



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER FAVORÁVEL Nº 1859/2022
REFERÊNCIA: GP - VETO - PROCESSO N. 0438/2022
RELATOR: FRED PROCÓPIO

PARECER ANEXO: DR. MAURO PERALTA

Ementa: GP 025/2022 PRE LEG 0727/2021 VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO CMP 9762/2021 QUE DISPÕE SOBRE O "SUBSTITUTIVO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 8320/2021.", DE AUTORIA DO VEREADOR MAURINHO BRANCO.

Em consonância com os dispositivos elencados no **art. 52, §1º, inciso I, II e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, segue o parecer:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de GP 025/2022 PRE LEG 0727/2021 VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO CMP 9762/2021 QUE DISPÕE SOBRE O "SUBSTITUTIVO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 8320/2021.", DE AUTORIA DO VEREADOR MAURINHO BRANCO.

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto pelo **Art. 35, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**:, vejamos:

Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:

I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Casa ou de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;

b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;

c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;

d) exercício dos poderes municipais;

e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;

f) desapropriações;

g) transferência temporária de sede do Governo;

h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§§ 3º, 4º e 5º do art. 115;

i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta."

Página: 1

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, segue o voto:

II - VOTO:

- DO VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Ao analisar o Projeto de Lei em comento, observamos, de imediato, a sua Inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa, e, a não adequação à Lei Orgânica Municipal.

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por consequência, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Dessa forma, há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois, diz respeito à organização e funcionamento da administração municipal, mais especificamente, em obrigar o Município.

Nesse sentido, por expressa previsão da **Lei Orgânica do Município de Petrópolis**, as matérias de Leis Legislativas estão exaustivamente descritas no **Art. 37**, senão vejamos:

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

I - legislar sobre tributos municipais, isenções, anistias fiscais, remissão de dívidas e suspensão de cobrança da dívida ativa;

II - votar os projetos de lei de diretrizes orçamentárias, o plano plurianual, o orçamento anual, bem como autorizar abertura de créditos suplementares e especiais;

III - deliberar sobre a obtenção de empréstimos, operações de créditos, auxílios e subvenções, bem como a forma e os meios de pagamento;

IV - autorizar a concessão real de uso de bens municipais;

V - autorizar a alienação de bens públicos, vedada a doação sem encargos;

VI - autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo

VII - autorizar convênio que importe em despesas não previstas no orçamento anual ou que impliquem em criação de entidades de personalidade jurídica de direito público ou privado;

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;

IX - autorizar consórcio com outros Municípios;

X - estabelecer critérios para delimitação do perímetro urbano;

XI - transferência temporária da sede do Governo Municipal;

XII - atribuir denominação a próprios, vias e logradouros públicos;

XIII - autorizar a permissão de uso de bens municipais por prazo superior a 6 (seis) meses

Ademais, há vários julgados no mesmo sentido, vejamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE HERVAL QUE DISCIPLINA AS INSTALAÇÕES DE CERCAS ENERGIZADAS DESTINADAS À PROTEÇÃO DE PERÍMETROS. ART. 4º DA LEI MUNICIPAL Nº 1.321/16 QUE ATRIBUI À SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE O DEVER DE FISCALIZAÇÃO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO. PRECEDENTES

DO STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. **(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071130603, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 20/03/2017)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1209/2004 de Novo Hamburgo, que suprimindo o inciso XI, do artigo 15 da Lei Municipal nº 131/92, dispensou a autorização do órgão ambiental do Município para o corte e a poda de árvores públicas. Matéria tipicamente administrativa. Inconstitucionalidade formal. Aplicação dos artigos 8º, 10 e 82, VII, da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial: ADIn 70007359698 (Rel. Des. Alfredo Guilherme Englert) e ADIn 70005077755 (Rel. Des. Paulo Augusto Monte Lopes). **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010716371, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Cacildo de Andrade Xavier, Julgado em 22/08/2015)**

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida não é de competência do Poder Legislativo, invadindo portanto, matéria de organização administrativa, essa, nesse caso privativa do Executivo.

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencados, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o **Princípio da Separação dos Poderes** que está encartado no **artigo 2º da Constituição Federal de 1988**, *in verbis*:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no **artigo 2º** e, mais adiante, no **artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal**, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional, vejamos:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

III - a separação dos Poderes;

Rememoremos o ensinamento do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda 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 Judiciário2. (grifei).

De igual sorte, cabe transcrever trecho da Lição do grande mestre, José Afonso da Silva:

São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra **que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.** (grifei)

Nesse diapasão, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que, equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e

independência que deve existir entre os Poderes. Sendo essa, a situação verificada no Projeto de Lei em apreço.

Ressalta-se que, nem mesmo a promulgação e sanção do Projeto o tornariam eficaz, posto que o vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insustentação da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12- 03, DJ de 9-2-07).

Outrossim, com amparo nas determinações constantes na Lei Orgânica Municipal, sou favorável pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL**, sendo a matéria do referido projeto de lei de competência exclusiva do Poder Executivo.

III - PARECER DAS COMISSÕES:

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (Vogal) manifesta-se pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL**.

Sala das Comissões em 22 de Fevereiro de 2022


DR. MAURO PERALTA
Vogal