



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Petrópolis, 23 de novembro de 2022.

-PARECER-

CMP DSL N° 1934/2022 DAJ n.º183 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico referente à análise da legalidade do Projeto de Lei n.º1934/2022, que "INSTITUI O PLANO MUNICIPAL PARA SAÚDE MENTAL DOS SOBREVIVENTES DE TRAGÉDIAS OCORRIDAS NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS".

Cuida o presente parecer, objetivando analisar o Projeto Lei n.º1934/2022, que "INSTITUI O PLANO MUNICIPAL PARA SAÚDE MENTAL DOS SOBREVIVENTES DE TRAGÉDIAS OCORRIDAS NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS", de iniciativa da nobre Vereadora Gilda Beatriz.

É o sucinto relatório.

Praça Visconde de Mauá, 39, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

DO MÉRITO.

Compulsando os presentes autos, verificamos que a presente matéria contida no presente Projeto de Lei, de iniciativa da Ilma. Sra. Vereadora Gilda Beatriz não está no rol das matérias de iniciativa parlamentar local, descritas no art. 59 da Lei Orgânica do Município de Petrópolis, mas sim descrita dentre das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, previstas no 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 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,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

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)

Trata-se o presente Parecer Jurídico em analisar a constitucionalidade e a legalidade da proposição legislativa, de autoria da Ilma. Sra. Vereadora Gilda Beatriz, objetivando a criação do Plano Municipal para a Saúde Mental dos sobreviventes das tragédias ocorridas na Cidade de Petrópolis, visando também identificar possível transtorno de estresse pós-traumático, tratar e acompanhar esse indivíduo.

Impende esclarecer, que 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.). Como desdobramento particularizado, do princípio da separação dos poderes.

Também prevê Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP, no seu art. 60, a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, respeitando o princípio constitucional da simetria.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

O dispositivo consagra a atribuição de governo ao Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

O inciso III, do art. 60, da LOMP fornece ao Chefe do Poder Executivo Municipal a prerrogativa de dispor mediante decreto sobre “organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”, em preceito semelhante ao art. 84, VI, a, da Constituição Federal. Por sua vez, o art. 70 da LOMP, estabelece competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.

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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

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 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, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

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.

I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

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). Consequente 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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

O Projeto de Lei nº 19345/2022, que Institui o Plano Municipal de Saúde Mental dos sobreviventes das tragédias em 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 à 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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

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 a nobre vereadora, 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