



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

Petrópolis, 11 de junho de 2021.

PARECER

CMP 5360/2021 – GP 572/2021 - DAJ 330/2021

EMENTA: Parecer Jurídico acerca da legalidade do Veto integral do Prefeito municipal ao Projeto de Lei n. 3214/2021, que “Institui a Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece normas para atos de liberação de atividade econômica e análise de impacto regulatório e dá outras providências”.

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de análise acerca da legalidade do Veto integral exarado pelo Prefeito do Município de Petrópolis ao Projeto de Lei n. 3214/2021, que “Institui a Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece normas para atos de liberação de atividade econômica e análise de impacto regulatório e dá outras providências”.

II - ASPECTOS GERAIS

II.1 - Histórico da tramitação

Antes de tudo, cabe mencionar que esta Casa Legislativa tramitou e aprovou o Projeto de Lei 3214/2021, tendo enviado ofício informativo dessa deliberação ao Poder Executivo municipal, que o recebera em data de 05/05/2021.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

Com base em prerrogativa constante da LOM, o Chefe do Poder Executivo vetou integralmente a norma a que se refere o Projeto de Lei 3214/2021, tendo realizado a protocolização do ofício GP 572/2021, nesta Casa, em data de 26/05/2021.

Verifica-se que o presente feito teve tramitação sequencial pelo Departamento Secretaria Legislativa e pela Presidência da Câmara, que o encaminhou para análise por este Departamento de Assuntos Jurídicos.

II.2 - Fundamentos do Veto

Identifica-se que o Veto objeto de análise, proferido pelo Chefe do Poder Executivo, teve como principais fundamentos dois tópicos, notadamente: a) invasão de competência do Poder Executivo pelo Legislativo, com a conseguinte afronta ao princípio da separação de poderes; b) desrespeito às disposições da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998.

III - DA ANÁLISE SOBRE O VETO

III.1 - Análise sobre invasão de competência – princípio da separação de poderes

O primeiro fundamento para o Veto exarado pelo Executivo se encontra lastreado no princípio constitucional da separação de Poderes, sob o argumento de haver vício de iniciativa, haja vista que a matéria do Projeto de Lei englobaria o funcionamento da administração municipal, cuja atribuição compete ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse cenário, não obstante a grande valia dos objetivos norteadores do Projeto de Lei 3214/2021, s.m.j., algumas passagens de seu conteúdo - por amostragem, podem ser



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

mencionados os §§2º e 3º, do art. 3º - impõem obrigações tanto na esfera procedimental quanto operacional do Poder Executivo que, a princípio, são da esfera administrativa e que acabam se sobrepondo às atribuições de gestão e também ao poder de polícia da Administração.

Da mesma forma pode ser verificado em relação aos artigos 6º, 7º e 8º do Projeto de Lei, que, muito embora aparentemente estabeleçam regras de cunho geral, em realidade, a despeito de promoverem a implementação de maior celeridade aos licenciamentos, acabam por estabelecer regramentos e rito com influência direta em relação à organização, operacionalização e funcionamento da atividade do Poder Executivo nas referidas matérias.

Nesse contexto, muito embora seja reconhecida a grande importância da matéria contida no Projeto de Lei que objetivou o Veto, identifica-se que, ao menos em relação aos pontos anteriormente destacados, a matéria não se encontra no rol daquelas cuja origem legislativa seja da esfera Parlamentar, cabendo ao Poder Executivo a iniciativa.

Assim dispõe o art. 6º da Lei Orgânica do Município de Petrópolis:

Art. 6º. 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;



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

Vale registrar, também, o que dispõe a Lei Orgânica, em seu art. 78, acerca da competência do Chefe do Executivo, senão vejamos:

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 da lei;

Nesses termos, ao menos em relação aos dispositivos acima mencionados, por amostragem, entende este DAJ que assiste razão ao Veto manifestado pelo Prefeito Municipal, haja vista a configuração da quebra do princípio da separação de poderes, ao serem instituídos ritos, prazos e operacionalização que terão reflexos na organização e funcionamento da máquina administrativa.

Vale ressaltar os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, in *Direito Municipal Brasileiro*, 15^a ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712, no sentido de que:

[...] todo ato do Prefeito quer infringir prerrogativa da Câmara – como também toda a deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

A proposição legislativa, ao regular, ainda que em pequenas porções da norma, matéria eminentemente com reflexos em questões de cunho administrativo, estará exercendo atividade atípica em outra esfera de Poder, ferindo, assim, a separação de poderes, chamada de *Checks and Balances*, também conhecida como *Freios e Contrapesos*, teoria desenvolvida por Montesquieu. Assim agindo, por ocasião da aprovação da proposição, o Parlamento, s.m.j., invadiu competência do Chefe do Poder Executivo, padecendo de mácula formal de inconstitucionalidade.

Segundo o jurista Hely Lopes Meirelles:

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.

III.2 - Desrespeito aos ditames da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A LC 95/1998 “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”.

Nesse contexto, o art. 1º da referida norma assim preleciona:

Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Verifica-se que os apontamentos explicitados no Veto do Poder Executivo, ora analisado, acerca de divergências constantes do texto do Projeto de Lei 3214/2021 em relação aos ditames da Lei Complementar 95/98, se mostram pertinentes.

Muito embora não exista prejuízo redacional ou semântico em relação à forma com que fora explicitado o art. 9º do Projeto de Lei, certo é que não fora empregada a adequada técnica ditada pela Lei Complementar, que deve ser respeitada.

Noutro giro, conforme também apontado no Veto, o art. 11 do Projeto de Lei faz menção ao inciso VIII do art. 4º do mesmo diploma, senão vejamos:

Os direitos de que trata esta Lei não se aplicam ao Direito Tributário e Financeiro, **ressalvado o disposto no inciso VIII do art. 4º.**, condicionada a eficácia do dispositivo à edição de regulamento que estabeleça a técnica, os procedimentos e os requisitos que deverão ser observados para arquivamento de qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital.

Conforme ressaltado nas Razões do Veto, não existe o inciso VIII no art. 4º do Projeto de Lei. Dessa forma, se mostra



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

inviável identificar se houve apenas um erro material ao referenciar o inciso – trocando um por outro - ou se, efetivamente, não houve a confecção redacional do inciso VIII.

Nesse sentido, vale destacar o que dispõe o art. 11 da Lei Complementar 95/98:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

- b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Em face do acima exposto, entende este DAJ que assiste razão ao Veto do Poder Executivo em relação à incompatibilidade de adequação do art. 11 do Projeto de Lei aos ditames da Lei Complementar 95/98, haja vista a possibilidade de suscitar dúvidas em relação às ideais pretensões da norma.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

III.3 - Invasão à competência legislativa federal

Muito embora a análise sobre o Veto deva respeitar o seu aspecto global, levando em conta exclusivamente o que consta tanto do Veto quanto da norma, em se tratando de primeira oportunidade em que este DAJ se manifesta sobre o Projeto de Lei 3214/2021, necessário se faz alertar aos Excelentíssimos Parlamentares acerca de uma invasão do texto em relação a matéria de competência da União Federal, senão vejamos o que consta do inciso VIII, do art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º São direitos de toda pessoa natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e crescimento econômico do município, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

[...]

VIII – arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, desde que realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento, hipótese em que se equiparará a documento físico e original para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público ou privado.

No que concerne à comprovação de qualquer ato de direito público, prevista no inciso VIII acima transcrito, identifica-se a ausência de qualquer óbice, ilegalidade ou inconstitucionalidade, haja vista que a própria Lei Federal 13.874/2019 assim estabeleceu, além de ser matéria afeita ao interesse da localidade. No entanto, ao estender essa mesma condição conferida aos atos de direito público para os atos de



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

direito privado, s.m.j., estar-se-á invadindo a seara normativa do direito civil e/ou de registros públicos cuja competência é da União Federal.

Assim dispõe a Constituição Federal sobre o tema:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]

XXV - registros públicos;

[...]

Fica patente, s.m.j., que ao estender os efeitos do inciso VIII, art. 3º, do Projeto de Lei 3214/201 também para atos de direito privado, referida proposição invade competência da União, parametrizando um vício de iniciativa que redundaria em uma inconstitucionalidade.

IV - NATUREZA OPINATIVA DO PARECER

Em face de todo o exposto, importa ressaltar que o presente parecer tem caráter técnico-opinativo e não vincula seus destinatários em relação à sua conclusão.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

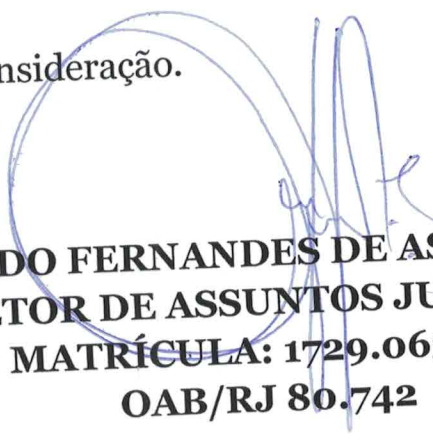
jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

IV - CONCLUSÃO

Em obediência ao ordenamento jurídico Pátrio, e em conformidade com a análise acima realizada, muito embora a matéria tratada no Projeto de Lei 3214/2021 seja de grande importância para os Petropolitanos, este DAJ, s.m.j, entende pela adequação do Veto, exarado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, haja vista terem sido identificados vícios de inconstitucionalidade e assim como afronta aos ditames da Lei Complementar 95/98, no que concerne ao aspecto formal do Projeto de Lei.

É o parecer.

À superior consideração.


FERNANDO FERNANDES DE ASSIS ARAÚJO
DIRETOR DE ASSUNTOS JURÍDICOS
MATRÍCULA: 1729.063/21
OAB/RJ 80.742