



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Petrópolis, 23 de agosto de 2022.

-PARECER-

CMP DSL PL N. 4448/2022 GP 535/2022 DAJ N.º324/2022 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico referente à análise da legalidade do Veto Parcial ao Projeto de Lei n. 7648/2021, que "Estabelece sanções às práticas discriminatórias no âmbito do Município de Petrópolis e dá outras providências".

Cuida o presente parecer, objetivando analisar a legalidade do Veto Parcial, exarado pelo excelentíssimo Prefeito Rubens Bomtempo ao Projeto de Lei n. 7648/2021, que "Estabelece sanções às práticas discriminatórias no âmbito do Município de Petrópolis e dá outras providências", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Yuri Moura e a Ilma. Sra. Vereadora Gilda Beatriz.

É o sucinto relatório.

Prça Visconde de Mará, 09, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br

1



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 Parcial ao Projeto de Lei n. 7646/2021, de co-autoria dos nobres Vereadores já mencionados acima, 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 Municipal e do Parlamentar local, previstas no art. 59, 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 eleitores do Município no último pleito



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

**eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta
Lei Orgânica. (grifos nosso)**

Preliminarmente, constata-se que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O E. Supremo Tribunal Federal precisou que as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, tendo vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao status de ente federativo na Constituição Cidadã. Nessa toada a doutrina do Ministro Alexandre de Moraes leciona que **"interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)".** (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

Para o Supremo, a autonomia municipal revela-se fundamentalmente quando o ele exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da Carta Magna. Destarte, neste giro, a matéria normativa constante na proposição se adéqua efetivamente à definição de interesse local, posto que o Projeto de Lei nº 7648/2021, além de veicular matéria de relevância para o Município,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

não atrelada às competências privativas da União (CF, art. 22), visa regular matéria relativa ao exercício de polícia administrativa em âmbito local, especificamente com a previsão de posturas municipais, as quais proíbem práticas discriminatórias no âmbito do Município de Petrópolis.

Além disso, a CE/RJ, em seu §2º, do art. 9º, já dispõe sobre as penalidades por infração às práticas de atos discriminatórios:

Art. 9º O Estado do Rio de Janeiro garantirá, através de lei e dos demais atos dos seus órgãos e agentes, a imediata e plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos, mencionados na Constituição da República, bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil.

(...)

§ 2º O Estado e os Municípios estabelecerão sanções de natureza administrativa, econômica e financeira a quem incorrer em qualquer tipo de discriminação, independentemente das sanções criminais previstas em lei.

Já o art. 45, da CE/RJ, estabelece como dever de todos assegurar qualquer tipo de discriminação:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Art. 45. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No caso em tela, a medida está realmente inserida no âmbito das posturas municipais, cuja competência para definição é do Município. O poder de polícia, no magistério de Hely Lopes Meirelles é a “**faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado**”, estando limitado seu exercício através da “**Constituição Federal, de seus princípios e da lei**” (Hely Lopes Meirelles, **Direito Administrativo Brasileiro**, 34. Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 133 e 137).

A própria Constituição Federal garante tal prerrogativa aos entes municipais em seu artigo 174, *caput*, *in verbis*:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na

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

forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Assim, no caso em comento, não há qualquer limitação constitucional à propositura de projeto de lei por Parlamentar Local versando sobre a matéria que visa proibir práticas discriminatórias no Município de Petrópolis, contendo sanções administrativas, tendo em vista que os dispositivos do PL não estão disciplinados na reserva de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, pois a Lei Orgânica Municipal em seu art. 60 prevê a competência do Prefeito em determinadas matérias.

TJSP. 1024383-87.2016.8.26.0576 Apelação / Multas e demais Relator(a): Rezende Silveira Comarca: São José do Rio Preto Órgão julgador: 15ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 23/03/2017, Data de registro: 27/03/2017. Ementa: APELAÇÃO – EMBARGOS À EXECUÇÃO – Multa por descumprimento de Lei Municipal – Município de São José do Rio Preto – Atendimento em agência bancária – Lei Municipal nº 10.761/2010, que determinou a instalação de divisórias entre os caixas das agências bancárias – Lei que já foi declarada constitucional pelo C. Órgão Especial - Violação à Constituição não configurada – Multa que, ademais, não possui caráter confiscatório, mostrando-se adequada ao propósito



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

de desestimular as condutas que a ensejam -
Sentença mantida – Recurso improvido.

E no mesmo sentido tem assentado o TJRS:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
COMPLEMENTAR Nº. 530/2017, DO MUNICÍPIO
DE CAXIAS DO SUL, QUE REGULAMENTA A
OBRIGAÇÃO QUE OS PROPRIETÁRIOS OU
INQUILINOS POSSUEM DE REALIZAR A
LIMPEZA E A MANUTENÇÃO DO PASSEIO
PÚBLICO FRONTEIRIÇO AO IMÓVEL QUE
POSSUEM. AUSÊNCIA DE OFENSA AOS
PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES,
DA AMPLA DEFESA E DA IGUALDADE. I)
Inexiste ofensa aos artigos 60, 'd', e 82, VII, da
Constituição Estadual, visto que a Lei
Complementar nº. 530/2017 não dispõe sobre
organização, funcionamento ou estruturação da
administração pública municipal. II) A referida
Lei, ao prever a obrigação de ressarcimento ao
Município de Caxias do Sul pelas eventuais
despesas com a realização dos reparos, não está
criando a obrigação de o Poder Público
providenciar a manutenção devida, mas tão-
somente o dever de o particular ressarcí-lo. III)
Da mesma forma ausente ofensa aos princípios
da ampla defesa e da isonomia na aplicação da
multa na primeira notificação, porquanto há
previsão de defesa do particular no Código de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Posturas do Município. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE.
UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade,
Nº 70075985747, Tribunal Pleno, Tribunal de
Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch,
Julgado em: 13-08-2018).

No que tange a aplicação de multas, recomenda-se que o parlamentar estabeleça detalhadamente eventual multa por descumprimento da conduta imposta, respeitados a razoabilidade e a proporcionalidade, já que multas podem ser estabelecidas por lei de iniciativa parlamentar, em observância ao princípio da reserva legal – somente a lei pode descrever infração e impor penalidade, consoante assentado pelo E. STF:

STF. O Plenário, por maioria, (...) deu interpretação conforme a Constituição ao art. 161, parágrafo único, do CTB, para afastar a possibilidade de estabelecimento de sanção por parte do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) e, por decisão majoritária, declarou a nulidade da expressão 'ou das Resoluções do Contran' constante do art. 161, caput, do CTB (...). O requerente alegou (...) a incompatibilidade do parágrafo único do art. 161 do CTB com o disposto no art. 5º, II, da Constituição Federal (CF), pois a possibilidade de edição, pelo Contran, de resoluções com previsão de sanções administrativas sem a instauração do correspondente processo administrativo violaria o princípio da legalidade. (...) Em relação ao art. 161, o colegiado conferiu interpretação conforme a Constituição, para



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

declarar inconstitucional a possibilidade do estabelecimento de sanção por parte do Contran, como se órgão legislativo fosse, visto que as penalidades têm de estar previstas em lei em sentido formal e material. Assim, por ato administrativo secundário, não é possível inovar na ordem jurídica. A Corte declarou, ainda, a nulidade da expressão 'ou das Resoluções do Contran' constante do art. 161, *caput*, do CTB, pelos mesmos motivos.

[ADI 2.998, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-4-2019, P, Informativo 937.]

No que se refere ao §1, do art.2º, realmente houve um erro material, que pode ser retificado, caso seja o veto derrubado, através do instituto da redação final contemplado no Regimento Interno.

Ressalta-se também, que não merece prosperar a fundamentação de que o dispositivo do art. 4º, do PL atribui despesa ao município e interfere na organização da administração pública, pois não há qualquer encargo financeiro atribuído ao Executivo, pois a aplicação de multa por infringência a norma, pelo contrario, trará receita não tributária para o município. No que tange a interferência na organização e funcionamento da administração municipal, esta também não merece guarida, posto que, esses órgãos já constituídos possuem essas atribuições, ou seja, de fiscalizar e aplicar as sanções administrativas através do seu poder de polícia administrativa.



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

Cabe por fim informar, que no final do ano de 2016, o STF julgou em regime de repercussão geral o RE 878.911/RJ, definindo que o parlamentar municipal, vereador, pode apresentar projeto de lei que tenha previsão de despesas para o Poder Executivo, ou seja, para o município. O caso tratava de recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro contra decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado, que declarou inconstitucional a Lei Municipal nº 5.616/2013, cujo objeto é a determinação de instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas do Município.

A decisão do Supremo, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, fixou entendimento no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte, para dizer que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria, ainda que tais leis estabelecam novas despesas para o município, ou seja, a decisão do STF em repercussão geral definiu a tese 917 para reafirmar que: ***“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).”***



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte.

Por fim, a emissão deste Parecer, segundo o STF é meramente opinativo, cabendo a decisão pela derrubada ou não do Veto Parcial de atribuição do Plenário desta Casa de Leis.

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 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.

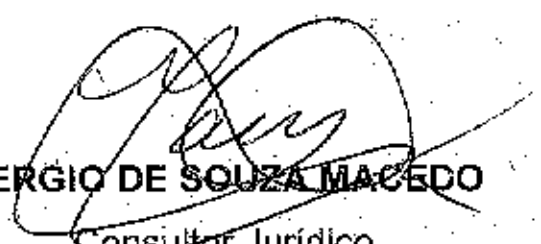


ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Face ao todo o exposto, este DAJ, s.m.j, **OPINA FAVORAVELMENTE** pela derrubada do Veto Parcial, exarado pelo Excelentíssimo Prefeito Municipal Rubens Bomtempo, tendo em vista que o Projeto de Lei n.º 7648/2021 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