



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Câmara Municipal de Araruama



Exercício Legislativo de 2021

ASSUNTO:

Veto Total ao Projeto de Lei nº 44, de 03 de Agosto
de 2021, de autoria da Vereadora Roberta de Oliveira
Nobre

AUTOR: Poder Executivo

Veto Projeto de Lei Nº: 44 de 03/08/2021

Lei Nº _____

APROVADO		Observações
1ª Discussão e Votação <u>Iniciada</u>	2ª Discussão e Votação	
Em <u>14 / 10 / 2021</u>	Em _____ / _____ / _____	



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
GABINETE DA PREFEITA



Incluir na Ordem do Dia
da Próxima Sessão
Em 23/09/21

Presidente

Referência: Ofício SCMA nº 175/2021

Assunto: VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI nº 44, de autoria da Vereadora Roberta de Oliveira Nobre.

Câmara Municipal de Araruama

Protocolo sob o nº 4308

Livro nº _____ Fls. nº _____

Em 24/09/2021

Ass.: [Signature]

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumpre-me comunicar-lhe que, na forma do disposto no § 1º, do art. 54, e no inciso IV, do art. 69 da Lei Orgânica do Município, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 44 de 03 de agosto de 2021, o qual "torna obrigatória a prestação de socorro aos animais atropelados no âmbito do Município de Araruama, na forma que menciona", originário dessa respeitável Casa de Leis.

Câmara Municipal de Araruama
Aprovado em 1ª Discursão e
Votação única.

Em 24/09/21

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO:

Em que pese o nobre intuito da ilustre Vereadora com a propositura do Projeto de Lei em epígrafe, o mesmo não reúne condições de ser convertido em Lei, impondo-se seu **Veto Integral**, na conformidade das razões que passo a expor.

O Projeto, apesar da sua louvável iniciativa, se sancionado na forma em que se encontra seria o mesmo que sancionar uma Lei de eficácia limitada e/ou aplicabilidade reduzida por 02 (dois) motivos:

1. O referido Projeto atribui aos órgãos do executivo municipal a responsabilidade de fiscalização, aplicação de multa e decisão final dos processos administrativos, que, por consequência lógica, deverá assegurar aos autuados, em fase recursal, o contraditório e a ampla defesa.

[Signature]



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
GABINETE DA PREFEITA



Ocorre que, diante do cenário atual de pandemia, a prioridade do executivo é inibir a propagação da COVID-19 em nosso município, não existindo, neste contexto, quantitativo suficiente de servidores municipais aptos a fiscalizar a efetiva aplicabilidade desse projeto de lei.

Tem-se, ainda, nos termos do art. 8º, inciso V da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a proibição de “realizar concurso público, exceto para as reposições de vacância previstas no inciso IV”.

Se tratando de uma obrigação permanente, não haveria a possibilidade, portanto, de solucionar a falta de pessoal consubstanciada nas contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal.

2. Outra situação que merece destaque é o fato de que, apesar de tratar como prioridade o bem estar animal, o Município (por razões orçamentárias e financeiras) ‘ainda’ não dispõe de uma Clínica Animal com atendimento 24h (vinte e quatro horas). Daí a indagação: Como ocorreria essa efetiva prestação de socorro caso o acidente ocorresse, por exemplo, no período da madrugada e o condutor restasse caracterizado como hipossuficiente?

Sendo assim, é evidente que a implementação do Projeto de Lei em comento não terá uma efetiva aplicabilidade, além de gerar custos ao ente municipal.

Nesse ínterim, insta salientar que O Poder Legislativo ao ingressar na esfera de competência do Poder Executivo, fere o Princípio da Separação dos Poderes, previsto no artigo 2º, da Constituição da República, *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 basilar do Estado Democrático de Direito, considerado clausula pétrea no artigo 60, §4º, inciso III da Constituição da República, e visa justamente segregar as funções legislativas concernentes a Câmara



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
GABINETE DA PREFEITA



Municipal, e a função de administrar concernente ao Poder Executivo. Cumpre recordar aqui 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 Judiciário.

Neste passo, a harmonia entre os Poderes Públicos descrita no artigo 2º da Constituição da República se caracteriza pela consciente colaboração e controle recíproco, a fim de evitar distorções e evitar a usurpação de atribuições próprias dos Poderes da República.

O sistema, denominado pela doutrina de *check and balances*, visa harmonizar as relações institucionais, de modo que haverá desarmonia sempre que um dos Poderes exercer prerrogativas e faculdades em detrimento da competência do outro.

Por sua vez, a matéria objeto do Projeto de Lei em referência é de iniciativa reservada à competência privativa do Prefeito. É o que preceitua a Lei Orgânica do Município, em seu art. 51.

O Projeto de Lei cria um aumento de despesas do orçamento vigente e compromete recursos, sem indicar propriamente a fonte dos recursos orçamentários, eis que tal iniciativa é de caráter Privativo do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 69, da Lei Orgânica Municipal.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
GABINETE DA PREFEITA



O Princípio da Legalidade é malferido na medida em que a Constituição da República dispõe que tais Leis são de iniciativa do Poder Executivo e, além do mais, caberá a ele definir a programação financeira do Município, nos termos do art. 165, da Constituição da República.

Isto porque os programas ou projetos devem estar inseridos na Lei Orçamentária Anual e seu impacto orçamentário deve ser devidamente previsto com recursos disponíveis para os novos encargos assumidos, sob pena de indevido aumento da despesa pública.

É preciso ressaltar que o projeto que resulte no aumento de despesa é de critério exclusivo do Poder Executivo, e, deverá, ainda, obedecer às normas previstas no artigo 16, inciso I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo citado:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Assim sendo, o Projeto de Lei resultará em impacto orçamentário aos cofres públicos, devendo a responsabilidade do Prefeito Municipal estar adstrita as obrigações que a norma legal lhe permite assumir.

A iniciativa privativa (reservada ou exclusiva) é a que compete a apenas um órgão, agente ou pessoa; é intransferível; é exceção. A CF, em seu art. 61, §1º, inciso II, dispõe sobre as matérias de iniciativa privativa do chefe do Executivo, reservadas de forma exclusiva ao Presidente da República, que são aplicadas também ao Prefeito Municipal, por simetria e exclusão.

As matérias de competência reservadas ao Poder Executivo Municipal estão previstas no art. 61, § 1º, II, "a", "b", "c" e "e", da CF/88.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
GABINETE DA PREFEITA



Em vista ao princípio da supremacia da Constituição, que adota um sistema de Constituição rígida, afirma-se que não pode ser invertida a aplicação de princípios obrigatórios, como o da **competência reservada**, para convalidar o ato posteriormente, mesmo que por vontade do Executivo, pois as normas particulares devem ser criadas de acordo com as normas dispostas na CF, que se sobrepõe a qualquer ato legislativo contrário a ela. Aliás, a validade de qualquer ato derivado da Constituição, depende de sua concordância com esta, sendo que **toda lei contrária a ela, é nula e a ninguém obriga**. A Carta Magna se sobrepõe a qualquer ato legislativo que seja a ela contrário, sendo que a legislatura não pode modificar a CF por um ato ordinário.

Assim, aceitar que a iniciativa usurpada pode ser convalidada pela sanção, seria admitir a validação de um ato nulo, o que afronta os princípios contidos na CF. Ressalte-se que, se o procedimento é estabelecido pela própria CF, deve ser analisada a hierarquia da Lei Fundamental, detentora da iniciativa fundante e ainda, que é a CF quem fundamenta a validade às normas infraconstitucionais, inclusive na sua elaboração, onde encontramos o postulado da supremacia da CF, que não pode, de forma alguma, ser afrontado.

A Constituição Federal delimita o poder de iniciativa legislativa, ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando de forma exclusiva, seus **titulares**, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado, o ato restará inválido.

Toda vez que a Constituição Federal atribui competência reservada a um órgão ou pessoa, ela está negando a qualquer outro, a condição de titular da iniciativa, **proibindo a deflagração do processo legislativo por agente diverso do indicado**, que não possui competência em razão da matéria para tanto.

Assim, é correto que nas matérias de competência **reservada** (iniciativa **privativa**), o desencadeamento do processo legislativo será permitido para alguns e proibido para outros. **A inobservância à CF quanto a esta regra acarretará vício de inconstitucionalidade.**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
GABINETE DA PREFEITA



E, caso não sejam observadas as regras de competência para iniciativa do processo legislativo, o ato será considerado como **vício de origem, por inconstitucionalidade, em vista de usurpação de iniciativa.**

A matéria sobre a qual versa a proposição vincula-se à organização e ao funcionamento da Administração e dos serviços públicos, e como tal se submete à necessária edição de lei, à **exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, em face da **cláusula de reserva inscrita no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal**, que consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados e Municípios em tema de processo legislativo (ADIs nºs 1391, 2750 e 3254).

Doutra banda, ao formular instituição de programa que oferece serviço público municipal e, conseqüentemente, **institui despesa pública** sem a obrigatória fonte de receita, posto faltar-lhe previsão orçamentária, a propositura desconsidera que o ordenamento constitucional defere ao **Titular do Poder Executivo, com exclusividade**, a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo das leis referentes à matéria. É o que está expresso no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, e no artigo 51 da Lei Orgânica do Município de Araruama. Esse é o entendimento do STF no exame de temas análogos (ADIs nºs 766, 3051 e 3114).

Como já decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o **Poder Legislativo não tem competência para criar leis que acarretem aumento de despesa para os órgãos do Executivo**, com esse entendimento o Órgão Especial do TJRJ julgou inconstitucional a Lei Municipal nº 4.255 de 07 de maio de 2014, editada pelo Município de Barra Mansa.

Em suma, A criação de despesa para o Poder Executivo, por iniciativa do Poder Legislativo, contraria o disposto na Constituição Federal e na Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

A criação de despesa para a Administração Pública Municipal é matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, não podendo, de tal sorte, se dar a sua criação pelo Poder Legislativo, por configurar vício de iniciativa.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
GABINETE DA PREFEITA



Projeto de Lei que cria despesa para o orçamento municipal somente pode ser de competência do Poder Executivo, pois toda geração de despesa deve obedecer requisitos legais alusivos a responsabilidade na gestão fiscal e que têm como o objetivo garantir o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições.

Assim, embora bem intencionada, a matéria tratada no projeto constitui-se de atividade própria do Executivo, conforme artigo 51 e 69 da Lei Orgânica do Município, e, diante da ingerência do Legislativo, haverá o descumprimento ao princípio da independência dos Poderes nos termos Art. 2º, da Constituição Federal e Art. 6º, da LOMA. O mencionado princípio delimita o âmbito de atuação do Legislativo e do Executivo em todas as esferas de Poder, seja na União, no Estado ou no Município. **Daí decorre a inconstitucionalidade do projeto que ora se veta.**

CONCLUSÃO

Ante o Exposto, no exercício do controle prévio da constitucionalidade, **Veto Integralmente o Projeto de Lei nº 44 de 03 de agosto de 2021**, como medida de Justiça e respeito ao direito, conforme previsão legal insculpida no texto do art. 54, § 1º e 69, IV da Lei Orgânica Municipal.

Por tais motivos de ordem técnico jurídica, como acima expostos, e sendo somente o que se apresenta para o momento, aproveito a oportunidade para enviar saudações cordiais, na certeza da **MANUTENÇÃO** do presente **VETO INTEGRAL** por essa Casa Legislativa.

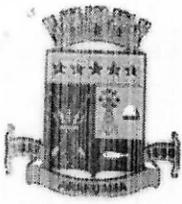
Livia Bello

Prefeita

Exmo. Sr.

Júlio César Coutinho

Presidente da Câmara Municipal de Araruama.



Estado do Rio de Janeiro
Município de Araruama
Poder Legislativo

PARECER JURÍDICO – DJCMA/JV/160/2021



PROJETO DE LEI MUNICIPAL. VETO
TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 44
DE 03 DE agosto DE 2021, DE
AUTORIA DO VEREADORA
ROBERTA DE OLIVEIRA NOBRE.

Exmo. Sr. Presidente das Comissões Permanentes,

Trata-se de solicitação de Parecer técnico-jurídico da parte da Exmo. Sr. Presidente das Comissões Permanentes a cerca de veto jurídico total havido nos Projetos de Lei nº44 de 03 de agosto de 2021. É o relatório. Passo ao Parecer.

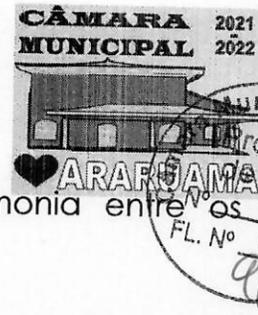
Sr. Presidente, as razões do veto não nos convencem, isso porque é possível a criação de despesa para a Urbe por proposta legislativa de parlamentar; o que a Lei Orgânica veda, nos termos do Parágrafo Único do Art.: 51 é o aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, que não é o caso em tela.

A Constituição da República dispôs, em rol taxativo, as matérias que são de iniciativa exclusiva do Presidente da República, o fazendo no Art.: 61, §1º das CRFB; deve-se ter tal regra, com as devidas alterações, como mandamento no âmbito desta Urbe, em preito ao princípio da simetria.

Dispõem, ainda, a Carta política brasileira que o parlamentar não pode aumentar despesa em projeto de iniciativa do chefe do Poder Executivo (Art.: 166, §3º da CRFB); no entanto, tal modulação da atividade parlamentar deve ser interpretação restritivamente, sob pena



Estado do Rio de Janeiro
Município de Araruama
Poder Legislativo



de malferimento do princípio da separação e harmonia entre os Poderes da República (Art.: 2º da CRFB).

Assim, forçoso é concluir que pode o parlamentar, no livre e justo exercício da vereança, aumentar a despesa da Urbe, devendo o Poder Executivo se afinar a tal norma para o próximo orçamento; caso não haja compatibilidade entre a proposição e a Lei de Diretrizes orçamentárias ou o Plano Plurianual, deve-se aguardar os próximos exercícios para dar cumprimento a novel legislação.

Neste sentido está o entendimento do STF, como se observa no voto do Min Eros Grau na ADI nº. 3394-8:

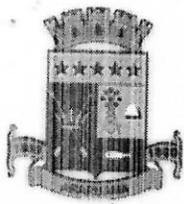
Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade" (ADIN 3394-8. Min. Eros Graus)

Acerca da ausência de previsão orçamentária não ser óbice ao exercício do mandato parlamentar está o voto do Min. Sydney Sanches para quem:

a falta de previsão orçamentária, conforme precedente do STF (RTJ 137/1067), é obstáculo ao cumprimento da Lei no mesmo exercício, mas, não, no subseqüente. (ADI 1.243-MC. Min. Sydney Sanches)

Sobre a jurisprudência do egrégio TJRJ cabe consignar que no ARE 878911/RJ em que o STF em julgamento de um ADI (*rectius*, Representação por Inconstitucionalidade) originada do TJRJ fixou a tese

40



Estado do Rio de Janeiro
Município de Araruama
Poder Legislativo



de que é possível a criação de despesa para urbe através de projeto de iniciativa da edilidade, *verbis*:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. **Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016) grifei.

Aliás, é de se questionar, inclusive, se a proposição aumentará, de fato, a despesa da urbe; o veto não vem suficientemente fundamentados a ponto de se concluir que haverá, de fato, o aumento da despesa.

Assim, concluí-se que não há sustentáculo que mantenha o veto, razão pela qual opinamos pela sua rejeição, na forma do Art.: 54, §4º da LOM.

Ex positis, opinamos que esta augusta Casa rejeite o veto jurídico total havido nos Projetos de Lei nº 44 de 03 de agosto de 2021.

É o Parecer, salvo melhor juízo de V. Exa.

Araruama, 30 de setembro de 2021.

Jonatas Viana da C. Jr.

Resp. Dep. Jurídico
Portaria 35/2019
OAB/RJ 148.250
Mat.: 01.3111.03/00028



Estado do Rio de Janeiro
Município de Araruama
Poder Legislativo

CÂMARA MUNICIPAL 2021 2022



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARARUAMA.

PARECER SOBRE VETO TOTAL REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 44/2021, DE AUTORIA DA VEREADORA ROBERTA DE OLIVEIRA NOBRE.

Trata-se de projeto de lei de autoria do vereador acima mencionado, onde após o trâmite regimental, foi o Projeto aprovado em Sessão Ordinária, sendo expedido através de Autógrafo e encaminhado ao chefe do Poder Executivo. Desta feita, face aos argumentos empregados pela Senhora Prefeita para a interposição do veto, nessas condições, a propositura retorna ao exame desta Casa, nos termos do que estabelece o art. 54 - § 1º e 2º L.O.M.A.

Ocorre que, por força do despacho do Senhor Presidente através do protocolo nº4308 em 24/09/2021 e, em cumprimento ao disposto em nosso Regimento Interno, foi o Projeto encaminhado ao exame desta Comissão, competindo-nos nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico. Inicialmente, verificamos que a Senhora Prefeita interpôs suas razões de veto à presente propositura, obedecendo, inclusive, ao prazo de 15 dias contados da data do recebimento do Projeto.

Diante de todas as razões apresentada, pela chefe do Poder Executivo, concordamos com o VETO TOTAL referente ao Projeto de Lei nº 44/2021, e nos aspectos que compete a esta Comissão examinar; somos FAVORÁVEL. Cabendo ao Soberano Plenário a decisão de manter ou rejeitar o veto parcial do referido projeto.

Sala das comissões, 07 de outubro de 2021.

Câmara Municipal de Araruama
Protocolo sob o nº 4576
Livro nº _____ Fls. nº _____
Em 07/10/2021
Ass.: _____



Estado do Rio de Janeiro
Município de Araruama
Poder Legislativo



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

Walmir de Oliveira Belchior

Nelson Luiz Siqueira Barbosa

Aridio Martins Vieira Filho