

LIMITES DA RECOMENDAÇÃO EXPEDIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Parecer nº 05/04-FACB

Ementa: - Recomendação expedida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para que o Presidente da Câmara Municipal suste o trâmite de processo legislativo de Projeto de Lei Complementar que versa sobre Plano Diretor, por conta da exigência do Estatuto da Cidade de prévia realização de audiência pública da parte do Poder Executivo.

- Os Presidentes de Casas Legislativas não detêm, em regra, competência para sustar o processo legislativo, sem o crivo da maioria do Plenário.

- Edição da Lei Complementar nº 56/2002 que, assim como a recomendação expedida, obriga o Poder Executivo a compatibilizar o Plano Diretor com o Estatuto da Cidade.

- Parecer pela expedição de ofício ao Ministério Público ponderando que a limitada competência do Presidente desta Câmara Municipal não lhe permite atender ao que consta da Recomendação.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Trata-se de correspondência enviada por três Promotores de Justiça, lotados nas 1^a, 2^a e 3^a Promotorias de Tutela Coletiva de Proteção ao Meio Ambiente da Capital do Estado do Rio de Janeiro, através da qual recomendam que o Presidente desta Câmara Municipal “*se abstenha de colocar em votação pelo Plenário desta Casa Legislativa, o Projeto de Lei Complementar nº 25/2001 que dispõe sobre a Política Urbana do Município do Rio de Janeiro, até que o Executivo Municipal promova a adequação do mesmo ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01)*”.

Sustentam, em síntese, que o referido Projeto de Lei Complementar nº 25/2001, que versa sobre o Plano Diretor, não incorpora, em seu bojo, mandamentos impostos pela Lei 10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade, fazendo especial referência ao dever contido no seu art. 40, §4º, que é do seguinte teor:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Ponderam ainda os Representantes do *Parquet*, de outra parte, que o Projeto de Lei Complementar em questão não contempla os requisitos constantes do art. 42 do Estatuto da Cidade, que reproduzimos:

“Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle”.

Julgando que o Projeto de Lei Complementar nº 25/2001 inapelavelmente deveria atender aos mandamentos da lei federal, os ilustres Representantes do *Parquet* concedem ao Presidente desta Casa Legislativa “o prazo de 20 dias para devolução do referido Projeto de Lei ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal do Rio de Janeiro, para as devidas adequações, informando-se ao Ministério Público no mesmo prazo”.

Alertam ainda os Promotores de Justiça que “o não atendimento a presente recomendação poderá resultar na adoção das medidas judiciais cabíveis, inclusive com vistas à declaração direta de inconstitucionalidade da lei oriunda do Projeto de Lei Complementar 25/2001, além das medidas pertinentes para apurar eventual prática de improbidade urbano-ambiental”.

A Assessoria da Presidência enviou, na seqüência, o feito para exame desta Procuradoria-Geral.

Pontuam os ilustres Representantes do Ministério Público, inicialmente, que a recomendação encaminhada a esta Câmara Municipal tem suporte na combinação dos artigos 80 da Lei nº 8.625/93 (que manda aplicar aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União), com o art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93, que disciplina o Ministério Público da União, e que tem, por seu turno, a seguinte redação:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

.....omissis.....

XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Deflui da leitura dos dispositivos legais que tratam da matéria, que a recomendação constitui uma espécie de notificação que o Ministério Público faz ao responsável – normalmente, uma autoridade administrativa – para que este faça ou deixe de fazer algo com vistas à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública. Quando a questão envolve a legalidade de determinado ato, o administrador fica advertido sobre sua conduta. É como leciona Hugo Nigro Mazzilli¹:

Contudo, quando no zelo dos princípios gerais da administração, o relatório ou as conclusões ministeriais versarem sobre matéria cuja solução esteja regida pelo critério da legalidade, as recomendações deverão então ser formalmente encaminhadas, seja para prevenir responsabilidades, seja principalmente para que o responsável aja, sob as penas da lei. Assim, na defesa dos direitos constitucionais dos cidadãos, deverá o Ministério

¹ *O inquérito civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 414.

Público notificar o responsável para: a) dar divulgação adequada e imediata às recomendações, dando-lhes resposta por escrito; b) tomar as providências necessárias a prevenir eventuais violações da lei, seja para impedir sua repetição ou continuação”².

Mas, há quem, dentro do próprio Ministério Público, não se conforme com a utilização que vem sendo dada ao instituto, vislumbrando exagero nos métodos de sua utilização. Colha-se, nesse sentido, a lição de Paulo de Bessa Antunes:

Qual a natureza da recomendação? Esta é uma questão bastante árdua, pois diz respeito à adoção por órgãos estranhos ao Ministério Público de medidas que, segundo a ótica do Ministério Público, são as mais adequadas para uma determinada situação. Aqui entra-se no delicado campo da separação de atribuições e de poderes, pois, em tese, o *Parquet* passou a ter ingerência direta na administração pública, não raras vezes, modificando decisões administrativas. É fato que, muitas vezes, decisões administrativas contrárias ao interesse público são revertidas pela ação ministerial. Penso, porém, que devemos examinar o assunto sob a ótica do papel das instituições em um regime democrático. A função do Ministério Público é, evidentemente, aquela estabelecida pela Constituição Federal. Na Lei Fundamental não existe qualquer previsão da figura da recomendação.

Geralmente a recomendação é formulada pelo *Parquet* como resultado de um trabalho apuratório prévio. Em geral ela se origina de um inquérito civil ou das peças de informação. **Ela deve ser vista como um instrumento de aperfeiçoamento da administração e de colaboração. Não há, evidentemente, qualquer obrigatoriedade de que o recomendado cumpra os termos da recomendação. Ela, na melhor das hipóteses, assemelha-se a uma notificação extrajudicial.** Entretanto, observa-se que, em alguns casos, a recomendação tem sido utilizada como uma forma de coação contra o administrador público, forçando-o a tomar determinadas medidas que, freqüentemente, resultam em prejuízo para terceiros. **É claro que, sob a ameaça de se ver processado por improbidade administrativa, o administrador, dificilmente, deixará de atender à “recomendação”, que, no caso, passa a assumir foros de decisão judicial transitada em julgado.** Do ponto de vista das instituições democráticas, a prática é extremamente condenável e merece repúdio. Vale notar que ao Ministério Público compete a “defesa das instituições democráticas”.

Não se deseja, aqui, examinar essa polêmica. O que se busca pontuar, com tais transcrições, é o inegável caráter coercitivo da recomendação,

²MILARÉ, Edis (Coord.). *Ação civil pública: lei 7.347/1985*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 660

caracterizando-se quase que como uma ordem para se sanar a ilegalidade vislumbrada pelo Ministério Público, sujeitando-se a autoridade competente às eventuais penas da lei.

Assim, além de apontar a ação ou omissão ilegal, deve o Ministério Público encaminhar a recomendação à autoridade competente para praticar, ou deixar de praticar, o respectivo ato.

Na aferição da competência da autoridade para executar a recomendação, a questão guarda estreitos pontos de contato com a figura da autoridade coatora no mandado de segurança, valendo aqui coligir lição de **Hely Lopes Meirelles**, de todo aplicável ao presente caso:

Incabível é a segurança contra autoridade que não disponha de competência para corrigir a ilegalidade impugnada. A impetração deverá ser sempre dirigida contra a autoridade que tenha poderes e meios para praticar o ato ordenado pelo Judiciário. (...) Essa orientação funda-se na máxima ‘ad impossibilia nemo tenetur’: ninguém pode ser obrigado a fazer o impossível³.

A jurisprudência nesse sentido é unânime, valendo reproduzir ementas de algumas decisões do Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. GRATIFICAÇÃO DE LOCALIDADE. INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DO SERVIDOR. PENSÃO POR MORTE. REVISÃO. AUTORIDADE COATORA. LEGITIMIDADE PASSIVA. AFERIÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. ACÓRDÃO FIRMADO COM FUNDAMENTO A LEI LOCAL. INCOMPETÊNCIA DO STJ. APLICAÇÃO DA SÚMULA 280/STF.

Em sede de mandado de segurança deve figurar como coatora, no pólo passivo, a autoridade que deu causa à lesão jurídica e que tem competência para desfazimento do ato ilegal.

O exame da existência de direito líquido e certo do impetrante, além de versar sobre matéria de índole constitucional, conduz ao exame de matéria fática-probatória, o que é vedado à esta Corte, nos termos do enunciado da Súmula 7/STJ.

Recurso Especial a que se nega provimento⁴.

³ *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 60.

⁴ RESP 453077-AM, da 6ª Turma. Relator: Min. Paulo Medina. DJ, 8 mar. 2004, p. 336

PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – EFEITO DECLARATÓRIO – QUESTÃO DE DIREITO – ICMS RELATIVO A BENS DO ATIVO FIXO – APROVEITAMENTO DE CRÉDITO – ENERGIA ELÉTRICA E SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES – LEGITIMIDADE.

1. A jurisprudência desta Corte sedimentou entendimento quanto à possibilidade da natureza declaratória do mandado de segurança - Súmula 213/STJ.
2. Da análise dos autos, verifica-se a não-necessidade de dilação probatória. O mandado de segurança preventivo trata de questão de direito, em torno da possibilidade ou não do creditamento dos valores relativos ao ICMS oriundo da aquisição de bens do ativo fixo.
3. Em mandado de segurança é legitimada a autoridade a quem compete o ato e o seu desfazimento.
4. Recurso provido⁵.

Pois bem: o Presidente desta Câmara Municipal recebeu recomendação para se abstenha de colocar em votação determinado projeto de lei complementar, até que “o *Executivo Municipal promova a adequação do mesmo ao Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01)*”, sob pena de ser questionada a constitucionalidade da lei decorrente e de apuração de “*eventual prática de improbidade urbano-ambiental*”.

Assim, independentemente de se questionar se a eventual omissão do Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro incorreria em ilegalidade, cabe perquirir se dispõe ele de competência para sobrestar, sozinho, sem consulta ao Plenário, o trâmite de determinado projeto de Lei Complementar, restituindo-o ao Prefeito? A resposta negativa, *data venia*, se impõe.

O Presidente de uma Câmara Municipal, em verdade, possui poderes relativos e limitados, seja no que se refere à representação externa do Parlamento, ao comando das sessões plenárias ou à própria administração interna da Casa Legislativa. **Hely Lopes Meirelles** disserta com a habitual competência acerca das prerrogativas do Presidente da Câmara Municipal:

Em moderno tratado de Direito e procedimento parlamentar Mohrhoff resume as funções do presidente das corporações legislativas nas seguintes incumbências: representar a Câmara e dirigir seus trabalhos; manter a ordem interna; interpretar e fazer cumprir o regimento; conceder, moderar e cassar

⁵ROMS 15801- SC, da 2ª Turma. Relator: Min. Eliana Calmon. *DJ*, 8 set. 2003, p. 262

a palavra nos debates; propor as questões à discussão; proclamar o resultado da votação; convocar, prorrogar e suspender as sessões; executar as deliberações do plenário; promulgar as leis que o não forem pelo Executivo; superintender os serviços da secretaria e do pessoal administrativo; prover e regular o andamento de todos os trabalhos da Câmara⁶.

Na administração dos trabalhos legislativos, deve o Presidente agir, notadamente, com a imparcialidade de um magistrado, com bem lembra nosso maior administrativista:

A direção dos trabalhos do plenário é outra função de alta responsabilidade atribuída ao presente da Mesa, e nesse labor há de se empenhar com a máxima correção, imparcialidade e decoro, para se impor perante seus pares⁷.

Vale dizer, em outras palavras, que o presidente de uma casa legislativa representa seus pares, não dispondo – justamente por conta de seu dever de imparcialidade – de retirar de pauta projeto de lei em pleno curso, restituindo-o ao Chefe do Poder Executivo, mesmo sendo por conta de uma recomendação do Ministério Público.

Não se olvide que o referido Projeto de Lei Complementar nº 125/2001 já foi submetido, inclusive, ao crivo da Comissão de Justiça e Redação, responsável regimentalmente por “*opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara Municipal sem seu parecer, salvo nos casos expressamente previstos neste Regimento Interno*”, a teor do que prescreve o art. 69, I, ‘a’ do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Fácil perceber que o Presidente desta Câmara Municipal não detém competência para, por conta própria, fazer o que recomenda o Ministério Público. Confirma-se, nesse sentido, o elenco de atribuições que toca ao Presidente da Câmara Municipal, listado no art. 56 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro:

Art. 56 - Compete ao Presidente da Câmara Municipal, além de outras atribuições estabelecidas no regimento interno:

I - representar a Câmara Municipal em juízo e fora dele;

⁶ *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 612.

⁷ *Ibid.*, p. 613.

II - dirigir os trabalhos legislativos e administrativos da Câmara Municipal;

III - fazer cumprir o regimento interno e interpretá-lo nos casos omissos;

IV - promulgar as resoluções, os decretos legislativos, as leis que receberem sanção tácita e aquelas cujo veto tenha sido rejeitado pela Câmara Municipal e não tenham sido promulgadas pelo Prefeito;

V - fazer publicar os atos da Mesa Diretora, as resoluções, os decretos legislativos e as leis por ele promulgadas;

VI - declarar extinto o mandato do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos em lei;

VII - apresentar ao Plenário e fazer publicar, até o dia 20 de cada mês, o balancete da execução orçamentária da Câmara Municipal;

VIII - requisitar o numerário destinado às despesas da Câmara Municipal;

IX - exercer, em substituição, a Chefia do Poder Executivo, nos casos previstos em lei;

X - designar comissões parlamentares nos termos regimentais, observadas as indicações partidárias;

XI - mandar prestar informações por escrito e expedir certidões requeridas para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal;

XII - encaminhar requerimentos de informação aos destinatários no prazo máximo de cinco dias;

XIII - responder aos requerimentos enviados à Mesa Diretora pelos Vereadores, no prazo máximo de dez dias, prorrogável somente uma vez pelo mesmo período.

Examinando, ainda, as disposições do Regimento Interno desta Casa Legislativa – em especial do que consta de seu art. 30, parágrafo único, itens I e II –, verifica-se, com clareza, que o Presidente da Câmara Municipal não dispõe de competência para, unilateralmente, sustar determinado andamento de processo legislativo por conta de uma recomendação do Ministério Público:

Art. 30.....*omissis*.....

Parágrafo único - Na direção dos trabalhos legislativos, compete ao Presidente:

I - quanto às sessões:

a) anunciar a convocação das sessões nos termos deste Regimento Interno;

- b) abrir, presidir, suspender e encerrar as sessões;
- c) manter a ordem dos trabalhos, interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno;
- d) mandar proceder à chamada e à leitura dos papéis e proposições;
- e) transmitir ao Plenário, a qualquer momento, as comunicações que julgar convenientes;
- f) conceder ou negar a palavra aos Vereadores, nos termos regimentais;
- g) interromper o orador que se desviar da questão em debate ou falar sem o respeito devido à Câmara Municipal ou a qualquer de seus membros, advertindo-o, chamando-o à ordem e, em caso de insistência, cassando-lhe a palavra, podendo, ainda, suspender a Sessão, quando não atendido e as circunstâncias o exigirem;
- h) chamar a atenção do orador, quando se esgotar o tempo a que tem direito;
- i) anunciar a Ordem do Dia e submeter à discussão e votação a matéria dela constante;
- j) anunciar o resultado das votações;
- l) estabelecer o ponto da questão sobre o qual deva ser feita a votação;
- m) determinar nos termos regimentais, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador, se proceda à verificação de presença;
- n) anotar em cada documento a decisão do Plenário;
- o) resolver qualquer Questão de Ordem e, quando omissa o Regimento Interno, estabelecer Precedentes Regimentais, que serão anotados para solução de casos análogos;
- p) organizar a Ordem do Dia, atendendo a preceitos legais e regimentais;
- q) anunciar o término das sessões, convocando, antes, a sessão seguinte;
- r) convocar sessões extraordinárias, secretas e solenes, nos termos deste Regimento Interno;

II - quanto às proposições:

- a) aceitar ou recusar as proposições apresentadas;
- b) distribuir proposições, processos e documentos às comissões;
- c) determinar, a requerimento do autor, a retirada de proposições, nos termos regimentais;
- d) declarar prejudicada a proposição em face da rejeição ou aprovação de outra com o mesmo objetivo;
- e) devolver ao autor, quando não atendidas as formalidades regimentais, proposição em que seja pretendido o reexame da matéria anteriormente rejeitada ou vetada cujo veto tenha sido mantido;
- f) não aceitar substitutivos ou emendas que não sejam pertinentes à

- proposição inicial;
- g) determinar o desarquivamento de proposição, nos termos regimentais;
 - h) retirar da pauta da Ordem do Dia proposições em desacordo com exigências regimentais;
 - i) despachar requerimentos verbais ou escritos, processos e demais papéis submetidos à sua apreciação;
 - j) observar e fazer observar os prazos regimentais;
 - l) solicitar informações e colaborações técnicas para estudos de matéria sujeita à apreciação da Câmara Municipal;
 - m) devolver proposição que contenha expressões anti-regimentais;

Extraí-se desse feixe de atribuições que o Presidente de uma Casa Legislativa em geral, e o Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em particular, não dispõe de competência para atender, sozinho, à recomendação de sustar o trâmite de um processo legislativo, restituindo-o ao Chefe do Poder Executivo, sob pena de estar ele subtraindo a vontade do Plenário como um todo. Em verdade, não será exagerado afirmar que poderá haver quem entenda que a retirada de pauta do referido projeto de lei complementar por decisão isolada do Presidente poderá representar infração político-administrativa, ainda que sob a força coercitiva de uma recomendação do Ministério Público.

Mas não é só. Examinando-se o histórico do processo legislativo do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro pode-se afirmar que, na verdade, este Poder Legislativo já agiu da forma preconizada pelo Ministério Público.

Com efeito, aprovou-se no âmbito desta Casa Legislativa lei que compele o Poder Executivo a rever o Plano Diretor, compatibilizando-o aos ditames do Estatuto da Cidade. A Lei Complementar nº 56, de 8 de julho de 2002, tem o seguinte teor:

Art. 1º Fica prorrogado por cento e oitenta dias contados a partir do dia 4 de junho de 2002, o prazo máximo para o Poder Executivo proceder à revisão do Plano Diretor da Cidade, instituído pela Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992 e **submetê-la ao Poder Legislativo, obrigatoriamente compatibilizada com a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada ESTATUTO DA CIDADE e complementada com Anexos contendo avaliações da aplicação do Plano Diretor Decenal a cada ano de sua execução.**

Art. 2º A revisão a Lei Complementar nº 16 de 4 de junho de 1992

deverá considerar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana construído **a partir da participação da sociedade e integrado ao processo contínuo de planejamento municipal**, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Art. 3º Permanece em vigor a Lei Complementar nº 16 de 4 de junho de 1992 até que uma nova Lei Complementar de revisão do Plano Diretor seja publicada.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

E o fato é que Ministério Público já foi cientificado⁸ de que esta Casa Legislativa, na verdade, vem dando ao tema a devida relevância, pelo que, ao que parece, os esforços pela edição de um Plano Diretor em sintonia com o Estatuto da Cidade devem ser direcionados ao Poder Executivo.

Assim, em conclusão, muito embora a cópia da recomendação tenha já sido franqueada a todos os Edis, conforme anunciado pelos próprios Promotores de Justiça, entendemos que pertinente será nova divulgação do expediente de fls. 2/12, bem como desta manifestação, aos demais integrantes desta Câmara Municipal, sem prejuízo de emissão de pronta resposta ao Ministério Público externando as ponderações constantes desta manifestação.

À superior consideração.

Rio de Janeiro, 30 de agosto de 2004.

Flávio Andrade de Carvalho Britto
Subprocurador-Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

⁸ Ofício GP 6-290/04, de 5 de agosto de 2004, dirigido à Dra. Rosani da Cunha Gomes, cf. se extrai do Processo nº 3.305/04.