



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

CMP N.º 9455/21
FOLHA N.º 04
SERVIDOR

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 22 de dezembro de 2021.

-PARECER-

CMP DSL N.º 9455/2021 DAJ N.º 757-A SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 9455/2021, que dispõe sobre “Os elementos básicos de sinalização para o trânsito em áreas escolares no âmbito do Município de Petrópolis e dá outras providências” Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 9455/2021, que dispõe sobre “Os elementos básicos de sinalização para o trânsito em áreas escolares no âmbito do Município de Petrópolis e dá outras providências”, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Yuri Moura.

É o sucinto relatório.





Trata-se a presente matéria que dispõe Projeto de Lei nº 9455/2021, que dispõe sobre os elementos básicos de sinalização para o trânsito em áreas escolares no âmbito do Município de Petrópolis, visando o melhoramento da mobilidade urbana.

Com amparo ao na Lei Orgânica Municipal e no Princípio Constitucional da Separação de Poderes, pois o conteúdo objeto da presente Proposição Legislativa interfere na atribuição do Executivo Municipal, pois ela trata de ordenação do espaço público municipal, atribuição exclusiva do Prefeito Municipal.

Nesse diapasão, resta configurado vício formal de iniciativa e ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes previsto na Constituição Federal.

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, 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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

CMP N.º 9.455/21
FOLHA N.º 06
 SERVIDOR

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).

Muito embora, a matéria tratada na presente proposição legislativa é de suma importância para a 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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

CMPN.º 9955/21
FOLHA N.º 07

SERVIDOR

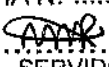
implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

“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 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,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

C M P N.º 9455/2
FOLHA N.º 08

SERVIDOR

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, 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.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

CMP N.º 9455/3
FOLHA N.º 09
SERVIDOR

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, 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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

CMPN.º 9455/12
FOLHA N.º 10
SERVIDOR

O ordenamento do espaço público municipal, tratada na presente proposição legislativa, interfere diretamente no funcionamento da gestão pública da administração indireta realizada pela CPtrans, 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 do espaço público, não cabe potencializá-la a ponto de inserir nesse plexo, disposições como a examinada nesta proposição legislativa.

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.

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 simetria a Constituição Federal e Estadual.

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,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

CMPN.º 9455/21
FOLHA N.º 11
SERVIDOR

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

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435