



**JO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 24 de maio de 2022.

-PARECER-

CMP DSL N°1889/2022 DAJ N.º 200 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Resolução n.º 1889/2022, que "Altera a Resolução n.º 125 de 14 de dezembro de 2012 – Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis". Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar Projeto de Resolução n.º 1889/2022, que "Altera a Resolução n.º 125 de 14 de dezembro de 2012 – Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Yuri Moura.

É o sucinto relatório.

DO MÉRITO:

Trata o presente Parecer de analisar o Projeto de Resolução, de autoria Parlamentar Local, cuja matéria altera a Resolução n.º 125, de 14 de dezembro de 2012 – Regimento Interno





DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

da Câmara Municipal de Petrópolis, com a finalidade de incluir no art. 154, os §§ 1º ao 8º, regulando matéria procedimental de natureza administrativa.

A primeira questão regimental a ser apreciada diz respeito à possibilidade de o legislador local legislar a respeito de matéria com natureza administrativa. Nesse contexto, a Lei Orgânica Municipal se mostra bem clara no inciso I, do art. 53, quanto a sua atribuição, ou seja, tomar as medidas legais e necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos, o que inclui as tarefas realizadas pelo Departamento Jurídico. Nessa mesma trilha, o inciso II, do art. 62 dispõe que é da competência da Câmara Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre a organização dos seus serviços administrativos, incluindo também os serviços administrativos do Departamento Jurídico. O mesmo ocorre no inciso VI, do art. 24 do Regimento interno da Câmara. Destarte qualquer alteração no tocante aos procedimentos de natureza administrativa somente poderão ser alterados por iniciativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

Art. 53. À Mesa, dentre outras atribuições, compete:

I - tomar todas as medidas necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos;

II - propor projetos que criem ou extingam cargos nos serviços da Câmara e fixem os respectivos vencimentos;



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

III - apresentar projetos de lei dispondo sobre abertura de créditos suplementares ou especiais, através do aproveitamento total ou parcial das consignações orçamentárias da Câmara;

IV - promulgar as emendas à Lei Orgânica;

V - representar, junto ao Executivo, sobre necessidades de economia interna;

VI - contratar, na forma da lei, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Art. 62. É da competência exclusiva da Mesa da Câmara a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - autorização para abertura de créditos suplementares ou especiais, através do aproveitamento total ou parcial das consignações orçamentárias da Câmara;

II - organização dos serviços administrativos da Câmara, criação, transformação ou extinção de seus cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração.

Parágrafo único. Nos projetos de competência exclusiva da Mesa da Câmara não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, ressalvando o disposto na parte final do inciso II deste artigo, se assinada pela metade do número de Vereadores.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Art. 24. A Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou em Resolução da Câmara, ou dele implicitamente decorrentes:



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

VI - decidir conclusivamente, em grau de recurso, sobre as matérias referentes ao ordenamento jurídico do pessoal e aos serviços administrativos da Câmara;

Cabe esclarecer acerca da distinção entre órgão jurídico e órgão judiciário. Órgão público é uma unidade integrada por agentes públicos, com atribuição específica dentro da organização do Estado. Os órgãos públicos são compostos por agentes que dirigem e compõem essa unidade que é voltada para o cumprimento de uma atividade estatal designada.

Já o órgão público com natureza jurídica é o responsável por todas as tratativas, atividades, tarefas e funções relacionadas aos aspectos legais, judiciais e extrajudiciais. Sua equipe é composta por servidores advogados e bacharéis em Direito, profissionais estes que podem ser especializados em alguma área relevante para a administração dos entes federativos e, normalmente, são internalizados, ou seja, são servidores públicos concursados ou comissionados nomeados por autoridades competentes. Entretanto, hoje, existe também a possibilidade de se terceirizar o setor jurídico, hipótese esta que deve ser considerada de acordo com o tamanho, necessidades e o cenário de cada ente.

O órgão jurídico é responsável por diferentes tipos de demandas dentro da administração, incluindo, também, aquelas provenientes de outros órgãos interligados na estrutura da administração, sendo que todas as atribuições desse órgão estão descritos em normas jurídicas (CRFB, leis, decretos e resoluções).



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Já o Poder Judiciário, constituído por ministros, desembargadores e juizes, é um dos três Poderes do Estado. A ele cabe a atribuição de exercer a função judiciária, ou seja, a administração da Justiça na sociedade através da interpretação de normas constitucionais, legais e demais elementos normativos.

A principal função do Poder Judiciário está atrelada à busca da pacificação dos conflitos sociais, o que se dá mediante a análise das questões que lhe são postas, promovendo a aplicação do direito, na medida do possível, o atingimento da justiça, seja através da investigação, apuração, julgamento ou punição.

No entanto, esse Poder não está unicamente centralizado nas mãos do Judiciário. A Constituição Federal Brasileira garante meios alternativos aos quais todos os cidadãos podem recorrer, como: Ministério Público, Defensoria Pública e advogados particulares (devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB).

A idéia do modelo de três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), que forma o Estado Democrático Brasileiro, foi proposto pelo político e filósofo francês Montesquieu, em seu estudo sobre o Estado Moderno, através da "teoria da separação dos poderes".

Em grande parte dos regimes democráticos contemporâneos, o Poder Judiciário é subdividido em órgãos que atuam em áreas específicas. No Brasil, a título de exemplo, temos Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de



JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho, Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Eleitorais, e jurisdição de 1º grau.

Por sua vez, estes órgãos são responsáveis em tratar de diferentes situações ou questões, que podem ser classificadas em:

- Cíveis: conflitos entre pessoas físicas (todo cidadão) e pessoas jurídicas (empresas, instituições e etc).
- Penais: relacionados com os mais variados tipos de crimes (homicídios, sequestros, roubos e etc).
- Eleitorais: relacionado com campanhas eleitorais e às eleições.
- Trabalhistas: conflitos entre empregados e patrões no âmbito do trabalho.
- Federais: casos relacionados diretamente ou que diz respeito a administração e organização política do país.
- Militares: que envolvem as Forças Armadas - Aeronáutica, Marinha e Exército.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) é responsável pela execução da justiça em todo o território nacional. Funciona em parceria com o Conselho da Justiça Federal, com a missão de supervisionar toda a justiça do país.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) deve assegurar e organizar as eleições para cargos políticos públicos e o exercício dos direitos políticos da população, baseando-se na legislação eleitoral e em parceria com os Tribunais Regionais Eleitorais.

Importante ressaltar que a advocacia pública está prevista na seção II, do capítulo IV, do Título IV, da Constituição Federal, como uma das funções essenciais à justiça (artigos 131, 132)¹. A ela compete, no âmbito da União, representar judicial e extrajudicialmente as entidades públicas, exercendo as atividades de consultoria e assessoramento jurídico. O ingresso em uma das carreiras da advocacia pública dá-se por meio de concurso público de provas e títulos e seus membros estão submetidos a estatutos próprios (artigos 131 a 134 da Constituição Federal).

O compromisso do advogado público é com a sociedade. A sua missão não é defender cegamente o órgão a que está vinculado ou o governante que está no poder no momento. Exerce uma advocacia de Estado não de governo. Mira o interesse público primário, está comprometido com a lei e com a preservação do Estado Democrático de Direito.

O dever precípuo cometido aos Advogados e Procuradores das entidades estatais é o de sustentar e de aperfeiçoar a ordem jurídica, embora secundariamente, e sem jamais contrariar essa diretriz constitucional, possam atuar em outras missões de natureza jurídica, voltadas às atividades-meio,





JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

como sejam as que venham a ser desenvolvidas em sustentação a medidas governamentais, à assessoria jurídica etc.

Para que possa cumprir a contento o seu objetivo de proporcionar condições para uma Administração Pública conforme à lei e à Constituição, o advogado público deve exercer sua função com independência, livre de ingerências externas e internas indevidas. Qualquer tentativa de interferir na sua atuação, sem um amparo na legislação e na Constituição, acaba sendo danosa e deve ser prontamente combatida por ele e pelos órgãos de controle da Administração. É um direito do advogado e um dever ético zelar por esta independência.

A independência do advogado não se limita à sua atividade judicial; é também essencial à atividade extrajudicial de consultoria e assessoria, assim como importante fator de preservação do Estado de Direito, do governo submetido a leis, da contenção do abuso de autoridade e da limitação do poder econômico, porque foi instituída no interesse de todos os cidadãos, da sociedade e do próprio Estado.

Notadamente, sob os pontos de vistas da produção intelectual e da execução do seu mister, não deve o advogado público se curvar a interferências tendo em vista o fim que necessita buscar. A sua atuação deve ocorrer sem o receio de desagradar quem quer que seja, pois o seu compromisso é com o interesse público. A única submissão deve se dar em relação a lei.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Ressalte-se que o próprio medo de sofrer represálias pode influir negativamente no seu ofício, cumprindo cercá-lo de prerrogativas para que possa exercer com tranquilidade o seu mister. Disso decorre que a própria responsabilização desses profissionais deve ser levada a efeito com extrema prudência e com observância dos princípios do contraditório, da ampla defesa, da razoabilidade, da proporcionalidade, etc., sob pena de engessar-se o exercício dessa função.

Esses profissionais, assim como ocorre com os membros da Magistratura e do Ministério Público, devem gozar de liberdade quanto à atuação técnica-jurídica, na busca da solução que mais atenda ao interesse público. A hierarquia para essas carreiras jurídicas deve se limitar ao aspecto administrativo, não funcional (técnico). Hugo Nigro Mazzilli, explanando sobre a Advocacia Pública, diz que hierarquia "só se concebe num sentido administrativo, pela natural chefia exercida na instituição pelo seu procurador-geral [...]. Não se pode cogitar, porém, de hierarquia no sentido funcional". (1995, p. 79). Esclarece o brilhante professor:

É inegável, portanto, a necessidade de garantir-se a independência desses profissionais. Assim, deve-se rechaçar qualquer modo de interferência nas atividades de consultoria e assessoria, seja do ponto de vista técnico ou político, a menos que haja um respaldo legal e constitucional. Essa é a única forma de se assegurar, de fato, que a Advocacia Pública cumpra com o seu propósito: viabilizar o correto cumprimento da Lei e da Constituição



JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

pela Administração Pública. Isso é o que se extrai do texto constitucional.

A Lei 8.906 de julho de 1994 também preleciona diretrizes importantes, também observáveis na advocacia pública:

Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

§ 1º No seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social.

Não se pode impor um procedimento funcional a um membro do Advocacia Pública, senão fazendo recomendação, sem caráter normativo ou vinculativo, pois a Constituição e a Lei Complementar. Nesse contexto, de forma análoga pode-se citar o que se deu em relação aos componentes do Ministério Público pois antes de assegurarem garantias pessoais membros do MP, deram-lhes garantias funcionais, para que possam servir aos interesses da lei, e não dos governantes.

Assim, com a explanação em linhas recuadas verificamos que o §3º da presente Resolução retira dos profissionais do Departamento de Assuntos Jurídicos sua independência, quando determina a confirmação do parecer jurídico pelos demais servidores quando divergente do entendimento anteriormente adotado pelo Departamento, ou seja, adotando procedimento de um órgão colegiado, precedente perigoso para este DAJ.



DO DO RIO DE JANEIRO **A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

Cabe também informar, que todos os pareceres exarados pelos servidores do DAJ são opinativos e não vinculativos. Esse entendimento já foi apreciado pelo Plenário do STF.

**"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.***

Em síntese, a presente proposição legislativa, por tratar de matéria tipicamente administrativa, não pode ser de iniciativa do vereador, por constituir atribuição exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal. Com a invasão de competência, o referido Projeto de Resolução apresenta vício de inconstitucionalidade formal insanável, por ofensa ao princípio da simetria estabelecido na Constituição Federal, sendo que, além do mais, retira do profissional do direito a sua independência funcional.

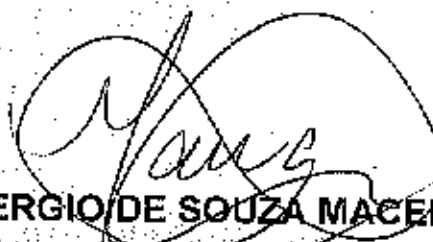




DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Por todas estas razões expostas acima, esta
Diretoria Jurídica, s.m.j, OPINA **DESAFAVORAVELMENTE** ao
Projeto de Resolução em questão, nos termos em que foi proferido.

À superior consideração.

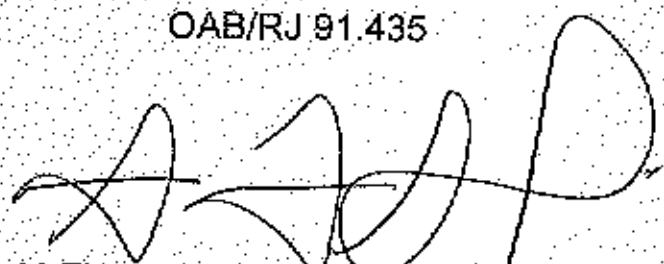


SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº: 1056.061/11

OAB/RJ 91.435

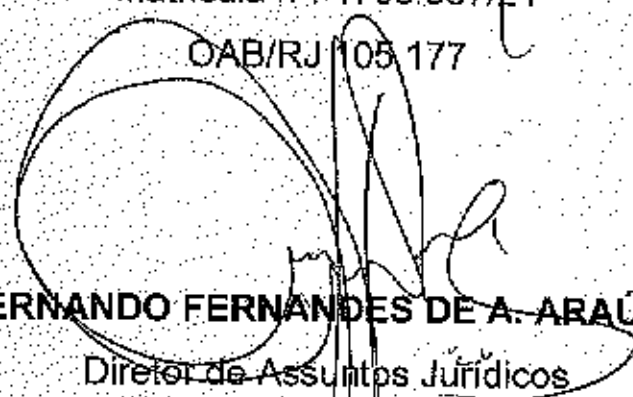


ALEXANDER LESSA DE ABREU

Assessor Jurídico

Matricula nº: 1706.037/21

OAB/RJ 105.177



FERNANDO FERNANDES DE A. ARAÚJO

Diretor de Assuntos Jurídicos

Matricula nº: 1729.063/21

OAB/RJ 80.742