberal do Estado de Direito, em que a política era considerada um elemento fora do Direito, pela formulação do chamado Estado Democrático de Direito, que se reconhece o exercício da função política por meio de um entrelaçamento entre Legislativo e Executivo.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Nuno Piçarra, ao comentar as novas conformações do princípio da separação de poderes, afirma que a função política abrange a orientação e a direção da sociedade política em geral, a determinação do interesse público, a interpretação dos fins do Estado, a fixação de suas tarefas e a escolha dos meios (...) adequados para as realizar.

Para exercer essa tarefa, exige-se um entrelaçamento e uma atuação conjunta entre Legislativo e Executivo, numa verdadeira conexão de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares. Em um contexto como esse, cabe ao Legislativo formular as políticas públicas, ao menos em linhas gerais, e ao Executivo cabe operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador. Obviamente, a dinâmica dessa interação é, como vimos, muito mais matizada, mas esse pode ser apontado como um esquema geral. (CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Processo legislativo constitucional. 3^a ed. Ed. JusPodivm, 2017, pág. 61/66.)

Destarte, de acordo com a doutrina acima, em suma, são três os fundamentos que embasam a prerrogativa dos parlamentares em iniciar os projetos de lei que versam sobre políticas públicas: **a)** a interpretação em sentido estrito da iniciativa privativa do Poder Executivo; **b)** a imediatidate dos direitos e garantias fundamentais, inclusive os sociais, previstos no art. 5º e 6º da Constituição Federal; e **c)** a função política do Poder legislativo.

Os direitos fundamentais compreendem o disposto no caput do art. 5º, da CF, quais sejam: "...o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade". Os Direitos sociais, por sua vez, são aqueles previstos no art. 6º, quais sejam:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

"...a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados..."

Como se sabe, os projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre serviços públicos devem se revestir de **natureza programática**, limitando-se a definir **diretrizes, princípios ou, ainda, parâmetros** para a prestação dos referidos serviços.

Cabe ressaltar, que a presente proposição legislativa não trará qualquer encargo administrativo e econômico-financeiro para o Executivo Municipal, apenas trata de forma geral e programática de políticas públicas no campo da tecnologia, objetivando cooperar de forma efetiva com o Executivo Municipal.

Face ao todo o exposto, este DAJ **OPINA FAVORAVELMENTE** pela sua tramitação do Projeto de Lei nº 5998/2021.

À superior consideração.

SERGIO DE SOUZA MACEDO
Assinado de forma digital por
SERGIO DE SOUZA MACEDO
Dados: 2021.07.26 22:57:39
-03'00'

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435