

PARECER

Nº 1889/2016¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que estabelece normas sobre a transição de Governo, cria equipe, cargos em comissão e dispõe sobre o seu funcionamento. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Inconstitucionalidade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que estabelece normas sobre a transição de Governo, cria equipe e dispõe sobre o seu funcionamento.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escorrito deslinde da questão, vale registrar que o Município é detentor de competência plena para dispor sobre a sua administração, a teor da regra contida no art. 30, I, da Constituição Federal.

Em cotejo, há que se rememorar que os poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si, tal como dispõe o art. 2º da Constituição Federal, não podendo um interferir no outro e, notadamente, não podendo um dispor sobre o funcionamento do outro. Dentro deste contexto, ao Chefe do Executivo Municipal cabe estabelecer

¹PARECER SOLICITADO POR ELDÓ VALNEIDE VICHI, PROCURADOR GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)

regras sobre a organização da Prefeitura, seus órgãos e responsabilidades, bem como sobre os servidores e suas atribuições. Assim consta do art. 61, § 1º, II, a, c e e, combinados com os incisos cabíveis do art. 84, todos da Constituição Federal, aplicáveis aos municípios em virtude do princípio da simetria.

À Câmara Municipal é, de outra parte, atribuída competência para dispor sobre sua organização e funcionamento, conforme disposto nos arts. 51, IV e 52, XIII, da CF, regras que também se dirigem aos municípios.

Tecidas estas considerações, resta claro que, pelo fato de os poderes serem independentes entre si, somente o Prefeito Municipal pode optar ou não pela criação de uma equipe de transição de Governo, bem como estabelecer regras sobre o seu funcionamento e atribuir funções aos seus servidores.

Pertinente é a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal - STF:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p.23. Rel. Min. Celso de Mello).

São outras decisões do mesmo Tribunal:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CF, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa." (ADI 2.329, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 14-4-2010, Plenário, DJE de 25-6-2010).

"Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do Governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). Ação direta julgada procedente." (ADI 3.180, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17-5-2007, Plenário, DJ de 15-6-2007).

"É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, 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." (ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005).

Ademais, da simples leitura do projeto de lei podemos aferir que os seus dispositivos vão muito além da criação de atribuições para órgãos e agentes do Poder Executivo, criando na estrutura deste poder mais

unidades de competência e cargos comissionados, o que reforça ainda mais a violação ao postulado constitucional da separação dos poderes e em especial a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para dar início ao processo legislativo que disponha sobre a criação de cargos na estrutura do Poder Executivo.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade do projeto de lei apresentado.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2016.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PROJETO DE LEI

Dispõe sobre o processo de transição no governo local, a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Prefeito Municipal, cria cargos em comissão e dá outras providências.

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 002208/2016

ABERTURA: 15/06/2016 - 16:37:06

REQUERENTE: MILTON SIMON BAPTISTA

DESTINO: PROCURADORIA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: "DOSPÕE SOBRE O PROCESSO DE TRANSIÇÃO NO GOVERNO LOCAL, A INSTITUIÇÃO DE ESQUIPE DE TRANSIÇÃO PELO CANDIDATO ELEITO PARA O CARGO DE PREFEITO MUNICIPAL, CRIA CARGOS EM COMISSÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

PROTOCOLISTA

Art.1º Esta Lei dispõe sobre o processo de transição de governo ao comando político mandatário, com objetivo de assegurar a este o recebimento de informações e dados necessários ao exercício da função ao tomar posse.

Parágrafo único - Fica instituída equipe de transição, que tem por objetivo inteirar-se do funcionamento da administração municipal, preparando os atos de iniciativa do novo Prefeito, a serem editados após o primeiro dia útil de janeiro de 2017.

Art. 2º A equipe de transição será composta de 5 (cinco) membros, sendo 3 (três) indicados pelo candidato eleito e 2 (dois) de assessoramento, indicados pelo Chefe do Executivo Municipal, de livre escolha de cada um.

Parágrafo único - A equipe de transição terá um coordenador, a ser escolhido entre os membros indicados pelo Prefeito eleito, sendo-lhe facultado requisitar quaisquer informações aos órgãos da administração pública municipal.



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

CONTINUAÇÃO PROJETO LEI TRANSIÇÃO GESTÃO

Art. 3º Os titulares das secretarias e demais órgãos da administração pública municipal ficam obrigados a fornecer os dados e as informações que forem solicitados pelo coordenador da equipe de transição, prestando-lhe apoio técnico e administrativo necessários.

Art. 4º Os 5 (cinco) cargos de provimento em comissão, denominados Cargos Especiais de Transição, com vencimentos à ser definido por lei específica; de exercício privativo da equipe de que trata o art. 1º desta Lei.

Art. 5º Os cargos criados por esta lei somente serão providos no último ano de cada mandato municipal e a partir da data da publicação do resultado oficial das eleições, ficando vagos no prazo de até dez dias, contados da posse do candidato eleito.

Art. 6º A nomeação da equipe de transição será feita pelo chefe do Executivo Municipal, observados os ditames desta lei.

Art. 7º No caso do membro da equipe de transição ser funcionário público municipal poderá o mesmo optar pelo vencimento do cargo que ocupa, ou pelo proposto nesta lei, lhe garantido todos os direitos estatutários.

Art. 8º O Coordenador da equipe de transição poderá baixar Resolução, delegando poderes aos membros da equipe, com os fins previstos no art. 3º desta Lei.

Art. 9º As despesas desta lei correrão à conta do orçamento em vigor, podendo ser suplementadas, se necessário.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário "Joaquim Calmon" da Câmara Municipal de Linhares, Estado do Espírito Santo, aos quinze dias do mês de junho do ano dois mil e novecentos e sesses.

Milton Simon Baptista
Milton Simon Baptista
 Presidente

MILTON SIMON BAPTISTA
 PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

wlT

PARECER

Nº 2994/2016

- PE – Poder Executivo. Transição de governo. Comissão Jurídica. Principais informações que devem ser registradas em relatório a ser apresentado ao Prefeito eleito.

CONSULTA:

Prefeitura consulente narra que foi criada uma comissão para atuar junto à atual administração, com o fito de viabilizar a transição entre mandatos. Tal comissão deverá reunir informações que serão registradas em relatório a ser apresentado ao Prefeito eleito. Neste sentido, indaga sobre as principais solicitações que recairão sobre a Comissão Jurídica para produção do referido relatório.

A consulta não segue documentada.

RESPOSTA:

O Município é detentor de competência plena para dispor sobre sua administração político-administrativa, por força da combinação entre os artigos 1º e 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB-88).

Ao Chefê do Executivo Municipal cabe estabelecer regras sobre a organização da Prefeitura, seus órgãos e responsabilidades, bem como sobre os servidores e suas atribuições. Assim consta do art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", combinado com os incisos cabíveis do art. 84, todos da CRFB-88, aplicáveis aos municípios em virtude do princípio da simetria das formas.

Após conhecido o resultado das urnas e não sendo o caso de reeleição, o Prefeito Municipal pode optar ou não pela criação de uma

equipe de transição de governo, bem como estabelecer regras sobre o seu funcionamento e atribuir funções aos seus servidores.

Não obstante, cumpre assinalar que o princípio da continuidade administrativa impõe tanto ao gestor público que encerra o mandato quanto àquele que irá assumir o dever de honrarem os compromissos até então assumidos, de sorte que se impõe a adoção de inúmeras providências de ordem administrativa a fim de prevenir contratemplos que, em última análise, podem afetar a prestação de serviços à sociedade.

Passamos aqui a assertar acerca dos principais quesitos que deverão ser observados por uma Comissão Jurídica que venha compor eventual equipe de transição de governo municipal.

Inicialmente esclarecemos ser de todo recomendável realizar um minucioso levantamento das licitações em curso, assim como dos contratos, empréstimos, financiamentos, convênios, consórcios, termos de concessão de serviço público, de parceria público-privada, termos de autorização, permissão ou concessão de uso de bem público por particulares e outras avenças em execução, destacando as partes signatárias, os respectivos objetos e objetivos pretendidos pela Administração Municipal, os prazos de execução e eventual necessidade de ajustes ou prorrogação contratual.

Adiante, a fim de evitar contratemplos no final da gestão e em homenagem aos princípios que regem toda atividade administrativa, especialmente o da eficiência e o da legalidade, deve o gestor em final de mandato realizar um levantamento dos processos em curso em outros órgãos que impõem a adoção de providências pelo Município. Em especial se destacam:

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas da União, relacionar: (i) providências adotadas ou por adotar para atendimento ou não das recomendações resultantes de diligências dos Tribunais de Contas; (ii) providências adotadas ou por adotar para implementação ou não das determinações constantes de decisões dos Tribunais de Contas; (iii) pendência de esclarecimento e remessa de documentação complementar solicitada pelas Cortes de Contas; (iv) os

atos que ensejaram a aplicação de multa aos gestores pelas Cortes de Contas e as providências adotadas para regularizar eventuais irregularidades; (v) os atos que ensejaram os apontamentos e as providências adotadas para regularizar eventuais irregularidades.

No âmbito do **Ministério Público Estadual e Federal**, relacionar: (i) todos os termos de ajustamento de conduta celebrado com o Ministério Público (§ 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/85); (ii) todas as notificações recebidas do Ministério Público, atendidas ou pendentes de atendimento; (iii) todos os inquéritos civis públicos em curso perante o MPE e MPF de interesse do Município.

No âmbito dos **órgãos estaduais e federais**, relacionar: (i) projetos em trâmite para captação de recursos estaduais e/ou federais; (ii) projetos em execução no Município com recursos dos orçamentos da União ou do Estado; (iii) processos de obtenção de licenciamento ambiental para execução de ações municipais junto ao IBAMA e aos órgãos ambientais do Estado nas suas respectivas esferas de competência; (iv) débitos imputados ao Município por órgãos repassadores de recursos ou pela Controladoria Geral da União ou do Estado; (v) eventos que impeçam ou que tenham potencial de impedir o recebimento de novas transferências voluntárias tais como a não observância dos limites com despesas de pessoal, pendências em prestação de contas de recursos recebidos, tomada de contas instauradas, eventual inscrição no CADIN, eventual inobservância do prazo previsto no artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (v) eventos que determinaram eventual retenção de repasses constitucionais.

No âmbito do **Poder Judiciário estadual, federal e tribunais superiores**, relacionar: (i) execuções fiscais; (ii) ações civis públicas; (iii) ações populares; (iv) medidas cautelares; (v) mandados de segurança; (vi) acordos judiciais; (vii) medidas liminares; (viii) ações indenizatórias; (ix) ações que envolvam direitos funcionais; (x) ações que envolvam questões relativas ao ordenamento territorial; (xi) ações que arguam a legalidade e/ou constitucionalidade das leis municipais; (xii) levantamento dos direitos municipais já prescritos e/ou decaídos; (xiii) identificação das ações judiciais que tenham condenado o município em obrigação de fazer ou não fazer.

No âmbito do Poder Legislativo local, relacionar: (i) proposições de iniciativa do executivo em trâmite no Legislativo para fins de acompanhamento; (ii) proposições de iniciativa do executivo rejeitadas pelo Legislativo (pode o próximo gestor reapresentá-las se assim entender conveniente e oportuno, mesmo porque poderá obter êxito na aprovação das matérias em face da nova composição do Legislativo); (iii) proposições aprovadas pelo Legislativo e porventura pendentes de sanção ou veto; (iv) vetos pendentes de apreciação pelo Legislativo; (v) indicações legislativas submetidas ao executivo (pode o próximo gestor entender pertinente a adoção das providências constantes de eventuais indicações encaminhadas pelos parlamentares); (vi) pedidos de esclarecimentos encaminhados ao Executivo pendentes de resposta; (vii) entraves e/ou inconstitucionalidades detectadas na legislação local e sugestões de aprimoramento com vistas a resguardar o interesse público e o desenvolvimento municipal.

Por fim, caberá ao atual Prefeito avaliar a realidade administrativa local vir a solicitar outras diligências pertinentes que porventura não tenham sido listadas neste parecer.

É o parecer, s.m.j.

Guilherme Malvar da Costa
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 24 de outubro de 2016.

1 – APRESENTAÇÃO

O Governo Federal apresenta aqui um instrumento de gestão pública para estimular a institucionalização da transição governamental no âmbito municipal. Partimos da experiência federal regulada pela Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002, e pelo Decreto nº 4.298, de 11 de julho de 2002, motivados pelas propostas do Comitê de Articulação Federativa – CAF, consolidadas na Agenda Nacional de Apoio à Gestão dos Municípios.

Com o objetivo de contribuir neste processo, o Governo Federal reuniu informações e orientações necessárias quanto aos procedimentos a serem observados no momento de transição pelos prefeitos(as), vereadores(as) e presidentes(as) de Câmaras Municipais que estão deixando seus cargos.

O encerramento de cada exercício financeiro, principalmente no último ano de mandato, exige uma série de providências a serem adotadas e uma maior atenção de todos aqueles que lidam com a Administração Pública. Por isso, o Governo Federal considera importante divulgar os critérios para o cumprimento das diversas obrigações legais e as sugestões para uma transição democrática e republicana entre os governantes municipais. A expectativa é a de contribuir para a manutenção do planejamento, dos projetos e programas governamentais e para a continuidade das ações públicas de maneira eficiente, eficaz e transparente.

As orientações trazidas resumem as principais providências a serem adotadas pelos(as) prefeitos(as) e presidentes(as) de Câmaras Municipais, previstas na Constituição Federal, Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e na Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral), bem como aquelas providências relativas à fixação dos subsídios dos agentes políticos e dos gastos da Câmara Municipal. Além dessas orientações, é importante a consulta aos manuais ou recomendações eventualmente existentes no âmbito dos Tribunais de Contas (Estadual/Municipal) e dos dispositivos existentes sobre a matéria em suas leis orgânicas ou em leis estaduais.

Por fim, o Governo Federal reafirma a importância da relação de respeito e diálogo com os prefeitos municipais construída ao longo desses quatro anos, que contribuiu para o fortalecimento do Comitê de Articulação Federativa – CAF e para o acompanhamento dos temas e projetos de interesse dos municípios brasileiros.

Subchefia de Assuntos Federativos
Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

2 – O PROCESSO DE TRANSIÇÃO

A transição governamental caracteriza-se, sobretudo, por propiciar condições para que:

- * o(a) chefe do Poder Executivo em término de mandato possa informar ao candidato(a) eleito(a) sobre as ações, os projetos e os programas em andamento, visando dar continuidade à gestão pública; e
- o(a) candidato(a) eleito(a), antes da sua posse, possa conhecer, avaliar e receber do(a) chefe do Poder Executivo atual, todos os dados e informações necessários à elaboração e implementação do programa do novo governo.

Sugestões para a transição republicana

Passo a passo:

1º PASSO: INSTALAR A EQUIPE DE TRANSIÇÃO

Tão logo o(a) novo(a) prefeito(a) seja declarado(a) eleito(a) pela Justiça Eleitoral, sugere-se que seja instalada uma equipe de transição, mediante ato normativo específico com datas de início e encerramento dos trabalhos, identificação de finalidade, forma de atuação, composta por:

1. Representantes do(a) governante atual, com indicação de seu respectivo coordenador de transição (secretário(a) de Finanças, secretário(a) de Administração e representante do Controle Interno ou responsável pelo setor contábil); e
2. Representantes do(a) candidato(a) eleito(a), com indicação de seu respectivo coordenador de transição.

2º PASSO: PREPARAR RELATÓRIOS

Órgãos e entidades da Administração Pública deverão elaborar e estar aptos a apresentar à equipe de transição, relatório com o seguinte conteúdo mínimo:

PARECER

Nº 2929/2016

PL – Poder Legislativo. Projeto de Lei que cria equipe de transição governamental. Comentários.

CONSULTA:

Indaga uma Câmara sobre o Projeto de Lei, recebido do Executivo, que dispõe sobre o processo de transição do governo local.

RESPOSTA:

O Projeto de Lei cria uma equipe de transição formada por servidores e por pessoas indicadas pelo Prefeito eleito.

O Governo Federal editou a publicação "Apoio à Transição Municipal", que especifica as atribuições das equipes de transição governamental, orientando as atividades a serem conduzidas. O texto pode ser consultado no endereço eletrônico < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilha-encerramento-mandato-2008.pdf> >.

O Projeto de Lei apresentado encontra-se adequadamente formulado, nada impedindo a sua aprovação.

Cabe anotar, entretanto, que o Prefeito não necessita de aprovação legislativa para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração, quando não ocorrer aumento de despesa nem a criação

de órgão, como no caso presente, que se trata da criação de grupo de trabalho, podendo fazê-lo por decreto, em face do disposto no art. 84, VI, "a", da Constituição Federal.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovó o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 17 de outubro de 2016.