



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Petrópolis, 19 de agosto de 2021.

**-PARECER-**

**CMP DSL N° 6983/2021 DAJ N. 468 SSM**

**EMENTA:** Parecer Jurídico referente à análise da legalidade do Projeto de Lei n.º 6983/2021, que dispõe sobre a “Criação de aplicativo para denunciar maus-tratos de animais e práticas de condutas criminosas envolvendo direitos dos animais no âmbito do Município de Petrópolis e dá outras providências”. Impossibilidade.

Cuida o presente parecer, objetivando analisar o Projeto de Lei n.º 6983/2021, que dispõe sobre a “Criação de aplicativo para denunciar maus-tratos de animais e práticas de condutas criminosas envolvendo direitos dos animais no âmbito do Município de Petrópolis e dá outras providências”, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Domingos Protetor.

É o sucinto relatório.

**DO MÉRITO.**

Compulsando os presentes autos, verificamos que a presente matéria contida no presente Projeto de Lei, de iniciativa do nobre Vereador Domingos Protetor não está no rol das

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ  
Tel/fax (24) 2291-9200

[www.cmp.rj.gov.br](http://www.cmp.rj.gov.br)



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

matérias de iniciativa parlamentar, descritas no art. 59 da Lei Orgânica do Município de Petrópolis-LOMP, mas sim descrita dentre das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 60, da LOMP:

**Lei Orgânica do Município de Petrópolis**

**Art. 59. A Iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (grifos nosso)**

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

**I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**

**II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;**

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

**IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções. (grifos nosso)**



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

**Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT**

Trata-se o presente Parecer Jurídico em analisar a proposição legislativa, de autoria parlamentar local, objetivando autorizar o Chefe do Executivo Municipal, a criar no Município de Petrópolis aplicativo para denunciar maus-tratos de animais e práticas de condutas criminosas envolvendo direitos dos animais, além de um link no site da Prefeitura Municipal para possibilitar ao cidadão a realização de denúncias semelhante ao do Aplicativo a ser criado.

Impende esclarecer, que 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.). Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes.

Também prevê Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP, no seu art. 60, a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, respeitando o princípio constitucional da simetria.

O dispositivo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

O inciso III, do art. 60, da LOMP fornece ao Chefe do Poder Executivo Municipal a prerrogativa de dispor mediante decreto sobre “organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”, em preceito semelhante ao art. 84, VI, a, da Constituição Federal. Por sua vez, o art. 70 da LOMP, estabelece competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

**Ressalta-se, que as leis meramente autorizativas são usadas de forma atécnica, por muitas Casas Legislativas.**

**A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.**

Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

“(…) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu ‘lei’ autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).

**A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.**

Neste sentido, vem julgando este egrégio Tribunal, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas "autorizações" são mero eufemismo de "determinações", e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

**"LEIS                    AUTORIZATIVAS                    –**  
**INCONSTITUCIONALIDADE -** Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

**VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.**

**LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E**



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

**NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A  
ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS  
APÓS O VENCIMENTO –  
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E  
MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E  
VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA  
SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO  
DE COMPETÊNCIA DO PODER  
EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.**

A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundava em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).

A argumentação da natureza autorizativa da norma e da inércia na execução da lei não elide a conclusão de sua inconstitucionalidade. Essa questão foi bem examinada pela Suprema Corte que assim manifestou:

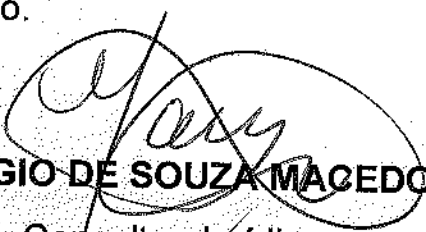
Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as conseqüências de ordem política daí derivadas” (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Face ao todo o exposto, mesmo sendo a matéria de grande importância para o município, entende este DAJ, que o Projeto de Lei em análise apresenta vício formal de iniciativa, além da ilegalidade das leis meramente autorizativas, violando frontalmente os princípios da separação entre os Poderes, não devendo, s.m.j, tramitar no Plenário desta Casa Legislativa.

À superior consideração.

  
**SERGIO DE SOUZA MACEDO**

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435