



Câmara Municipal de Santa Teresa

Estado do Espírito Santo

ATA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER 34/2021 DA COMISSÃO

Decreto Legislativo de nº 01/2021 que susta a aplicação do Decreto 505/2021, que institui o Código de Ética do Servidor Público Municipal.

Parecer sobre a Legalidade:

O Projeto de Decreto Legislativo de nº 01/2021 foi submetido à apreciação pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, pois visa sustar o Decreto nº 505/2021, emanado pelo Poder Executivo Municipal acerca da instituição do Código de Ética dos Servidores Públicos Municipais.

Considerando que após a leitura do Projeto do Decreto Legislativo, bem como de suas argumentações e da leitura do parecer consulta do IBAM, anexado ao referido projeto, a Comissão de Legislação e Justiça importou em tecer os seguintes esclarecimentos.

Inicialmente, cumpre-nos manifestar acerca da importância da instituição de Código de Ética e qual a sua função.

Os códigos de ética tanto o Federal, Estaduais ou quanto os Municipais, são um conjunto de normas que dizem respeito à conduta dos servidores dentro de seu serviço, além de penalidades a serem aplicadas pelo não cumprimento dessas normas. Ambos possuem uma Comissão de Ética responsável por julgar os casos referentes à ética no serviço público.

O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta.

A moralidade da Administração Pública é clareada no Código Ética Funcional, quando relata que aquela não deve se limitar somente com a distinção ente o bem e o mal. O fim almejado deve ser sempre o bem comum.

O agente público tem o dever de buscar o equilíbrio entre a legalidade e a finalidade na tentativa de proporcionar a consolidação da moralidade do ato administrativo praticado.





Câmara Municipal de Santa Teresa

Estado do Espírito Santo

Os códigos informam os princípios e deveres dos servidores públicos como decoro, zelo, dignidade, eficácia e honra, além de outras qualidades do servidor, suas obrigações que visam o bem estar da população, bem como as proibições e punições derivadas do serviço irregular de suas funções, que relembram os princípios fundamentais da administração pública.

A busca por uma Administração Pública cada vez mais transparente exige a incorporação de princípios e valores éticos e de integridade essenciais ao cumprimento da missão institucional que lhe é confiada pela sociedade. O Código de Ética é direcionado a todos os servidores públicos do Poder Executivo Municipal, servindo como referência em sua atuação profissional.

A intenção dos Municípios, ao instituir seus Códigos de Ética é justamente a de promover a essência do serviço público, detalhando seu propósito, princípios e valores, e traduzindo-os em regras de comportamento. É fundamental dar transparência a essas práticas, de forma que possam ser seguidas por todos os servidores públicos, mas, também, para apresentar à sociedade e ainda seguir as recomendações de Tribunais de Contas, que também são fiscalizadores dos atos do Executivo.

Feito a breve explanação acerca do assunto, continuamos a expor, agora, acerca do Decreto do Executivo e do Decreto Legislativo.

De acordo com a Lei Orgânica Municipal, é de competência privativa do Chefe do Executivo a expedição de Decreto. Vejamos:

Art. 60 Compete ainda ao Prefeito, dentre outras atribuições:

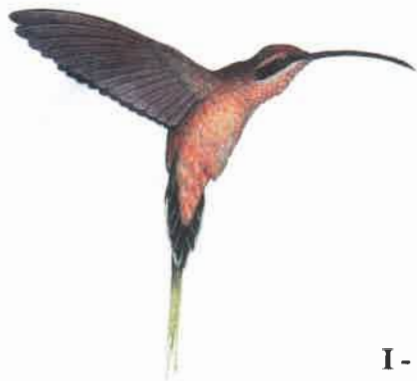
(...)

VI - **expedir decretos**, portarias e outros atos administrativos; (grifo nosso)

Ainda no mesmo diploma legal, trata-se do mesmo assunto:

Art. 87 Os atos administrativos de competência do Prefeito devem ser expedidos com obediência às seguintes normas:





Câmara Municipal de Santa Teresa

Estado do Espírito Santo

I - decreto, numerado em ordem cronológica, nos seguintes casos:

a) instituição, modificação ou extinção de atribuições não constantes de lei;

b) regulamentação de lei;

c) regulamentação interna dos órgãos que forem criados na administração municipal;

d) abertura de créditos especiais e suplementares, até o limite autorizado por lei, assim como créditos extraordinários;

e) declaração de necessidade, utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação ou servidão administrativa;

f) aprovação de regulamento ou regimento das entidades que compõem a administração municipal;

g) permissão para uso de bens municipais;

h) medidas executórias do Plano Diretor Urbano;

i) normas de efeitos externos não privativos da lei;

j) fixação e alteração de preços. (grifo nosso)

Ou seja, de acordo com o autorizativo legal supracitado, percebe-se que, ao utilizar-se do Decreto para a publicação do Código de Ética, principalmente considerado seu conteúdo, não há que se falar em inobservância de lei. Ora, a própria Lei Orgânica, em seu artigo 87, autoriza que o Chefe do Executivo institua atribuições não previstas em lei, além de permitir a regulamentação de lei.

Sabemos que o Estatuto do Servidor, em seu bojo, já traz os deveres dos servidores e outras informações relevantes acerca do assunto, podendo a publicação do Decreto ser interpretada também como uma extensão desta legislação já existente.

Ademais, a Constituição Federal, ao tratar da utilização do Decreto,

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:



Câmara Municipal de Santa Teresa

Estado do Espírito Santo

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;** (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) **extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;** (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (grifo nosso)

Percebe-se que o Decreto ora questionado trata-se de questão de organização e funcionamento da administração, não implicando em aumento de despesa ou criação e extinção de cargos.

Quanto à utilização do instrumento Decreto para a publicação do Código de Ética do Município, frisamos que esta mesma modalidade foi utilizada pelo Governo Federal que, através do Decreto nº 1.171/1994, aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Não diferente foi a conduta do Estado do Espírito Santo que, através do Decreto nº 1.595-R/2005, instituiu o Código de Ética dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.

Observa-se que a grande maioria dos Municípios e Estados da Federação utilizam do instrumento “Decreto” para publicar seus Códigos de Ética, sendo o instrumento majoritariamente utilizado para tal fim.

Inclusive a aprovação do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal foi aprovado e instituído através do Decreto Nº 1.171/94, pelo então Presidente Itamar Franco.

Cabe observar que a atuação do Executivo na função de legislar somente trará efeitos negativos se for realizada em excesso ou ultrapassar os limites constitucionais. Seria contraproducente se o parlamento tivesse que detalhar toda norma que fosse elaborar. Além disso, como já observado, a crescente complexidade do mundo atual tende a exigir a presença do Estado em um número cada vez maior de temas. Para isso, a Constituição (art. 84, inc. IV) admite a função normativa também no Executivo.

Existem ainda alguns temas em que a Constituição (art. 84, inc. VI) atribuiu competência privativa ao Chefe do Executivo que deve exercê-la mediante a expedição de Decreto.





Câmara Municipal de Santa Teresa

Estado do Espírito Santo

Nesses casos, a doutrina denomina o referido ato normativo de Decreto Autônomo, pois não está vinculado a uma lei anterior.

Ou seja, tanto a emissão de Decreto Regulamentar quanto Autônomo, a competência é do Chefe do Executivo.

Deve-se frisar que o presente Decreto se amolda aos ditames legais. Ressaltamos que ele não inova a ordem jurídica, não contraria a lei e o direito, não desrespeita o princípio da tipicidade, não impõe restrições à liberdade, igualdade e propriedade ou determina alteração do estado das pessoas e não tem efeito retroativo.

Agora, sobre o Decreto Legislativo.

Para o professor João Trindade (2016), o Decreto Legislativo é um ato normativo primário editado pelo Congresso Nacional, para regulamentar as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo.

De maneira geral, o Decreto Legislativo não produz efeitos externos. Contudo, sabe-se que o Congresso Nacional pode, por decreto legislativo (art. 49, V, da CF (LGL\1988\3), sustar o ato do Poder Executivo que exorbite do Poder Regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Este tipo de controle é chamado de repressivo, pois ocorre depois que a norma já existe.

Assim, ainda segundo Trindade (2016), caso o Presidente da República, a pretexto de editar um Decreto Regulamentar (art. 84, IV), invada o assunto reservado às leis, poderá o Congresso, por meio do Decreto Legislativo, sustar (=suspender) a eficácia desse dispositivo no todo ou em parte.

Ressalte-se ainda que, se a suspensão da Lei ou do Decreto for realizada de forma indevida, qualquer dos legitimados constitucionais pode propor ação direta de inconstitucionalidade, judicializando o controle de constitucionalidade.

Sobre o Decreto Legislativo, nossa Lei Orgânica:

Art. 35 O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:

I - emendas à Lei Orgânica;

II - leis complementares;



Câmara Municipal de Santa Teresa

Estado do Espírito Santo

III - leis ordinárias;

IV - resoluções;

V - **decretos legislativos**. (grifo nosso)

Artigo 63 – São atribuições do Plenário dentre outras:

(...)

XIV - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do seu poder regulamentar;

(...)

Artigo 133 - Os decretos legislativos destinam-se a regular matéria de exclusiva competência da Câmara, sem a sanção do Prefeito e que produza efeito externo, como as arroladas no inc. VI do art. 63.

A Constituição Federal, por sua vez, acerca do assunto:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

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

Há de se convir que não se pode podar a competência da Câmara Municipal para sustar ato normativo viciado do Poder Executivo, todavia, tal competência não pode ser exercida aleatoriamente: só nas hipóteses previstas no comando constitucional.

Trata-se de fórmula excepcional no sistema constitucional brasileiro, que, por isso mesmo, há de merecer uma interpretação estrita.





Câmara Municipal de Santa Teresa

Estado do Espírito Santo

A presente hipótese não se amolda na utilização do Decreto Legislativo para sustar a aplicação de Decreto do Executivo, vez que tal instrumento não extrapola a competência regulamentar do Poder Executivo, não ferindo o princípio da legalidade, conforme alegado na justificativa.

Falar sobre ética no serviço público e evidenciar o combate à corrupção é um dever, sendo inclusive, assunto recorrente no Tribunal de Contas e objeto de suas recomendações.

Pela leitura dos dispositivos do Decreto nº 505/2021, não há que se falar em exorbitância na atuação do Executivo que, inclusive, construiu o instrumento baseado no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, no Código de Ética dos Servidores Públicos Cíveis do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo e no Código de Conduta da Alta Administração Federal, não havendo quaisquer inovações que possam ser objeto de questionamento por parte da Casa de Leis.

A vigência do presente Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Municipal trará benefícios ao serviço público, inclusive dando respaldo aos próprios Servidores, sendo de suma importância a sua existência.

De acordo com a legislação, fica claro que a prerrogativa conferida ao Legislativo é a de exercer controle sobre os atos do Poder Executivo que não estejam amparados por lei em sentido estrito. Em outras palavras, busca-se impedir que o regulamento, ato normativo secundário, extrapole os limites delineados pela lei, o que não é o caso.

Nesse contexto, o ato normativo do Executivo não poderia seria ilegal se inovasse o ordenamento jurídico vigente, dispondo mais do que permite a lei ou contendo regra contrária ao texto legal.

Portanto, a norma constitucional denota que o controle Legislativo só é oportuno e legítimo quando o ato do Poder Executivo sobrepuja a lei, não havendo possibilidade de o Legislativo se pautar em critérios outros que não os limites impostos pela legislação, o que não ocorreu.

A finalidade da disposição constitucional aqui em análise é assegurar a competência do Legislativo para inovar na ordem jurídica.

Dessa forma, os parlamentares não estão autorizados a empreender análise de constitucionalidade do ato regulamentar, mas tão somente a avaliar se o conteúdo do ato não extrapola o que dispõe a lei regulamentada



Câmara Municipal de Santa Teresa

Estado do Espírito Santo

A autonomia e independência dos Poderes Estruturais é consectário do Princípio da Tripartição dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal). Esse, por sua vez, é fundamento inafastável da ordem constitucional brasileira, configurando cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal).

O controle e fiscalização exercido reciprocamente entre Executivo, Legislativo e Judiciário, delinea o sistema de freios e contrapesos, o qual, deve ter fundamento constitucional. Por outra forma, é dizer que somente norma constitucional pode prever hipótese de intervenção de um Poder em outro e, por conseguinte, essa interferência deve se dar escrupulosamente dentro dos limites inscritos na Constituição.

Dentro dessas fronteiras, é possível manter o equilíbrio entre as funções estatais e evitar o abuso de poder e a dominação institucional por parte de um dos Poderes em detrimento dos demais.

Diante de todo o exposto, em que pese exista anexo um Parecer do IBAM, Parecer este que demonstra-se deveras genérico e em momento algum há indicação de qual dispositivo esteja viciado no Decreto Executivo ou que extrapole os limites legais de regulamentação. De igual modo, o Projeto do Decreto Legislativo em apreço não apontou qualquer vício de ilegalidade ou afronta ao poder regulamentar do Executivo, nem mesmo em sua fundamentação, razão pela qual esta Comissão de Legislação, Justiça e redação Final Opina pela **ILEGALIDADE DO DECRETO LEGISLATIVO DE n.º 01/2021**, portanto pela sua não aprovação.

Sala Augusti Ruschi,, 27 de Dezembro De 2021


DRA MEL – PSDB
PRESIDENTE


DOUGLAS LACERDA - PSDB
RELATOR


PROFESSOR RENATO COSMI – PSL
VOGAL

Contrário ao Parecer da Comissão