



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

## DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 05 de maio de 2021.

### -PARECER-

#### CMP DSL N° 4182 SSM

**EMENTA:** Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 4182/2021, que “Altera o artigo 1º, da Lei Municipal n.º 7.734, de 8 de novembro de 2018”. Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 4182/2021, que “Altera o artigo 1º, da Lei Municipal n.º 7.734, de 8 de novembro de 2018”, que trata de autorização para o Executivo Municipal à criação de Crematório Público, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Marcelo Lessa.  
*(Assinatura)*

É o sucinto relatório.

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa do Ilustre Vereador Marcelo Lessa, segundo o seu autor,



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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 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;**

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

A primeira questão constitucional a ser apreciada diz respeito à possibilidade do legislador local legislar a respeito da organização e funcionamento dos órgãos que compõem a administração municipal, conforme julgado a seguir:<sup>5</sup>

Julgado deste colendo Órgão Especial ressalta a importância do princípio da reserva de administração no contexto da separação de poderes (TJSP, ADI 172.331-0/1-00, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., 22-04-2009), bem explicado pelo Ministro Celso de Mello:



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. 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 ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Muito embora, a matéria tratada na presente proposição legislativa seja de suma importância para a população de Petrópolis, s.m.j, a referida matéria objeto do Projeto de Lei, não está no rol das matérias de iniciativa dos nobres vereadores, mas sim na competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal.



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

As reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo a atores diversos, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

**“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).**

**“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo” (RT 866/112).**

**“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da**



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa" (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

É ponto pacífico que "as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.). *A*

Portanto, deve ser promovida a pesquisa, no patamar constitucional da reserva de iniciativa explícita, para se aquilatar violação ao princípio da separação dos poderes.

Afigura-se, em linha de princípio, razoável conclusão afirmativa dessa violação à vista da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme previsto na Constituição Estadual aplicável na órbita municipal. Se a matéria legislada for atinente à "criação, extinção das Secretarias e órgãos da administração pública e referir-se também ao seu funcionamento,



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

observado o disposto no art. 60, da LOMP, há flagrante interferência do Legislativo no Executivo Municipal. Neste sentido:

**“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.**

**I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.**

**II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.**

**III. - Precedentes do STF.**

**IV - Ação direta de constitucionalidade julgada procedente” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).**

**“É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade**



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

**da Federação” (STF, ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02).**

**“III - Independência e Separação dos Poderes: processo legislativo: iniciativa das leis: competência privativa do Chefe do Executivo. Plausibilidade da alegação de constitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública, criação de cargos e funções públicos e estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos, que são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, e), bem como dos que invadem competência privativa do Chefe do Executivo (CF, art. 84, II). Conseqüente deferimento da suspensão cautelar da eficácia de expressões e dispositivos da lei questionada” (STF, ADI-MC 2.405-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, 06-11-2002, DJ 17-02-2006, p. 54.)**

O serviço de Crematório Público autorizado pela Lei Municipal n.º 7.734, de 8 de novembro de 2018, tratada na presente proposição legislativa alteradora, a qual a época teve sua deflagração, indevidamente, por iniciativa parlamentar local e posteriormente sancionada pelo Excelentíssimo Prefeito Municipal



## ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

padece de vício de inconstitucionalidade formal, pois a iniciativa em relação a matéria, serviço público de crematório/sepultamento humano, é atribuição exclusiva do Chefe do Executivo Municipal.

A Lei Municipal n.º 7.734, muito embora inconstitucional, continua vigente, pois não há qualquer representação de inconstitucionalidade face a mesma. Além de sua inconstitucionalidade ela também é inócuas, pois somente autoriza o Executivo a criar o serviço público de crematório, não impondo qualquer comando positivo ou negativo, facultando ao Executivo criar ou não o serviço, que até a presente data não o criou.

Desta forma, verifica-se também a ilegalidade e a inconstitucionalidade das leis autorizativas, quando o legislativo por meio de leis autoriza o Prefeito a realizar uma atribuição que a própria Constituição Federal e a Constituição Estadual, por simetria atribuiu exclusivamente ao Chefe do Executivo Municipal a iniciativa para deflagrar o processo legislativo de formação de leis em determinadas matérias. As leis que a Câmara Municipal de Petrópolis poderá autorizar ao Chefe do Poder Executivo estão previstas no rol taxativo dos incisos IV, V, VI, VII, IX e XIII, do art. 37, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis-LOMP.

Assim sendo, restou provado que a matéria objeto do mencionado Projeto de Lei, se comprehende na atribuição formal da reserva de lei a atos típicos da gestão administrativa, forma exponencial de legitimação da reserva de Administração dependente de lei e iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo assim, não se pode conceber qualquer alteração



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

numa Lei que seja inconstitucional e que sua iniciativa também a seja.

Em síntese, a presente proposição legislativa, por tratar de matéria tipicamente administrativa, não sendo de iniciativa parlamentar local, objetivando alterar uma lei originalmente inconstitucional, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, apresentando assim vício de inconstitucionalidade formal insanável, por ofensa ao princípio da simetria a Constituição Federal e Estadual, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, OPINA **DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido.

À superior consideração.

Fernando Fernandes de A. Araújo  
Diretor Jurídico  
Mat.: 1729.063/21  
OAB/RJ 80742

SERGIO DE  
SOUZA MACEDO

Assinado de forma digital por  
SERGIO DE SOUZA MACEDO  
Dados: 2021.05.05 20:35:06  
-03'00'

**SERGIO DE SOUZA MACEDO**  
Consultor Jurídico  
Matricula nº 1056.061/11  
OAB/RJ 91.435