



DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 26 de maio de 2022.

-PARECER-

CMP DSL N°2151/2022 DAJ N.º 217 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 2151 /2022, que "Institui o Comitê Intersectorial de Crise Climática E Ambiental no âmbito do Município de Petrópolis". Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar Projeto de Lei nº 2151/2022, que "Institui o Comitê Intersectorial de Crise Climática e Ambiental no âmbito do Município de Petrópolis", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Yuri Moura.

É o sucinto relatório.





JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DO DIREITO:

DA REGULARIDADE FORMAL DO PROJETO:

Neste capítulo será realizada a análise da Proposição Legislativa, apresentada pelo nobre Vereador Yuri Moura, que segundo critérios formais, quais sejam: a) competência do município para legislar sobre a matéria; b) a competência do autor para a apresentação da proposição; c) a adequação da matéria ao tipo legislativo utilizado; d) se há demais exigências formais estabelecidas especificamente para a matéria apresentada e, existindo, se elas foram observadas.

COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA:

A primeira questão que deve ser analisada, quando se indaga da regularidade formal do PL em análise, diz respeito à capacidade legiferante dos Municípios. Ou seja, a competência legislativa do Ente federado que se propõe a legislar sobre determinado assunto. Nesse sentido, percebe-se que a regra de competência sobre o tema pode ser extraída dos artigos, cujo texto seguem abaixo.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Destarte, pode-se concluir que o projeto está dentro do âmbito das atribuições definidas constitucionalmente aos municípios, devendo-se passar ao exame dos demais elementos do PL em análise.

COMPETÊNCIA DO AUTOR PARA APRESENTAÇÃO DA PROPOSIÇÃO:

Este tópico propõe-se analisar a regularidade autoral da presente Proposição segundo o critério de iniciativa, ou seja, se o Parlamentar local possui competência para apresentar projetos com tal objeto.

Segundo esse parâmetro, a regra é que vereadores, comissões legislativas permanentes, prefeito e cidadãos possam apresentar proposições, nos termos do art. 59 da Lei Orgânica Municipal. Contudo, essa legitimação sofre algumas restrições na medida em que a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara prevêem que algumas matérias somente poderão ser propostas por alguns legitimados. Sob esse viés, considerando a norma proposta, percebe-se a **existência de vício de iniciativa** no presente PL, que se propõe instituir no Município de Petrópolis um Comitê Intersetorial de Crise Climática e Ambiental, órgão colegiado integrante da administração pública municipal.

Impende esclarecer, que a organização e funcionamento da Administração, tanto para definir os programas de governo quanto para dispor sobre as atribuições da Administração e seus órgãos, é matéria que compete exclusiva do



JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Chefe do Poder Executivo Municipal. Aí também se incluem providências que digam respeito a forma de organização dos serviços administrativos. Sobre este ponto, frise-se, inclusive, que tal poder será exercido em regra através da expedição de atos infra legais, conforme exposto pela Constituição Federal, neste ponto aplicável por simetria aos demais entes federados: **"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.**

E ainda que se admita que algumas matérias admitam a regulamentação por lei, quer seja porque aumentem despesas, quer seja porque haja a intenção de impor limites à discricionariedade do Poder Executivo, o fato é que a LOM exige que essa espécie de lei seja proposta pelo Prefeito Municipal. **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**





DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

subvenções.” (grifos nosso). Perceba-se que aí há uma questão fundamental que decorre da idéia de separação de poderes esculpida no Art. 2º da CF. Assim, é sempre atual a afirmação de que: A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara Municipal e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Veja-se que tal interpretação restritiva quanto à iniciativa legislativa para esse tipo de projeto não é isolada. Antes pelo contrário, ela segue a interpretação dominante dada pela jurisprudência doméstica dominante, em especial, a do STF.

Essa interpretação tradicional do assunto já levou a várias decisões judiciais sobre a existência de vício de iniciativa – em projetos de iniciativa do legislativo, como, por exemplo, na declaração de inconstitucionalidade de leis que determinavam ao



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Executivo: a. criação de um programa de doação de sangue, envolvendo atribuições da Secretaria de Saúde; b. vistorias de marquises e sacadas, com potencial geração de custos para a Administração; c. fixasse critérios para a regulamentação do comércio ambulante; d. instituisse serviço de odontologia nas escolas, etc.

Também quando o tema é a criação de "Órgão Colegiado", através de leis municipais iniciadas no Legislativo, a jurisprudência é firme no sentido de negar esta possibilidade em razão dos mesmos dispositivos e princípios acima aludidos.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N. 4.496/02, DE CHAPECÓ - LEI DE INICIATIVA CAMERAL VETADA PELA ALCAIDE E PROMULGADA PELO LEGISLATIVO - CRIAÇÃO DO CONSELHO E DO FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA - ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - MATÉRIAS DE INICIATIVA RESERVADA DO PODER EXECUTIVO - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES - ART. 32 DA CARTA ESTADUAL - LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER, EX NUNC E ATÉ DECISÃO FINAL, A EFICÁCIA DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS⁸. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS - LEI 4 TJSC. Processo: 2012.014225-7 (Acórdão). Relator: Nelson Schaefer Martins. Origem: Blumenau. Órgão Julgador: Órgão Especial. Julgado em: 20/02/2013. Classe: Ação Direta de Inconstitucionalidade 5 Parecer Jurídico ao PL 167/2013. Disponível em www.camarasorocaba.sp.gov.br. Acesso em 28/10/2015 6 STF. ARE 761857 AgR / MG - MINAS GERAIS . AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 24/03/2017. Órgão Julgador: Primeira Turma 7 STF. ADI 3169



JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

J SP - SÃO PAULO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO
BARROSO Julgamento: 11/12/2014. Órgão Julgador: Tribunal Pleno 8
TJSC. Processo: 2002.026121-7 (Acórdão). Relator: Orli Rodrigues.
Origem: Capital. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em: 23/04/2004
INTEIRO TEOR. Juiz Prolator: Não Informado Classe: Ação Direta de
Inconstitucionalidade Câmara Municipal de Blumenau Estado de Santa
Catarina Procuradoria-Geral CMF N. 484/2000 - PROJETO DE LEI VETADO
- REJEIÇÃO - PROMULGAÇÃO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA
MUNICIPAL - ARTIGOS 32 E 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL -
INTERPRETAÇÃO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. Há o fumus boni iuris
quando há possibilidade de incompatibilidade material entre a norma
inferior e a constitucional, configurando o periculum in mora a infração ao
princípio da iniciativa legislativa em matéria de organização e
funcionamento da administração, em face da realização de despesa
pública. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.072/2013
DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO DE AUTORIA DA CÂMARA DE VEREADORES.
CRIAÇÃO E INSTITUIÇÃO DO CODECON - CONSELHO DE DEFESA DO
CONSUMIDOR. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO.
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE
INICIATIVA. É inconstitucional a Lei 4.072, de 25/06/2013, do Município de
Viamão, que institui o CODECON - Conselho de Defesa do Consumidor,
porque padece de vício de origem. A referida lei, de iniciativa do Poder
Legislativo, fere a harmonia e a independência entre os Poderes,
porquanto dispõe acerca da criação de órgãos e cargos da administração
pública, cuja competência é exclusiva e privativa do Chefe do Poder
Executivo local, violando, assim, o disposto nos artigos 8º, 10 e 60, II, "b"
e "d", da Constituição Estadual, assim como o 39 da Lei Orgânica
Municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA
PROCEDENTE. UNÂNIME.

Desse modo, a iniciativa de parlamentar para a
criação de órgãos municipais, aí incluídos os "os órgãos colegiados"



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

fere o Princípio da Separação dos Poderes, previsto no Art. 2º da Constituição Federal. Ademais, a organização e funcionamento da Administração devem ser realizados por Decreto do Chefe do Poder Executivo (CF, Art. 84, VI, "a"). Por outro lado, ainda que se edite lei sobre o tema, a mesma deve ser de iniciativa do Prefeito, conforme previsão do Art. 60, III da LOMP.

CONCLUSÃO:

Assim, restou transparente que o PL em análise é portador de vício formal insanável, posto que a criação de órgão municipal, aí incluídos os "comitês", pressupõe norma de iniciativa do Poder Executivo, sob pena de ofensa aos Artigos 2º e 84, VI, "a", da Constituição Federal e o Artigo 60, III, da LOMP.

O vício é insanável porque atinge dispositivos fundamentais do texto, prejudicando-o integralmente. Assim, não se justifica a apresentação de emendas, nem a análise dos demais elementos formais e materiais.

Diante do exposto, este DAJ **orienta** pela possibilidade de o Presidente, por meio de despacho fundamentado, devolver à autora a proposição em epígrafe, em razão de vício de iniciativa caracterizado com base no artigo 61, § 1º, II, "b", da CF/88, no artigo 112, da CE/RJ e no artigo 60, III, da Lei Orgânica.

Sugere-se a remessa de indicação legislativa ao Executivo, nos termos regimentais, para a implementação da

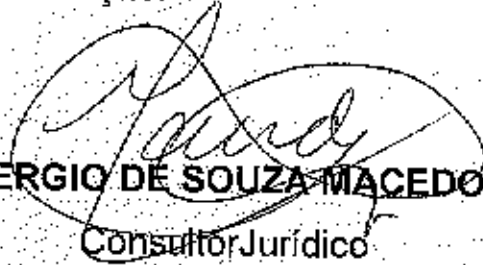


JO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

política prevista no PL n.º 2151/2022, diante do seu inquestionável mérito.

Por todas estas razões expostas acima, apresentando o Projeto de Lei n.º 2151/2021 vício formal de constitucionalidade, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, **OPINA DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido.

À superior consideração.



SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435