



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

**Petrópolis, 11 de dezembro de 2023.**

**- PARECER-**

**CMP 5185/2023 – DAJ 141/2023**

**EMENTA: PARECER JURÍDICO**  
REFERENTE A CONSTITUCIONALIDADE  
DO PROJETO DE DECRETO  
LEGISLATIVO QUE VISA SUSTAR OS  
EFEITOS DE DECRETO DO PODER  
EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE. ATO  
DISCRICIONÁRIO DE CONVENIÊNCIA E  
OPORTUNIDADE, MATÉRIA DE FUNDO  
PACIFICADA PELO STF NA ADI 6.186/DF.

Cuida o presente parecer da analise da constitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo de autoria da Comissão de Trabalho e Defesa dos Servidores Públicos, assinado pelos Ilustres vereadores: Julia Casamasso, Dudu e Dr. Mauro Peralta, consubstanciado no processo legislativo Nº 5185/2023.

Como se infere pela leitura da folha de informações do processo em epígrafe, a propositura foi adequadamente depositada no Protocolo do Departamento Legislativo. Posteriormente, o Diretor Legislativo encaminhou a propositura para a análise do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal, Vereador Júnior Coruja, o qual recusou a propositura por entendê-la como manifestamente inconstitucional, conforme Art. 73 do RICVP.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

A Autora da proposição então apresentou recurso contra a decisão, na forma do Art. 92,§5º do RICVP. Uma vez submetida à Comissão de Constituição Justiça e Redação, seu presidente, Ilmo. Vereador Fred Procópio, enviou a propositura para análise deste Departamento de Assuntos Jurídicos, cuja função precípua é prestar assessoria e consultoria jurídica à Mesa Diretora, a administração da Câmara e às Comissões Permanentes e Temporárias, bem como emitir pareceres jurídicos sobre Projetos de Leis, Resoluções, Regulamentos, estudos e proposições relacionadas com a administração da Câmara, conforme Art. 154 do Regimento Interno.

**Inicialmente, cabe esclarecer que o presente parecer tem por objetivo analisar apenas a constitucionalidade do referido Decreto Legislativo, não sendo objeto do presente a discussão sobre a conveniência, oportunidade ou adequação política da medida.**

Para tal, primeiramente será delimitado o escopo e função do Decreto Legislativo, instrumento legislativo com natureza de ato normativo primário, “destinados a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional que tenham efeitos externos a ele; independem de sanção e de veto”, podendo ser aplicado por simetria aos Poderes Legislativos dos Estados e Municípios.

Posteriormente, será analisado o mérito jurídico da matéria de fundo.

É o relatório.

**I- DO DECRETO LEGISLATIVO:**

Não só de leis vive o parlamento, as resoluções e decretos legislativos são intervenções legislativas aprovadas pelos parlamentos que não



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

precisam passar pela sanção do chefe do Poder Executivo. As resoluções dizem respeito a assuntos internos dos parlamentos e os *decretos legislativos produzem efeitos externos*.

Nos dizeres de Pontes de Miranda, “*decretos legislativos são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção* (promulgação ou veto)”.

O Art.49 da CRFB/88 traz a previsão das competências exclusivas do Congresso Nacional, as quais, portanto, são criadas mediante Decreto Legislativo e não prevêem sanção pelo chefe do Poder Executivo.

Dentre as hipóteses que mais nos interessam está a possibilidade de sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa (Art. 49, V CRFB/88).

A possibilidade de sustar atos do executivo que exorbitem sua competência regulamentar é princípio constitucional, o qual se reflete em sua repetição obrigatória nas constituições estaduais (Princípio da Simetria). Sua utilização para tal é corroborada pelo STF, nas ADIns contra atos legislativos estaduais, Municipal e distritais editados para sustar atos do Poder Executivo (ADIns nº 748-3/RS e 1.553-2/DF),

No que diz respeito ao objeto da sustação, podem ser atos do Poder Executivo, no exercício do poder regulamentar, ou atos decorrentes de delegação legislativa. No caso, nos interessa apenas o exercício do poder regulamentar.

Como explica Marcos Aurélio Pereira Valadão<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup>Disponível em:  
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/765/R15322.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.  
Acesso em 11 jan. 2022.



# PODER LEGISLATIVO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

### Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

“A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo controle político. Como se trata de controle político, materializado em ato cuja edição fica a cargo do próprio Poder que toma a iniciativa, é uma faculdade, e não um “poder-dever” do Congresso Nacional. [...]”

Há que se admitir que o objeto principal do controle efetivado pelo Poder Legislativo é o excesso de poder. [...] O excesso de poder, nesse caso, deve ser entendido como o exercício do poder regulamentar além dos limites da lei, o que resulta em ilegalidade do ato e, em consequência, sua inconstitucionalidade, mas não por ferir diretamente a Constituição, e sim por extrapolar os limites da lei regulada.

No que tange aos efeitos, o Decreto Legislativo susta os efeitos do ato do regulamentador do Poder Executivo, suspendendo a vigência e a eficácia do ato.

Por fim, entende-se como Poder Regulamentar aqueles dos artigos 49, V, Art. 84, incisos IV e VI, i.e., abrange a regulamentação das leis, essa regulamentação não deve criar novas obrigações, mas apenas trazer diretrizes gerais para a fiel execução de Lei.

#### *a) Da Previsão Constitucional:*

O processo legislativo é primariamente regulado pela Constituição Federal, conforme Art. 59, *in verbis*:

**Art. 59.** O processo legislativo compreende a elaboração de:

**VI - decretos legislativos;**



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

Tem-se, assim, que Decreto Legislativo é o instrumento pelo qual o Congresso Nacional veicula as matérias que são de sua competência exclusiva. Essas matérias vêm dispostas no artigo 49 da Constituição Federal.

Mantidos abaixo apenas os dispositivos de aplicação análoga em para o âmbito municipal:

**Art. 49.<sup>2</sup>** É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

**V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;**

VI - mudar temporariamente sua sede;

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

**X - Fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;**

**XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;**

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

XVIII - decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.

---

<sup>2</sup> Explicação detalhada de cada hipótese: Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/especificidades-da-especie-normativa-decreto-legislativo/>. Acesso em 11 jan. 2022.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

Além do mais, os decretos legislativos também foram previstos como instrumentos de regulamentação das relações jurídicas decorrentes do período de eficácia das medidas provisórias, antes de sua conversão em lei. Conforme 62 §3º da Constituição Federal.

São, assim, os Decretos Legislativos atos normativos primários, “destinados a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional que tenham efeitos externos a ele; independem de sanção e de voto”

*b) Da Previsão no Regimento Interno do Senado*

**Art. 213.** Os projetos compreendem

**II** – projeto de decreto legislativo, referente à matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49);

*c) Da Previsão No Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis*

O Decreto legislativo também encontra previsão normativa expressa no Regimento Interno da Câmara Municipal, senão vejamos:

**Art. 33.** As Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência e às demais Comissões no que lhe for aplicável, cabe:

**XI** - propor a sustação dos atos normativos dos Poderes Executivo e Legislativo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo após a conclusão do competente processo

**Art. 73.** Proposição é toda matéria submetida a exame ou deliberação do Plenário.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

**IV - Projeto de Decreto Legislativo;**

**Art. 80.** Projeto de Decreto Legislativo se destina a regular assuntos de exclusiva competência do Poder Legislativo e de efeitos externos, sem a sanção do Prefeito Municipal.

**§ 1º** Constituem matérias de Decreto Legislativo, **entre outras<sup>3</sup>:**

I - aprovação ou rejeição das Contas prestadas pelo Prefeito e pela Mesa da Câmara;

II - *sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, como conclusão do respectivo processo;*

III - autorização prévia de alienação a título oneroso, de bens do Município, observada a legislação pertinente;

IV - cassação do Prefeito e de Vereador.

**§ 2º** O projeto de Decreto legislativo é de **iniciativa da Mesa da Câmara ou da Comissão, que o propõe em sua conclusão.**

**§ 3º** Aprovado o Decreto Legislativo pela Câmara, sua promulgação será realizada pelo Presidente da Câmara ou pelo Vice-Presidente, nos prazos do § 7º do art. 64 da Lei Orgânica Do Município.

**D) Do Procedimento**

Quanto ao procedimento, a Constituição, a Lei Orgânica e nem o Regimento Interno da CMP trazem previsão especial quanto ao procedimento específico para o Decreto Legislativo, de maneira que a

---

<sup>3</sup> O regimento deixou claro que o Rol é meramente exemplificativo, portanto, caberia interpretação ampliativa por analogia à Constituição (Art. 49, III, V, VI, IX, XI, XVII, XVIII)



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

matéria é regulada pelo Regimento Interno Comum do Congresso Nacional<sup>4</sup>.

O **QUÓRUM** de aprovação do decreto legislativo é o de maioria simples do artigo 47 da Constituição Federal. Assim, extrai-se a conclusão de que o decreto legislativo aprova-se segundo o procedimento da lei ordinária, apenas diferenciando-se no momento da promulgação: nesta feita pelo Presidente da República, naquele, pelo Presidente do Senado (na qualidade de Presidente do Congresso Nacional) que, a exemplo do chefe do Executivo, manda publicar.

A **INICIATIVA** é da *Mesa da Câmara ou da Comissão, que o propõe em sua conclusão.* (Art. 80, §2º do RICP).

Ou seja, salvo a possibilidade do processo ser iniciado pela mesa é necessária que haja uma comissão instaurada sobre determinado tema ou que uma comissão tematicamente pertinente que possa utilizá-lo como conclusão.

Quanto à **FORMA**, o Decreto apresenta a mesma forma de uma Lei Ordinária ou Resolução, e, portanto, obedece às diretrizes e normas normais de produção legislativa constantes na Lei Complementar 95/1998.

Quanto ao **OBJETO**, o Decreto Legislativo tem por finalidade aquelas previstas no Art.80 do Regimento interno da Câmara Municipal de Petrópolis, quais sejam: I) Aprovar ou rejeitar as contas do Prefeito; II) *Sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;* III) Realizar autorização prévia de alienação a título oneroso, de bens do Município e iv) Cassação do Prefeito e de Vereador.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>. Acesso em 07 dez. 2023.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

Não há óbices a apontar quanto à adequada tramitação, pertinência temática ou competência formal da propositura. Desta forma, ultrapassada essa análise preliminar sobre a competência, extensão e finalidade do Decreto Legislativo, passemos a análise da matéria de fundo.

**II- DO MÉRITO.**

O Decreto Legislativo em questão tem por objetivo *sustar ato normativo do Poder Executivo, o qual, segundo a autora, estaria exorbitando Poder Regulamentar*. O Projeto de Decreto apresenta a seguinte redação e justificativa:

**Art. 1º**- Fica sustado, nos termos do Art. 33, XI, Art. 35, IX, b, Art. 73, §1º, IV e Art 80 §1º, II do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis, o Decreto 555 de 17 de julho de 2023 que “Dispõe sobre a extinção de cargos vagos na Administração Pública municipal e dá outras providências”, por exorbitar do poder regulamentar conferido ao Poder Executivo.

**Art. 2º**- Este Decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa: De acordo com o Art. 33 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis, “as Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência e às demais Comissões no que lhe for aplicável, cabe: (...) XI - “propor a sustação dos atos normativos dos Poderes Executivo e Legislativo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo após a conclusão do competente processo;”. O Decreto nº 555/2023



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

estabeleceu a extinção de cargos na administração pública municipal no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, quais sejam: Auxiliar de Secretaria, Auxiliar de Serviços Gerais, Cozinheiro, Cuidador Escolar, Instrutor de Libras, Inspetor de Disciplina, Intérprete de Libras e Professor Nível Médio. Sendo assim, tal Ato exorbitante do poder regulamentar do Prefeito atingiu frontalmente a Educação Pública Municipal de modo que se impõe a sustação do referido Decreto.

O Projeto de Decreto Legislativo em análise, portanto, visa sustar os efeitos do Decreto 555/2023, o qual apresenta o seguinte teor:

**DECRETO N.º 555 de 17 de julho de 2023**

Dispõe sobre a extinção de cargos vagos na Administração Pública municipal e dá outras providências.

O Prefeito do Município de Petrópolis, no uso das atribuições legais, com lastro nos artigos 34, I, “f” e 78, IX da Lei Orgânica do Município, e CONSIDERANDO que o artigo 84, VI, “b” da Constituição da República Federativa do Brasil, prevê a extinção de cargos ou funções vagas por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo; CONSIDERANDO que o princípio da simetria, institui relação harmônica entre as normas jurídicas da Constituição da República Federativa do Brasil, as regras contidas nas Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, como determinado num contexto federativo, ainda que tenham, tanto os Estados quanto os Municípios, capacidade de auto-organizar-se, estes se sujeitam aos limites fixados pela Carta Magna; CONSIDERANDO a premente adequação do quadro de servidores de Petrópolis/RJ, em consonância com artigo 84, VI, “b” da Constituição da República Federativa do Brasil; CONSIDERANDO que já expiraram todos os concursos



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

referentes aos cargos constantes dos anexos I e II; CONSIDERANDO a necessidade de regionalização dos recursos humanos que trabalham na área da Educação; CONSIDERANDO que o Princípio Constitucional da Eficiência administrativa tem como sua principal função a melhor prestação do serviço público para o cidadão;

**D E C R E T A**

**Art. 1º** – Ficam extintos da Administração Pública Municipal – no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, os seguintes cargos vagos estabelecidos às Leis Municipais n.º 6870/2011 e 7.203/2014, na forma detalhada no Anexo I, deste Decreto:

- I – Auxiliar de Secretaria
- II – Auxiliar de Serviços Gerais;
- III – Cozinheiro;
- IV – Cuidador Escolar;
- V – Instrutor de Libras;
- VI – Inspetor de Disciplina;
- VII – Intérprete de Libras;
- VIII – Professor Nível Médio.

**Art. 2º** – Ficam extintos, os seguintes cargos vagos estabelecidos à Lei Municipal n.º 5.170/1995, na forma detalhada no Anexo II, deste Decreto:

- I – Auxiliar de Oficina;
- II – Auxiliar de Sinalização Viária;
- III – Coveiro;
- IV – Encunhador;
- V – Motorista;
- VI – Nutricionista;
- VII – Oficial de Obras;
- VIII – Oficial de Oficina;



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

- IX – Operador de Máquinas;
- X – Supervisor de Obras e Serviços;
- XI – Supervisor de Oficina.

**Art. 3º** – Fica vedada a abertura de vagas de concursos públicos para os cargos de que trata este Decreto.

**Art. 4º** – Os cargos relacionados neste Decreto que vierem a vagar, serão automaticamente extintos.

**Art. 5º** – As funções, descritas nos anexos I e II, serão preenchidas por meio de processo licitatório, de acordo com a legislação vigente, bem como necessidade e interesse da administração pública.

**Art. 6º** – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito de Petrópolis, em 17 de julho de 2023.

Dessa maneira, o Decreto em questão **versa sobre a extinção de cargos vagos na administração pública municipal**. Como é sabido, a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos é matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito, conforme Art. 60, da Lei Orgânica Municipal:

**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, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

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

As matérias elencadas na Lei Orgânica como de iniciativa exclusiva do Prefeito são norma de repetição obrigatória, subordinadas ao princípio da simetria constitucional, e, portanto, materialmente constitucionais, espelhando o comando normativo do Art. 61,§1º da CRFB/88.

O Princípio da Simetria é uma obrigação geral implícita decorrente da superioridade hierárquica da Constituição Federal, o qual estabelece que Estados membros e Municípios, na elaboração de seus diplomas máximos, devem espelhar o modelo normativo da Constituição Federal. Isso significa que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas devem, necessariamente, observar os princípios sensíveis e estruturantes do modelo de federalismo de estado e de separação de Poderes. O princípio visa evitar que arranjos institucionais desprovidos de razoabilidade fossem praticados em estados e municípios.

Assim define a jurisprudência do Pretório Excelso:

No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado **princípio ou regra da simetria**, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. **Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da CR.** Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. [...] Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da CR cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete. (ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cesar Peluso, j. 7-10-2009, DJE de 27-11- 2009; ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, DJE de 13-8-2013).

Nesta esteira, entendemos que Constituinte optou por sistema hierarquizado de normas, no qual a Constituição Federal opera como concedente da força normativa de todos outros diplomas normativos. Isso implica que todas as normas devem guardar adequação material e formal com o disposto na Constituição.

**A extinção de cargos vagos encontra previsão expressa no Art. 84, VI, b da CRFB/88**, o qual estabelece a competência privativamente ao Presidente da República, ou seja, dispor, mediante decreto, sobre extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

A elaboração de Decretos faz parte das funções atípicas do Poder Executivo, constituindo uma faculdade/poder regulamentar. Conforme



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

explica o Professor Celso Antônio Bandeira De Mello, regulamento é “o ato geral e (de regra) abstrato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública”<sup>5</sup>

Certo é que somente a Lei pode inovar na ordem jurídica, criando direitos e obrigações, conforme Art. 5, II, CRFB/88. A esse respeito, Pontes de Miranda destaca:

“Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos - há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevam à categoria de lei”, e, mais à frente, conclui: “Em suma: é livre de qualquer dúvida ou entre dúvida que, entre nós, por força dos arts. 5º, II, 84, IV, e 37 da Constituição, só por lei se regula liberdade e propriedade; só por lei se impõem obrigações de fazer ou não fazer. Vale dizer: restrição alguma à liberdade ou à propriedade pode ser imposta se não estiver previamente delineada, configurada e estabelecida em alguma lei, e só para cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos”<sup>6</sup> .

Logo, o poder regulamentar concedido ao Executivo é limitado, não podendo inovar na ordem jurídica, nem tampouco exorbitar de seu limite regulamentar. As limitações podem ser de ordem formal ou material. Formalmente esta atribuição regulamentar manifesta-se em uma

---

<sup>5</sup> Curso de direito administrativo”, p. 296.

<sup>6</sup> Curso de direito administrativo, p.298.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

competência indelegável, a qual deve necessariamente assumir da forma de Decreto e ser veiculado/publicado por veículo oficial. Materialmente o regulamento deve se ater ao limites da lei e somente poderão ser regulamentadas as matérias que sejam de competência da respectiva esfera de atuação do Chefe do Executivo.

No que tange a extinção de cargos por meio de Decreto, existe jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, cujo entendimento é pela constitucionalidade da extinção de cargos vagos na administração, conforme ADI 6186/DF, cuja ementa se colacionada abaixo:

**Ementa:** Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Decreto 9.725, de 12 de março de 2019. 3. Decreto autônomo. Extinção de funções ou cargos públicos ocupados. Impossibilidade. Violação ao art. 84 VI, b, da Constituição Federal. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para dar interpretação conforme à Constituição ao Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, a fim de que somente se aplique aos cargos vagos na data da edição do Decreto, e para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º do ato normativo impugnado.

Em seu voto, o Exmo. Ministro Gilmar Mendes explica que os Decretos e regulamentos não possuem valor normativo primário no ordenamento jurídico brasileiro, mas que detém função meramente regulamentar da lei. Assim, pode-se afirmar que no sistema constitucional brasileiro não são admitidos, em regra, os regulamentos e decretos ditos autônomos ou independentes, mas apenas os de caráter executivo (art. 84,



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

IV), os quais possuem função normativa secundária ou subordinada à lei. Ressalte-se, todavia, que o decreto de que cuida o art. 84, VI, da Constituição, limita-se às hipóteses de “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, e de “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”. Em todas essas situações, a atuação do Poder Executivo não tem força criadora autônoma, nem é dotada de condições para inovar decisivamente na ordem jurídica, uma vez que se cuida de atividades que, em geral, estão amplamente reguladas na ordem jurídica.

Verifica-se pela leitura do Decreto ora analisado, que **não há exonerações ou demissões daqueles que ainda ocupam o referido cargo**, mas extinção apenas daqueles que se encontram vagos na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Petrópolis no momento em que foi publicado e dos cargos que vierem a vagar após a sua publicação, portanto, detém, em parte, efeito prospectivo, sem prejuízo aos servidores que atualmente ocupam cargos na Secretaria de Educação.

**A escolha administrativa tomada pelo Poder Executivo encontra-se no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para dispor sobre a organização da administração**, a Suprema Corte entende que não é necessária lei ordinária para tanto, conforme RE 194082. Nota-se que o decreto foi devidamente motivado, e, **s.m.j, não exorbitou das competências atribuídas ao Poder Executivo pela Constituição Federal.**

**Por todo o exposto, cabe ressaltar tratar-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo** o qual não impede que sejam tomadas outras providências. Nesse sentido é o entendimento do



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ**

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma 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 técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex-ofício 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.)*

**III- CONCLUSÃO:**

*Ex positis*, este D.A.J opina pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do **Decreto Legislativo sob análise**, uma vez que extinção de cargos vagos encontra previsão expressa no Art. 84, VI, b da CRFB/88, a escolha administrativa tomada pelo Poder Executivo figura no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para dispor sobre a organização da administração e apresenta adequada sintonia com a jurisprudência consolidada do STF na ADI 6186/DF.

É o Parecer.

*João Paulo Seixas  
Diretor do Departamento de Assuntos Jurídicos  
Mat. 167.007/21  
OAB/RJ 201.260*