



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 15 de fevereiro de 2021.

-PARECER-

CMP DSL N° 2198/2021 /DAJ N° 65/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 2198/2021, que dispõe sobre “A criação do Parque Municipal do Açuinho, no Município de Petrópolis”. Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 2198/2021, que dispõe sobre “A criação do Parque Municipal do Açuinho, no Município de Petrópolis”, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Marcelo Lessa.

É o sucinto relatório.

Nicolas Martins
Estagiário



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa do Ilustre Vereador Marcelo Lessa, segundo o seu autor, está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP, entretanto, a matéria objeto do presente projeto de lei encontra-se inserida na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, dispostas no inc. II, do art. 60 art. 78, inc. XXIV, XXVI e XXXVII, todos da LOMP.

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

Art. 78. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXIV - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, com observância do limite das dotações a elas destinadas;

XXVI - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei;

XXXVII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma de lei;

De plano, verifica-se que a presente proposição legislativa, de iniciativa do nobre Vereador Marcelo Lessa, por mais meritória que tenha sido as intenções, ela invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa, ao tratar da *Criação*



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

do Parque Municipal do Açuzinho, com várias obrigações administrativas e financeiras para a administração municipal.

Entretanto, importa mencionar que os dispositivos constantes do ordenamento jurídico constitucional, que poderão ser violados com a probabilidade de aprovação da proposição analisada, ou seja, não pode, por expressa disposição constitucional, propor Projetos de Leis, que confirmam atribuições à administração ou que impliquem aumento de despesas, sem qualquer indicação da fonte de recurso, desequilibrando a lei orçamentária municipal.

Contudo, a presente proposição legislativa, quando impõe ao Poder Executivo a criação do Parque Municipal de Açuzinho, no Município de Petrópolis, dispõe sobre atribuições da administração municipal.

Mais ainda, a proposição em análise, se aprovada, gerará um aumento significativo de despesa, uma vez que além de impor gastos não previstos na lei orçamentária municipal com a criação do Parque e suas estruturas físicas, exige, também, que se crie na estrutura administrativa municipal o Conselho Gestor para o Parque, cuja composição, atribuições e finalidades serão definidas por Decreto pelo Poder Executivo.

Ademais, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, pois, conforme expressamente disposto nos artigos 60 e 78 da LOMP, mencionado em linhas recuadas, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração e também sobre a administração dos bens públicos municipais.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

No caso, a proposição ora analisada importa em considerável aumento de despesa para a administração pública municipal, face à necessidade da criação do Parque Municipal e instalações de suas estruturas físicas. Desta forma, por tudo que já foi dito, implica em investimentos diversos com estudo de caso, instalações, equipamentos, mão de obra adequada, já que os destinatários finais são os petropolitanos e inúmeros turistas nacionais e estrangeiros. E o faz sem a devida previsão orçamentária, o que também é vedado, modo expresso, por meio do disposto nos artigos 106, incisos II da Lei Orgânica do Município de Petrópolis-LOMP.

Art. 106. São vedados:

(...)

II - o início de programas ou projetos não incluídos no orçamento anual;

Nessa senda, decidiu esse Colendo Tribunal de Justiça do Estado:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 3.900/2013. ALTERA VALOR PAGO AOS SERVIDORES PÚBLICOS A TÍTULO DE DIÁRIAS. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. É manifesta a *inconstitucionalidade formal* da Lei nº 3.900, de 05 de julho de 2013, do Município de Canguçu, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que dispõe sobre o valor a ser pago aos servidores públicos a título de diárias, matéria afeta a *iniciativa privativa* do Chefe do Poder



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Executivo, atraindo com os artigos 8º, 10, 19, 60, II, "a" e "b", e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual. Como também, padece de inconstitucionalidade material a lei indigitada ao acarretar aumento de despesas, sem prévia previsão orçamentária, afrontando o disposto nos artigos 149 e 154, I, Constituição Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055651509, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 14/10/2013)

Trata-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, inclusive com aumento de despesas, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este é o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da proposição analisada, a qual dispõe sobre matéria administrativa

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Necessário ressaltar, ainda, que o presente Projeto de Lei analisado apresenta positivo flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Assim, a supramencionada proposição, de iniciativa parlamentar, ao impor ao Poder Executivo a criação do Parque Municipal de Açuinho e instalações de inúmeras estruturas físicas, não apenas se constitui em indevida ingerência nos serviços prestados pela Administração, como também implica a transgressão ao princípio da harmonia, separação e independência dos Poderes.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 2.774/14 DO MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. LEI AUTORIZATIVA À INSTITUIÇÃO DE ESTACIONAMENTO OBLÍQUO EM DETERMINADAS VIAS URBANAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. É *inconstitucional* a Lei 2.774, de 28.08.14, do Município de Arroio Grande, que autoriza a *instituição de estacionamento oblíquo em determinadas vias urbanas daquele município, porque padece de vício de origem. O simples fato de se tratar de lei autorizativa não afasta o vício de iniciativa. Estratégia de membros do Legislativo, para afastar o vício de iniciativa, visando angariar simpatia do eleitorado, mesmo sabendo não se tratar de matéria de sua competência. A referida lei, de iniciativa do Poder Legislativo, fere a harmonia e a independência entre os Poderes, porquanto dispõe sobre o sistema viário municipal, cuja competência é exclusiva e privativa do Chefe do Poder Executivo local.* AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061698494, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 15/12/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEI N.º 1.598, DE 07 DE OUTUBRO DE 2010. LEI AUTORIZATIVA SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. AUMENTO DE DESPESA SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL. Inegável a *inconstitucionalidade formal da Lei n.º 1.598/10 do Município de Estância Velha, ao versar sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na forma dos artigos 60, II, d, e 82, II, III e VII, CE, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8.º, também da Carta Estadual, submetendo à prévia autorização do Legislativo a execução dos serviços e autorizando a sua regulamentação pelo*



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Poder Executivo, violado, ainda, o princípio da Separação dos Poderes (artigo 10, CE), flagrada, de outro lado, em razão de a disposição implicar aumento de despesa, sem a correspondente previsão orçamentária, inconstitucionalidade material, forte nos artigos 61, I, 149 e 154, I, todos da Constituição Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70042619148, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 22/08/2011)

Em síntese, a presente proposição legislativa, por tratar de matéria tipicamente administrativa, não pode ser de iniciativa original do Poder Legislativo Municipal, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo. Com a invasão de competência, o referido Projeto de Lei apresenta vício de inconstitucionalidade formal insanável, por ofensa ao princípio da simetria a Constituição Federal e Estadual.

Por todas estas razões expostas acima, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, **OPINA DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido, entretanto orienta o nobre vereador, que o objeto da presente proposição legislativa pode ser tratada por mera indicação.

À superior consideração.

SERGIO DE
SOUZA MACEDO

Assinado de forma digital por
SERGIO DE SOUZA MACEDO
Dados: 2021.02.16 19:35:41
-03'00'

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB-RJ 91435