



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 031/2019

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 069/2019

PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO PROJETO DE LEI Nº 025/2019, DE AUTORIA DO VEREADOR RAFAEL RIBEIRO, QUE DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS EM QUE FIGURE COMO REQUERENTE AS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA, DOENÇA GRAVE, IDOSOS COM IDADE IGUAL OU SUPERIOR À 60 (SESSENTA) ANOS E AS GESTANTES, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS.

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 039/2019-PGL o Projeto de Lei nº 039/2019, de autoria do vereador Rafael Ribeiro Oliveira, que dispõe sobre a prioridade de tramitação de processos administrativos em que figure como requerente as pessoas portadoras de deficiência, doença grave, idosos com idade igual ou superior à 60 (sessenta) anos e as gestantes, no âmbito do município de Parauapebas, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. O Projeto encontra-se devidamente acompanhado de justificativa.

3. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

4. Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos, quando for o caso.

G. Silva 1

5. O presente projeto de lei tem por escopo dispor sobre a prioridade de tramitação de processos administrativos em que figure como requerente as pessoas portadoras de deficiência, doença grave, idosos com idade igual ou superior à 60 (sessenta) anos e as gestantes, em âmbito local.

6. Por outro ângulo, a proposição visa tratar a respeito de pontos do processo administrativo em âmbito local, o que nos remete à direta observância dos arts. 22, inciso I e 24, inciso XI da Constituição Federal, vez que o primeiro prescreve como competência privativa da União legislar sobre direito processual e, o segundo, dispõe que é competência concorrente a legislação sobre procedimento em matéria processual.

7. Caso se compreenda que o processo administrativo está incluso na disciplina do direito processual, conclui-se que os Estados e os Municípios não podem legislar sobre o tema, mas tão somente sobre o procedimento ou rito processual, não obstante existirem diversas leis estaduais disciplinando tipos específicos de processo administrativo, sem que fossem declaradas inconstitucionais.

8. Em princípio, se há possibilidade de regulação específica, deve haver de regulação geral. De acordo com o princípio do federalismo, apenas a própria Constituição Federal pode excepcionar esse entendimento, como no caso de se reservar determinada disciplina ou mesmo regras gerais apenas para a União. Isso ocorre, por exemplo, no caso do processo de licitação, sobre o qual há prescrição específica no art. 22, inciso XXVII.

9. Não existe dispositivo constitucional que limite a competência dos entes federados acerca da regulamentação em caráter geral do processo administrativo e, segundo o entendimento de Hely Lopes Meirelles, não poderia haver sem que fosse ferido o Princípio Federativo, que se baseia na autonomia administrativa das Unidades Federadas. Isso porque, ressaltar privativamente à União a disciplina do exercício da função administrativa dos Estados e Municípios por meio da disciplina do processo administrativo, anula a autonomia dos mesmos.

10. A própria Lei nº 9.784/99, que estabelece normas gerais acerca do processo administrativo, ao tratar de seu âmbito espacial de aplicação, dispõe em seu art. 1º que: "*Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta...*" (grifo nosso). Declara, ainda, o parágrafo 1º do mesmo artigo que se aplica também aos órgãos do Legislativo e do Judiciário da União quando no exercício da função administrativa.

11. Nota-se, portanto, que não se trata de uma lei que define normas gerais aplicáveis em todos os níveis da Federação, mas tão somente no âmbito Federal dos poderes da União. O que corrobora com o entendimento de que o art. 22, inciso I da Constituição Federal não pode levar à compreensão de que os outros entes da Federação restem impossibilitados de possuir uma disciplina legal geral acerca do processo administrativo, sob a alegação de que tal tema seria de competência privativa da União.

12. Antes, demonstra que os outros entes federados permanecem com ampla liberdade para disciplinar sobre o tema, desde que nos limites da disciplina constitucional mencionada, como é óbvio.

13. Isto porque a expressão direito processual constante do art. 22, inciso I da CF não é sinônimo de processo no sentido que lhe dá a Teoria Geral do Processo. Inclusive, o trecho de início transcrito, oriundo da respeitada obra Teoria Geral do Processo, de Ada Grinover, Araújo Cintra e Cândido Dinamarco¹, revela claramente essa distinção. Dizem os autores que *"processo é um conceito que transcende ao direito processual."* (1996, p. 280)

14. O processo é um instituto que transcende o direito processual porque encerra noção mais ampla, que abrange até mesmo a atuação de entes não estatais como partidos políticos e associações. Os mesmos autores ainda esclarecem:

"O objeto das normas processuais é a disciplina do modo processual de resolver os conflitos e controvérsias mediante a atribuição ao juiz dos poderes necessários para resolvê-los e, às partes, de faculdades e poderes destinados à eficiente defesa de seus direitos, além da correlativa sujeição à autoridade exercida pelo juiz." (grifo nosso) (1996, p. 89)

15. Não é objeto de normas processuais e, portanto, do direito processual, a disciplina da função administrativa (ou legislativa). Dela cuida o direito administrativo, cuja base reside na constituição e no qual a maioria dos temas é de competência legislativa de todos os membros da Federação, inclusive como pressuposto da autonomia destes. Nesse sentido Grinover, Cintra e Dinamarco² ainda arrematam:

"A própria Constituição Federal, discriminando a competência legislativa da União e dos Estados (concorrente), refere-se ao direito processual, unitariamente considerado, de modo a abranger o direito processual civil e o direito processual penal (arts. 22, inc. I e 24, inc. XI)." (1996, p. 48)

16. Vê-se que o direito processual divide-se em penal e civil, sem incluir o processo administrativo ou legislativo, pois este não tem pertinência com o exercício da Jurisdição. Assim, os citados dispositivos constitucionais (arts. 22, inciso I e 24, inciso XI) não abrangem a disciplina legal do processo administrativo, mas apenas o processo jurisdicional.

17. Desse modo, percebe-se que a atual configuração da ordem constitucional não se coaduna com a ideia de que a disciplina legislativa do processo administrativo seja de competência privativa da União.

18. Como se disse, o entendimento, oriundo da Teoria Geral do Processo, de que o direito processual limita-se à disciplina do processo no exercício da jurisdição, está em harmonia com o Federalismo adotado em nossa Carta Magna. Sendo assim, constata-se que o Município pode legislar sobre a temática.

19. Ademais, o objeto da proposição insere-se no rol da competência legislativa municipal, porquanto trata de assunto de interesse local, nos termos dispostos na Lei Orgânica Municipal. Vejamos:

¹ CINTRA, Antônio C. de Araújo, GRINOVER, Ada P. e DINAMARCO, Cândido R. Teoria Geral do Processo. São Paulo: Malheiros, 12ª edição, 1996.

² Idem.

Art. 8º. Ao Município de Parauapebas compete prover tudo quando diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

20. No que tange à iniciativa, evidencia-se que a matéria objeto da proposição não é reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, autorizando, assim, a intervenção oriunda do Poder Legislativo. Com efeito, constata-se que não há no projeto de Lei em comento matéria elencada no artigo 53 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

II - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

III - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

IV - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

V - organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 001/2016, de 26 de abril de 2016)

VI - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais;

VII - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

21. Sob o aspecto da constitucionalidade e legalidade, nada há que se oponha à aprovação do PL, tendo em vista que a matéria é de competência do Município (legislar sobre o processo administrativo na esfera Municipal, vez que trata-se de interesse local) e não se enquadra em qualquer das excepcionais hipóteses de reserva de iniciativa constitucionalmente e legalmente previstas.

22. Com efeito, o objetivo da proposição em análise não está no rol das competências privativas do Poder Executivo, criando norma geral e abstrata, de alcance específico, que não acarreta qualquer despesa ou cria qualquer nova atribuição ao Executivo, motivo pelo qual entende-se por sua viabilidade jurídica.

23. Após análise atenta de todo o Projeto de Lei, evidencia-se que a proposição não possui inconstitucionalidades ou ilegalidades que obstem sua regular tramitação e aprovação pelo Plenário desta Casa.

 4 

3) CONCLUSÃO

24. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 039/2019, de autoria do vereador Rafael Ribeiro Oliveira, que dispõe sobre a prioridade de tramitação de processos administrativos em que figure como requerente as pessoas portadoras de deficiência, doença grave, idosos com idade igual ou superior à 60 (sessenta) anos e as gestantes, no âmbito do município de Parauapebas.

É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 03 de junho de 2019.



Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011


PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Dr. Celso Valério N. Pereira
Procurador Geral Legislativo
Port. 072/2019