

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre - Minas Gerais.

Pouso Alegre 24 de abril de 2018.

PARECER JURÍDICO

Projeto de Decreto Legislativo - Autoria Parlamentar –Mesa Diretora

Nos termos dispostos no artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do Projeto de Decreto Legislativo nº 162/2018 de autoria da Mesa Diretora que “Aprova o DECRETO 4.886, DE 23 DE ABRIL DE 2018, QUE DISPÕE SOBRE A INTERVENÇÃO TEMPORÁRIA NA AUTARQUIA MUNICIPAL “INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE/MG – IPREM” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

Inicialmente, urge destacar, que o presente parecer se refere única e exclusivamente aos seus aspectos legais de tramitação, ressaltando que a questão de mérito cabe única e exclusivamente à análise do Douto Plenário.

O Projeto de Decreto Legislativo, no seu artigo primeiro aprova o Decreto Municipal de 23 de abril de 2018, nº 4.886, que dispõe sobre a intervenção temporária na autarquia municipal “Instituto de Previdência Municipal de Pouso Alegre/MG – IPREM” e dá outras providências, publicado no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, no dia 24/04/2018. O artigo segundo determina que este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

INICIATIVA

A iniciativa da proposta por parte da Mesa Diretora da Câmara Municipal de pouso Alegre encontra-se de acordo como os termos do artigo 39 c/c artigo 44 da

L.O.M., adequada ao Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, sem delongas, a iniciativa está em conformidade com a lei...

FORMA

Lado outro, a matéria veiculada neste ‘*Projeto de Decreto Legislativo*’, **se adéqua aos princípios** que regem a competência legislativa, assegurada ao Município, insculpidos no artigo 30, I da Constituição Federal.

Assim dispõe o art. 255 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre -MG:

“Art. 255. Projeto de decreto legislativo é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna da Câmara, não sujeita a sanção do Prefeito, sendo promulgada pelo Presidente da Câmara e que se destina a disciplinar os seguintes casos:

(...)

VII – demais assuntos de efeitos externos.

Já os artigos 42, IV da Lei Orgânica Municipal, dispõem que:

“Art. 42. O processo legislativo compreende a elaboração de:

(...)

IV - Decreto Legislativo. (Incluído pela Emenda à LOM nº 65, de 26/03/2013)

No caso em espécie o Decreto Legislativo de autoria da Mesa Diretora tem por objeto satisfazer o requerimento apresentado pelo Chefe do Poder Executivo, com base nos artigos 192 incisos I e III do RICMPA para convalidação do ato discricionário do

Poder Executivo, qual seja a elaboração do Decreto nº 4.886/2018 - de intervenção temporária na autarquia municipal – Instituto de Previdência Municipal de Pouso Alegre – MG – IPREM – e dá outras providências.

A medida de intervenção no IPREM, através do Decreto nº 4.886/2018, que se pretende convalidar através de Decreto Legislativo, apresenta-se amplamente acompanhado de vasta documentação, compondo dois volumes, e dentre os documentos, acostados ao volume 1 (um) destaca-se judicioso parecer da lavra do ilustre Procurador Geral do Município nº 63/2018; comunicações internas; ofício nº 543/2017/CGCAUC/SRPPS/SPREV/MF – Processo Administrativo nº 209/2016; decisão administrativa no processo administrativo previdenciário nº 209/2016; apontamentos no sistema de informações dos regimes públicos de previdência social, ofício nº 695/2017/SRPPS/SPREV/MF da Secretaria da Previdência; ofícios da Direção do Poder executivo, os quais solicitam informações e documentos direcionados ao IPREM; Relatório Analítico – Fundamentalista IPREM.

No volume 2 (dois) consta o relatório parcial e representação por medidas cautelares de investigação da policia federal; Legislação Local aplicável; Lei 4643/2007; Decreto 3.788/2012; Decreto 3.916/2012; Decreto 3.789/2012; Decreto 4.886/2018.

A intervenção trata-se de medida extrema e encontra supedâneo legal no exercício de direção superior da administração pública descrito no artigo 84, II da Constituição Federal, devidamente corroborado pela L.O.M em seu artigo 69, inciso II e na Constituição Estadual (artigos 90, inciso II e art. 93, §1º, inciso I).

Em consonância com o entendimento esposado, o Decreto Lei 200/1967 (art. 19 e seguintes) trata da questão sob a ótica da supervisão ministerial, devidamente reconhecida pela jurisprudência pátria. Acerca do tema impende salientar a opinião dos ilustrados doutrinadores:

Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009):

O controle das autarquias, às vezes designado, sobretudo na doutrina estrangeira, como *tutela*, é o *poder que assiste à Administração Central de influir sobre elas com o propósito de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas, harmonizando-as com a atuação da administração global do Estado* (p. 162).

Odete Medauar (*Direito Administrativo Moderno*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011):

“sobre as autarquias incide *controle administrativo*, denominado classicamente *tutela*, realizado por órgãos da cúpula da Administração direta: ou Chefe do Executivo ou Ministros ou Secretários” (p. 79).

Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009):

Sendo as autarquias serviços públicos descentralizados, personalizados e autônomos, não se acham integradas na estrutura orgânica do Executivo, nem hierarquizadas a qualquer chefia, mas tão-somente *vinculadas à Administração direta*, compondo, separadamente, a *Administração indireta* do Estado com outras entidades autônomas (fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). Por este motivo não se sujeitam ao controle hierárquico mas, sim, a um controle diverso, finalístico, atenuado, normalmente de legalidade e excepcionalmente de mérito, visando unicamente a mantê-las dentro de suas finalidades institucionais, enquadradas no plano global da Administração a que se vinculam e fiéis às normas regulamentares (p. 353).

Entre nós, o controle das autarquias realiza-se na tríplice linha política, administrativa e financeira, mas todos esses controles adstritos aos termos da lei que os estabelece. O *controle político* normalmente se faz pela nomeação de seus dirigentes pelo Executivo; o *controle administrativo* se exerce através da supervisão ministerial (Dec.-lei 200/67, art. 26) ou de órgão equivalente no âmbito estadual e municipal, bem como por meio de recursos administrativos internos e externos, na forma regulamentar; o *controle financeiro* opera nos moldes da Administração direta, inclusive prestação de contas ao Tribunal competente, por expressa determinação constitucional (art. 71, II) (p. 354).

O afastamento dos dirigentes de autarquia é admissível nos casos regulamentares ou, na omissão, quando sua conduta configurar infração penal, ilícito administrativo previsto para os servidores públicos ou desmandas na Administração; mas, ainda aqui, a intervenção estatal deve ser acompanhada de processo adequado à apuração das responsabilidades funcionais. A

destituição sumária dos administradores autárquicos, quando investidos por prazo determinado, ou representantes de determinada classe, se nos antolha injurídica e ofensiva da autonomia administrativa de tais entidades, como, também, lesiva de direito subjetivo de seus dirigentes. O poder de intervenção não é discricionário, mas vinculado aos pressupostos finalísticos do serviço autárquico. Daí por que não se pode admitir o controle substitutivo ao talante da entidade estatal a que pertence a autarquia, sem que o ato interventivo se conforme com as normas institucionais ou regulamentares do serviço descentralizado (p. 354-355).

A. B. Cotrim Neto (Natureza e Extensão do Controle sobre Autarquias. Rio de Janeiro, *Revista de Direito Administrativo*, v. 81, p. 16-38, 1965).

O controle administrativo, a que estão necessariamente sujeitas as autarquias, um dos elementos essenciais do instituto, aliás um de seus elementos configurativos; ainda mais, tomando um pensamento de Alberto Demichelli, para quem esse controle é a expressão formal da faculdade de examinar suas gestões e de exercer as ações e tomar as providências competentes a fim de manter esses entes dentro de sua órbita de atividades legítimas (p. 17).

Já se admitiu como idônea a via da intervenção, que é um tipo de controle de mérito, de natureza substitutiva, mediante a qual o Poder Administrativo conta com excelente veículo para a unificação da ordem jurídica eventualmente lesada (p. 22).

Inquestionavelmente a forma de controle administrativo mais incisiva, a exercer sobre os órgãos da administração descentralizada, é a chamada *intervenção*: para Bielsa, ela é *contralor* de caráter *substitutivo*, subespécie do *repressiva*, e tem lugar quando a autoridade controlante se sub-roga aos órgãos ordinários da autarquia, para a realização de um ato ou atividade singular, ou, ainda, para exercer a totalidade das atividades que normalmente são atributo da mesma entidade. Para o mestre argentino, a intervenção objetiva – 1º, manter a autoridade no órgão padecente da medida, e, 2º, restabelecer a normalidade administrativa, ou, mais desenvolvidamente: a) assegurar na autarquia a necessária unidade de orientação; b) continuar a linha ou o ritmo do funcionamento institucional; e c) assegurar a prestação regular e efetiva do serviço público a cargo da entidade administrativa (p. 23).

Com efeito, desde que a entidade disponente de *autarquia* se encontra normalmente sujeita a um controle superior, ordinariamente do Executivo, é óbvio que ninguém poderá, de maneira eficiente, estabelecer rêmoras à intervenção: ademais, se esse mesmo Poder é quem nomeia os administradores não há

como se opor à sua discricção, a qual poderá chegar até à intervenção.

Ainda na lição de HELLY LOPES MEIRELLES, *"só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei – de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo"*.

E, segundo leciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO: *"...quem exerce função administrativa está adstrito a satisfazer interesse público, ou seja, interesse de outrem: a coletividade."* (Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., Malheiros, pág.62).

Assim, sob o aspecto legislativo formal, ora em análise, a proposição em exame se afigura revestida da condição legal no que concerne tanto à competência, quanto à iniciativa, não existindo obstáculos legais a sua tramitação nesta Casa de Leis, ressaltando que quanto ao mérito, a análise cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário.

QUÓRUM

Oportuno esclarecer que para a sua aprovação é exigido quorum de maioria de votos dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se parecer favorável ao regular processo de tramitação do projeto de Decreto Legislativo nº 162/2018, para ser submetido a análise das 'Comissões Temáticas' da Casa, e, posteriormente, a deliberação Plenária, salientando-

se que, o presente parecer é meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete única e exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto
Assessor Jurídico
OAB/MG nº 102.023

Marco Aurélio de Oliveira Silvestre
Diretor Jurídico