



Câmara Municipal de Cabo Frio

Av. Assunção, 760 - São Bento - CEP: 28906-200 - CABO FRIO\RJ
CNPJ: 29.880.739/0001-17 - Tel: 22 26400700 - Site: www.transparencia.cabofrio.rj.leg.br

PROJETO DE LEI Nº 0231/2026

Em, 07 de outubro de 2026

DISPÕE SOBRE A REVOGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 4.131, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2024, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PARQUE MUNICIPAL DA PRAIA DAS PALMEIRAS.

A CÂMARA MUNICIPAL DE CABO FRIO NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS,

RESOLVE:

Art. 1º Fica revogada a Lei Municipal nº 4.131, de 19 de novembro de 2024, que dispõe sobre a criação do Parque Municipal da Praia das Palmeiras.

Parágrafo único. A revogação de que trata o *caput* não obsta a que o Poder Executivo, entendendo presente o interesse ambiental, promova a instauração de processo administrativo próprio, precedido dos estudos técnicos e da consulta pública exigidos pelo art. 22, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, com vistas à eventual criação de unidade de conservação em conformidade com o ordenamento jurídico.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 07 de outubro de 2026.

VAGNE AZEVEDO SIMÃO
PRESIDENTE

JUSTIFICATIVA

Reconhece-se a legitimidade do propósito que animou a edição da Lei Municipal nº 4.131, de 19 de novembro de 2024 — a proteção do meio ambiente, valor de estatura constitucional (art. 225 da Constituição Federal). A nobreza do fim, contudo, não convalida a invalidade do meio: a lei padece de vícios formais e materiais insanáveis, que impõem sua revogação por imperativo de legalidade, e não por juízo de conveniência.

1. Da inobservância do rito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Federal nº 9.985/2000)

A criação de unidades de conservação submete-se a rito cogente, fixado por



Câmara Municipal de Cabo Frio

Av. Assunção, 760 - São Bento - CEP: 28906-200 - CABO FRIO\RJ

CNPJ: 29.880.739/0001-17 - Tel: 22 26400700 - Site: www.transparencia.cabofrio.rj.leg.br

norma geral da União (art. 24, VI, da Constituição Federal). O art. 22 da Lei nº 9.985/2000 exige, previamente, estudos técnicos e consulta pública:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. [...] § 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento. § 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

Tais requisitos asseguram a racionalidade ecológica da medida e a participação da população afetada, de modo que sua preterição compromete a validade da norma. No caso, o processo legislativo da Lei nº 4.131/2024 não foi instruído com estudo técnico ambiental nem precedido de consulta pública, e sua tramitação, concluída em cerca de cinco meses, não revela debate técnico apto a suprir a exigência federal. A própria lei, aliás, remete a estudos e consulta pública apenas ao momento posterior da aprovação do Plano de Manejo (art. 5º), invertendo a ordem que a lei federal estabelece.

Ademais, não há demonstração de que a área reúna os atributos que justificariam a proteção integral. Em vistoria realizada em 15 de outubro de 2014, em procedimento relativo a pedido de intervenção na área (Processo nº E-07/002.03914/2014), o Instituto Estadual do Ambiente – INEA registrou:

Na área prevista para a intervenção foram observados espaços que sofreram intervenção, caracterizados por áreas de pasto e salinas. As demais áreas foram caracterizadas como antropizadas com a presença de condomínios residenciais e um grande shopping. [...] foi constatado em campo que não há fauna terrestre relevante na área solicitada para intervenção, sendo um ecossistema descaracterizado e bastante antropizado.

O registro técnico, ainda que circunscrito à porção terrestre então vistoriada, indica que parte relevante do perímetro já se encontrava antropizada há mais de uma década. À míngua de estudo que demonstre o contrário, não se pode afirmar que a área ostente os atributos que dão sentido à categoria protetiva, e a criação de unidade de conservação nessas condições não atende aos objetivos do SNUC (art. 4º da Lei nº 9.985/2000): banaliza o instituto, impõe restrições dominiais sem causa ambiental demonstrada e expõe o Município a litígios indenizatórios evitáveis.

2. Do vício de iniciativa e da afronta à separação de Poderes

Embora de origem parlamentar, a Lei nº 4.131/2024 impôs ao Poder Executivo deveres administrativos concretos — a elaboração de Plano de Manejo no prazo de um ano e por equipe de composição definida em lei (art. 4º), a instituição de Conselho Municipal dos Parques Municipais com atribuições fixadas em lei, inclusive deliberativas (arts. 7º e 8º), e a celebração de convênios e parcerias (art. 11) —, em afronta à separação de Poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro). Como adverte Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 14. ed., São Paulo: Malheiros, p. 606):

[...] o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

A Lei Orgânica do Município de Cabo Frio, por sua vez, reserva ao Prefeito a



Câmara Municipal de Cabo Frio

Av. Assunção, 760 - São Bento - CEP: 28906-200 - CABO FRIO/RJ

CNPJ: 29.880.739/0001-17 - Tel: 22 26400700 - Site: www.transparencia.cabofrio.rj.leg.br

iniciativa das leis sobre a criação e as atribuições de órgãos da Administração:

Art. 41. São de iniciativa exclusiva do Prefeito os Projetos de Lei que: [...] IV – criação, escrituração e atribuições das secretarias, departamentos ou diretorias equivalentes e demais órgãos da Administração Pública.

O art. 62 da Lei Orgânica, por seu turno, confere privativamente ao Prefeito a direção superior da administração local e a disposição sobre a organização e o funcionamento da administração municipal (incisos III e VII). Quanto à desapropriação, a declaração de utilidade pública faz-se, em regra, por decreto do Chefe do Executivo (art. 6º do Decreto-Lei nº 3.365/1941). A lei impugnada, contudo, determina:

Art. 6º Parágrafo único. O Município, através de Decreto, declarará a área como de utilidade pública, para fins de desapropriação.

A lei não declara, ela própria, a utilidade pública do bem — hipótese que o art. 8º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 faculta ao Poder Legislativo —, mas impõe ao Executivo a edição de decreto expropriatório, ato de administração cuja oportunidade a este compete avaliar, e acarreta despesa de vulto sem previsão orçamentária específica, como adiante se examina.

O Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral (Tema 917, ARE 878.911-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes), fixou que não usurpa a iniciativa do Chefe do Executivo a lei que, embora crie despesa, não trate da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos — delimitando, a contrario sensu, o núcleo da reserva prevista no art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por simetria. É precisamente nesse núcleo que incide a Lei nº 4.131/2024, ao fixar atribuições do Conselho e impor encargos específicos ao Executivo.

3. Da violação à Lei de Responsabilidade Fiscal e da ausência de estimativa de impacto orçamentário

A elaboração do Plano de Manejo, a gestão permanente da unidade — manutenção e fiscalização, a que alude o próprio art. 3º — e, sobretudo, a desapropriação prevista no art. 6º, parágrafo único, acarretam despesas e obrigações de vulto, sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro nem demonstração de compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, como exigem os arts. 16 — inclusive seu § 4º, II, relativo à desapropriação de imóveis urbanos — e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A cláusula genérica do art. 12 da lei, que remete as despesas às “dotações orçamentárias próprias”, não supre a omissão.

Despesa gerada sem tais pressupostos é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15 da LRF), e a execução de programas sem lastro na lei orçamentária anual esbarra na vedação do art. 167, I, da Constituição Federal, expondo o gestor à glosa dos órgãos de controle.

4. Do risco de desapropriação indireta e da formação de passivo financeiro de grande monta

Ao instituir parque nos termos da Lei nº 9.985/2000, a lei o inseriu na categoria correspondente — Parque Natural Municipal (art. 11, § 4º) —, integrante do grupo das unidades de proteção integral (art. 8º, III), que admite apenas o uso indireto dos recursos naturais (art. 7º, § 1º) e é de posse e domínio públicos, com a desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites (art. 11, § 1º). Na medida em que o perímetro alcance imóveis particulares em área urbana valorizada — em cujo entorno o



Câmara Municipal de Cabo Frio

Av. Assunção, 760 - São Bento - CEP: 28906-200 - CABO FRIO/RJ

CNPJ: 29.880.739/0001-17 - Tel: 22 26400700 - Site: www.transparencia.cabofrio.rj.leg.br

próprio INEA registrou condomínios residenciais e um grande centro comercial —, a medida esvazia o conteúdo econômico da propriedade e desloca o caso da limitação administrativa para o dever indenizatório.

O risco não é hipotético. O Parque Estadual da Costa do Sol, criado pelo Decreto Estadual nº 42.929, de 18 de abril de 2011, e que abrange território de Cabo Frio, deu ensejo a ações indenizatórias contra o Estado na Região dos Lagos. Em ao menos um desses casos, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro afastou a desapropriação indireta pela mera edição do decreto, remetendo a aferição do apossamento à execução da regularização fundiária da unidade — o que significa que a exposição financeira permanece latente enquanto subsistir o ato de criação, e se concretiza justamente com a regularização que a lei municipal determina (art. 6º, parágrafo único).

Quanto à ordem de grandeza, em hipótese análoga — a delimitação, por lei, de parque estadual de proteção integral, com a declaração de utilidade pública das terras abrangidas —, o Juízo da 8ª Vara Cível da Comarca de Niterói, em sentença, condenou o Estado ao pagamento de indenização da ordem de R\$ 11,5 milhões aos herdeiros de dois proprietários, por desapropriação indireta decorrente da inclusão do imóvel no Parque Estadual da Serra da Tiririca (Lei Estadual nº 5.079/2007). O paralelo é pertinente, pois a lei ora revogada também determina a declaração de utilidade pública da área (art. 6º, parágrafo único). Acrescidos a correção monetária e, se reconhecidos, os juros compensatórios, e considerada a valorização imobiliária da região, o passivo potencial pode alcançar montante de difícil absorção pelo orçamento municipal, sem dotação específica que o suporte, o que agrava a violação à LRF e reforça a revogação como medida de prudência fiscal.

5. Da revogação como via adequada

Diante de vícios dessa ordem, cabe ao Legislativo, no exercício de sua função, retirar a norma do ordenamento. Se à Administração é dado anular seus próprios atos ilegais (Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal), ao Legislativo cabe corrigir a norma inválida pela via que lhe é própria: a revogação por nova lei. A lei é, aliás, o veículo constitucionalmente exigido para a supressão de espaço territorial especialmente protegido (art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal), e a desafetação de unidade de conservação somente pode ser feita mediante lei específica (art. 22, § 7º, da Lei nº 9.985/2000).

A revogação não traduz retrocesso ambiental, mas restauração da legalidade e da juridicidade. Tampouco incorre no vício de iniciativa imputado à norma revogada: a lei meramente revocatória não cria estrutura, não atribui encargos ao Executivo nem gera despesa; ao contrário, suprime a fonte dessas impropriedades. A reserva de iniciativa protege o Chefe do Executivo contra a imposição de encargos e estruturas, e não pode ser invocada para blindar, contra a correção legislativa, norma que a ele impôs encargos indevidos.

Por fim, a revogação não impede a futura e regular criação de unidade de conservação, mediante processo administrativo instaurado pelo Poder Executivo, precedido dos estudos técnicos e da consulta pública exigidos pela Lei nº 9.985/2000, como ressalva o parágrafo único do art. 1º da proposição.

6. Conclusão

Do exposto, a Lei Municipal nº 4.131/2024 foi editada à margem do rito do



Câmara Municipal de Cabo Frio

Av. Assunção, 760 - São Bento - CEP: 28906-200 - CABO FRIO\RJ

CNPJ: 29.880.739/0001-17 - Tel: 22 26400700 - Site: www.transparencia.cabofrio.rj.leg.br

SNUC — sem estudos técnicos, sem consulta pública e sem demonstração de substrato ecológico —, com invasão da iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com risco relevante de gerar passivo indenizatório ao erário municipal. São vícios formais e materiais que não se convalidam pelo decurso do tempo nem pela nobreza do intento.

Impõe-se, pois, em resguardo da legalidade, do erário e da segurança jurídica, a aprovação do presente Projeto de Lei, para o qual se pede o apoio dos nobres Pares.