



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 22 de março de 2022.

-PARECER-

CMP DSL Nº 0147/2022 /DAJ Nº 66/2022 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 0147/2022, que "Institui o Programa de Proteção Especial dos Primeiros Mil Dias de Vida das Crianças Nascidas em Unidades da Rede Pública de Saúde no Município de Petrópolis". Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 0147/2022, que "Institui o Programa de Proteção Especial dos Primeiros Mil Dias de Vida das Crianças Nascidas em Unidades da Rede Pública de Saúde no Município de Petrópolis", de iniciativa do Ilma. Sra. Vereadora Gilda Beatriz.

É o sucinto relatório.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa da Ilustre Vereadora Gilda Beatriz, segundo a autora a presente proposição está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP, entretanto, a 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;

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:



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 heterodóxo 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 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 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 856/112).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

"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, 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, II, 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





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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). Consequente



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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

O Projeto de Lei nº 0147/2022, que Institui o Programa de Proteção Especial dos Primeiros Mil Dias de Vida das Crianças Nascidas em Unidades da Rede Pública de Saúde no Município de Petrópolis, interfere diretamente no funcionamento da administração hospitalar realizada pela Secretaria de Saúde Municipal, 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, 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.

A matéria, no caso, se encontra no bojo de atribuição da Secretaria Municipal de Saúde e se revela inserida na reserva de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, em razão de ser totalmente indispensável a



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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, em especial, a prestação do serviço de saúde pública.

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.

Destarte, 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, entretanto orienta o nobre vereador, que o objeto da presente proposição legislativa pode ser tratada por mera indicação.

A superior consideração.

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435

