



JO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Petrópolis, 12 de maio 2022.

-PARECER-

CMP DSL N°1822/2022 DAJ N° 208/2022 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico à análise da legalidade do Projeto de Lei n.º 1822/2022, que "Regulamenta os benefícios eventuais da assistência social no âmbito do Município de Petrópolis e dá outras providências" Impossibilidade.

Cuida o presente parecer, objetivando analisar o Projeto de Lei n.º 1822/2022, que "Regulamenta os benefícios eventuais da assistência social no âmbito do Município de Petrópolis e dá outras providências", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Hingo Hammes, visando concretizar a Política de Benefícios Sociais, dispostos na Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 alterado pela Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011.

É o sucinto relatório.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DO MÉRITO.

Compulsando os presentes autos, verificamos que a presente matéria contida no presente Projeto de Lei, de iniciativa do nobre Vereador Hingo Hammes não se encontra no rol das matérias de iniciativa parlamentar local, descritas no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis, mas dentre as descritas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, previstas no Inc. III, art. 60, da LOMP:

Lei Orgânica do Município de Petrópolis

Art. 59. A Iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (grifos nosso)

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções. (grifos nosso)

O Projeto de Lei prevê a regulamentação para concessão de benefícios eventuais de assistência social, objetivando concretizar a Política de Benefícios Sociais na Cidade de Petrópolis, nos termos da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 alterado pela Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011.

Impende ressaltar, que no caso em tela existe flagrante VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL, na medida em que o parlamentar local não pode deflagrar proposição legislativa para



JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

regulamentar a mencionada matéria, nos termos do artigo 60, III da LOM, a qual dispõe que: **"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;**

Impende esclarecer, que regulamentação de Benefícios Eventuais, no âmbito da Política Pública de Assistência Social no Município de Petrópolis. Tal regulamentação se deu em virtude do advento da Lei Federal nº 12.435/2011, que alterou a Lei Federal nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Dentre os dispositivos que possibilitou a regulamentação local está o art. 22, que assim preceitua: Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) § 1º - A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) ; § 2º - O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de



GO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011); § 3º- Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis no 10.954, de 29 de setembro de 2004, e no 10.458, de 14 de maio de 2002. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

O Projeto de Lei nº 1822/2022, visou detalhar todos os benefícios eventuais, estabelecendo explicitamente quais as benesses dos mesmos, bem como quais os requisitos para a sua consecução.

Tal PL atendeu, ainda, a própria Constituição Federal, em seus arts. 203 e 204, que norteiam a atuação do Poder Público no que concerne a Assistência Social. São as respectivas redações: Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do



JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Sem delongas, salta aos olhos a importância da presente proposição, entretanto, tal matéria não pode ser objeto de proposição de iniciativa da Câmara Municipal, pois ela se insere na iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

Cabe esclarecer, que na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário.

Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União.

Raul Machado Horta assevera: A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária. Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da atual Carta Magna. E, na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Sem grifo no original.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 73 da Carta Fluminense, in verbis: Art. 73. É competência do Estado, em comum com a União e os Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde, assistência pública e da proteção das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso a cultura, a educação e a ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 16. Compete ao Município, na promoção de tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população:

§ 1º De forma privativa:

(...)

V - dispor sobre organização, administração e execução dos serviços públicos municipais;

De acordo com o Regimento Interno desta Casa, são da competência do Poder Legislativo os projetos que não sejam aqueles de exclusiva iniciativa do Prefeito, nos termos do art. 77:

“Art. 77. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - a criação, estruturação, atribuições ou extinção das Secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal;

II - a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação e aumento de sua remuneração;

III - regime jurídico dos servidores municipais;

IV - matéria orçamentária e financeira e a que autoriza a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

Parágrafo único. Nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, ressalvadas as normas específicas das Leis Orçamentárias.





JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

No presente caso, s.m.j., este DAJ entende que a proposição em tela interfere nas atribuições da Secretaria De Assistência Social e no funcionamento da administração pública. Neste sentido, vejamos o entendimento da nossa Corte:

DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - "LEI N. 8.724/2016, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, QUE "institui medidas de prevenção e combate ao Aedes aegypti" - ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES a ÓRGÃO MUNICIPAL - LEI PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - LEI QUE INTERFERE NAS ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO MUNICIPAL - INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS ARTS. 32, 50, § 2º, III, E 71, I II E IV, DA CE/89 - ACOLHIMENTO - ORIENTAÇÃO DO STF - INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Lei de iniciativa do Poder Legislativo municipal que estabelece obrigações a órgão municipal possui incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, pois, à luz do princípio da simetria e conforme entendimento do STF, as atribuições dos órgãos da Administração Pública devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4005520-68.2016.8.24.0000, de Criciúma, rel. Monteiro Rocha, Órgão Especial, j. 03-04-2019). Ainda, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO II DO ART. 2º, E ART. 3º, DA LEI N. 7.371/2018, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DO "PROGRAMA DE SAÚDE BUCAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA", ATRIBUINDO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A RESPONSABILIDADE DE "OFERECER ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, TODO E QUALQUER TRATAMENTO DE SAÚDE BUCAL ADEQUADO ÀS SUAS NECESSIDADES". INCONSTITUCIONALIDADE POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DO ESTADO DE LEGISLAR



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

CONCORRENTAMENTE SOBRE A MATÉRIA. INEXISTÊNCIA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEVIDA INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR OFENSA AOS ARTS. 32; 50, § 2º, INCISOS II E VI; 71, INCISOS I E IV, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. EFEITOS "EX TUNC". "As leis que interferem diretamente nas atribuições das secretarias e dos órgãos administrativos estaduais [ou municipais], gerando maiores despesas aos cofres públicos, são de competência privativa do chefe do Poder Executivo. A ofensa a tal preceito acarreta insanável vício de inconstitucionalidade da norma, por usurpação de competência e, conseqüentemente, vulneração do princípio da separação de poderes (CE, arts. 32, 50, § 2º, VI, e 71, II e IV, a)" (TJSC - ADI n. 2000.021132-0, da Capital, Rel. Des. Luiz Carlos Freyesleben). (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4011543-25.2019.8.24.0000, da Capital, rel. Jaime Ramos, Órgão Especial, j. 17-07-2019).

Ainda, Sobre o assunto, ensina a doutrina: O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. [...] Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 748-749). Sem grifo no original.



JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Diante disso, "Padece de inconstitucionalidade a lei proposta pelo Poder Legislativo que vem a interferir na gestão financeira ou na organização de serviço público, matérias estas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo" (TJSC - ADI n. 2003.025852-3, da Capital, Rel. Des. Pedro Manoel Abreu, julgada em 23/11/2005 - destacou-se).

Apenas para elucidar, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911-RG, submetido à sistemática de repercussão geral, reafirmou a jurisprudência daquela Suprema Corte no sentido de que "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (STF - ARE n. 878.911-RG/RJ, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe de 11/10/2016). Contudo, a presente proposição, criando ou não despesa pública, entendendo, em análise aos dispositivos legais supracitados e com base nas jurisprudências acima, que interfere diretamente na organização e funcionamento de órgãos do Poder Executivo Municipal de Petrópolis, principalmente nas atribuições da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo conseqüente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma



DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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 técnicojurídica, 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.

É o parecer, que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

Assim sendo, em obediência às normas legais, este DAJ **OPINA** pela ilegalidade e inconstitucionalidade do presente Projeto de Lei Nº 1822/2022, por ofensa ao princípio da separação de poderes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À superior consideração.

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435