



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Petrópolis, 11 de novembro de 2021.

-PARECER-

CMP DSL PL N. 8968/2021 GP 1259/2021 DAJ N.º 715/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico referente à análise da legalidade do Veto total ao Projeto de Lei n. 4553/2021, que “Institui no âmbito do Município de Petrópolis o Programa de Logística Reversa para recolhimento dos produtos que especifica e dá outras providências”.

Cuida o presente parecer, objetivando analisar a legalidade do Veto total, exarado pelo excelentíssimo Prefeito Hingo Hammes ao Projeto de Lei n. 4553/2021, que “Institui no âmbito do Município de Petrópolis o Programa de Logística Reversa para recolhimento dos produtos que especifica e dá outras providências”, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Maurinho Branco.

É o sucinto relatório.

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

www.cmp.rj.gov.br



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

DO MÉRITO.

Compulsando os presentes autos, verificamos que não assiste razão ao Veto total ao Projeto de Lei n. 4553/2021, de autoria do nobre Vereador Maurinho Branco, tendo em vista os fundamentos a seguir:

A matéria contida no presente Projeto de Lei, está no rol das matérias de competência do Município, nos termos do art. 30, I, da CRFB e de iniciativa concorrente do Chefe do Poder Executivo e do Parlamentar local, previstas no inciso VIII, do art. 37 c/c o art. 191, ambos da LOMP:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (grifos nosso)

Art. 37. Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, exceto quando se tratar de leis orgânicas, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente:

(...)

VIII - dispor sobre o Plano Diretor, o Plano de Controle de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo, o Código de Obras Municipais, Códigos Municipais e demais Planos e Programas de Governo;

Art. 191. Fica criado o Fundo Municipal de Conservação Ambiental, destinado à implementação de programas e projetos de recuperação e proteção ambiental, vedada sua utilização para o pagamento de pessoal da administração pública direta e indireta, ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade.

A matéria tratada do mencionado Projeto de Lei dispõe sobre Programa de Logística Reversa, visando a proteção do meio ambiente na Cidade de Petrópolis.

O Prefeito alega que a aludida proposição legislativa violou os artigos 16, §1º, inc. V c/c art. 78, inciso XXXVII da LOM- Lei Orgânica do Município de Petrópolis, interferindo na organização e funcionamento da administração municipal.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Verifica-se, que não há controvérsia acerca da competência do Município para legislar sobre o meio ambiente, juntamente com a União e os Estados, no limite do seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c art. 30, I e II, ambos da Constituição Federal de 1988, normas estas reproduzidas no art. 73, VI, c/c art. 216, §1º, II, ambos da Magna Carta do Estado do Rio de Janeiro).

Concebe-se, assim, que se o Município legisla sobre Direito Ambiental, fazendo-o de forma fundamentada segundo seus interesses locais, não há, em princípio, violação às regras de competência, podendo até mesmo adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados e União.

Fulcrado nesse raciocínio, o Supremo Tribunal Federal – STF sedimentou, a propósito, que “os Municípios podem legislar sobre Direito Ambiental, desde que o façam fundamentadamente” (ARE 748206 AgR/SC, Rel Min. Celso de Mello, julgado em 14/3/2017).

O projeto de lei sob análise, em todos os seus dispositivos não atribuiu ao Executivo municipal quaisquer encargos administrativos ou financeiros não merecendo destarte qualquer sanção.

Alega também o Prefeito Municipal, que o Poder Legislativo usurpou a sua competência ao atribuir obrigações à Administração Direta, com o que violou, nesse agir, a separação, independência e harmonia entre os poderes (art. 2º, CRFB; art. 32,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

CESC; art. 2º, LOM), concluindo pelo vício de iniciativa, o que no caso não ocorreu.

Especificamente o artigo 59 da Lei Orgânica Municipal determina que a iniciativa de proposição das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, salvo os casos elencados no art. 60, ambos da LOMP, os quais são de competência privativa do Prefeito Municipal, ou seja, não houve qualquer invasão a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois a matéria, direito ambiental, não se encontra no rol dos incisos do art. 60, da LOMP.

Dispõe o artigo 64, §1º, da Lei Orgânica Municipal, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo do Município para vetar total ou parcialmente projeto de lei, quando a matéria tratada no Projeto de Lei é contrária a constitucionalidade e ao interesse público, entretendo, o que se observa nos dispositivos da preposição legislativa são apenas orientações aos entes privados para os cuidados de armazenamentos e reaproveitamentos de produtos nocivos ao meio ambiente.

Verifica-se, no caso, que não há qualquer limitação constitucional à propositura de projeto por Vereador sobre a matéria tratada, já que, com base nos fundamentos acima expostos, não se constata qualquer hipótese de iniciativa privativa e/ou exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal. Essa também foi a conclusão do TJRS ao julgar a ADI nº 70030187793, que versou sobre semelhante diploma legal do Município de Porto Alegre (Lei Municipal nº 10.531/2008),

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

www.cmp.rj.gov.br

5



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

reconhecendo que o programa de redução gradativa no número de veículos de tração animal e de veículos de tração humana naquela localidade, de iniciativa parlamentar, não possuía vício de iniciativa no processo legislativo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE CRIA PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA NO NÚMERO DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL E DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO HUMANA. VÍCIO FORMAL INEXISTENTE. Não é inconstitucional a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que não atribui ao Poder Executivo quaisquer ônus e merece deste a defesa de sua constitucionalidade. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70030187793, Tribunal Pleno, TJRS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Redator: Danúbio Edon Franco, Julgado em: 05-10-2009).

Quanto à matéria de fundo, também não há qualquer óbice à proposta. Convém destacar que o objetivo principal do Projeto de Lei nº 4553/2021 é promover a proteção do meio ambiente natural. A Constituição Federal, no artigo 225, *caput*, dispõe: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, porém, vêm oscilando sobre o tema. Confira-se os julgados recentes que ora reconhecem a constitucionalidade ora declaram a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar criando programas públicos:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 290549 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012) Ementa: CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). 2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes. 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016)

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”. 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de “pessoas com deficiência”, com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – “pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras” – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina. (ADI 5293, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017,

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

www.cmp.rj.gov.br



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 20-11-2017 PUBLIC 21-11-2017) EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2329, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-116 DIVULG 24-06-2010 PUBLIC 25-06-2010 EMENT VOL-02407-01 PP-00154 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 30-42 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 143-150) EMENTA: Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Instituição de programa de saúde pública. Iniciativa privativa do poder executivo. Acórdão é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário. (ARE 784594 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 08/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 05-10-2017 PUBLIC 06-10-2017)





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Analisando as decisões da Suprema Corte João Trindade Cavalcante Filho, Consultor Jurídico do Senado Federal, apresenta três argumentos a respeito dos limites da atuação do Poder Legislativo em políticas públicas. Segue abaixo trechos de seu posicionamento:

Discussão: pode o legislativo iniciar projetos de lei que instituem políticas públicas? Ou se trata de iniciativa exclusiva do Poder Executivo? De acordo com a interpretação que entendemos ser a mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, a alínea “e” do inciso II do §1º do art. 61 da CF não veda ao Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.

Em primeiro lugar, porque, como já analisamos, a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, devendo, por isso, ser interpretada em sentido estrito. Ora, a interpretação literal do dispositivo citado indica que é exclusiva do Presidente da República a tarefa de propor projetos de lei sobre criação e extinção de órgãos e Ministérios da Administração Pública. A contrário sensu, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

Porém, essa interpretação literal – que é, nas lições de Inocêncio Mártires Coelho, sempre um começo, nunca um ponto de chegada – não pode ser levada ao paroxismo.

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



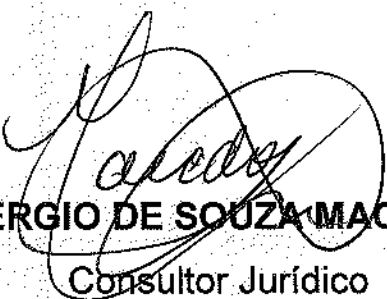
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico 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.) Sem grifo no original.

Face ao todo o exposto, este DAJ, s.m.j, **OPINA FAVORAVELMENTE** pela derrubada do Veto total, exarado pelo Excelentíssimo Prefeito Municipal Hingo Hammes, tendo em vista que o Projeto de Lei n.º 4553/2021 não apresenta ilegalidade ou vício formal de inconstitucionalidade.

À superior consideração.



SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435