



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Câmara Municipal de Araruama

OK



Exercício Legislativo de 2021

ASSUNTO:

Vetô Total ao Projeto de Lei nº 50, de autoria da  
Vereadora Roberta de Oliveira Nóbrega.

AUTOR: Poder Executivo

Projeto de Lei N°: \_\_\_\_\_

Lei N° \_\_\_\_\_

APROVADO		Observações
1ª Discussão e Votação	2ª Discussão e Votação	
<u>Única</u>		
Em <u>09 / 11 / 2021</u>	Em _____ / _____ / _____	



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

Câmara Municipal de Araruama  
Encaminha-se às Comissões

Em 10/10/2021

Incluir na Ordem do Dia  
da Próxima Sessão

Em 09/11/2021

Araruama, 14 de setembro de 2021.

Presidente

Referência: Ofício SCMA nº 188/2021

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 50, de autoria da Vereadora Roberta de Oliveira Nobre.

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

Em 09/11/2021

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Câmara Municipal de Araruama

Protocolo sob o nº 4713

Livro nº \_\_\_\_\_ Fls. nº \_\_\_\_\_

Em 15/10/2021

Ass.: \_\_\_\_\_

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 50, de 12 de agosto de 2021, o qual "institui o programa de cuidados com as estudantes nas escolas da rede municipal de ensino do Município de Araruama", originário dessa respeitável Casa de Leis.

### 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.

Apesar da sua louvável iniciativa, ainda que o projeto não apresentasse falhas, não haveria fundamento para a sua sanção em razão da perda do objeto. Ressalta-se a edição do Decreto Municipal nº 161/2021 dispondo acerca da distribuição gratuita de absorventes íntimos às alunas da rede pública municipal de ensino através do Projeto intitulado 'Integridade Íntima'.

Ocorre que, além de gerar gastos ao erário, o Projeto prevê expressamente a distribuição de absorventes internos às alunas, o que poderia ocasionar uma possível ruptura do hímem ou infecções devido ao seu mau uso.





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



Ademais, 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.

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 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,



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



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.

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*



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



*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.

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.



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



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.**

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).



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



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 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.

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 50, de 12 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



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



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/171/2021**

PROJETO DE LEI MUNICIPAL. VETO TOTAL.  
RAZÕES JURÍDICAS. FALTA DE  
FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE DE  
REJEIÇÃO DOS VETOS.

**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 nº 44 de 03 de agosto de 2021. É o relatório. Passo ao Parecer.

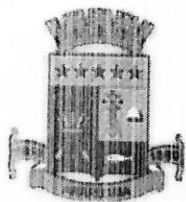
Sr. Presidente, as razões do veto não nos convencem, isso porque é possível a criação de despesa para a Urbe por proposta legislativa de parlamentar; o que a Lei Orgânica veda, nos termos do Parágrafo Único do Art.: 51 é o aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, que não é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

Além do mais, é juridicamente insustentável a alegada “perda de objeto” do Projeto de Lei pela edição do Decreto Municipal 161/2021. Lei e Decreto têm âmbitos de abrangência distintos; nesse caso, nos parece que o Decreto Municipal foi quem invadiu a seara da Lei, eis que não se presta a regulamentar qualquer outra lei pré-existente.

A Constituição da República dispôs, em rol taxativo, as matérias que são de iniciativa exclusiva do Presidente da República, o fazendo no Art.: 54, §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

10



Estado do Rio de Janeiro  
Município de Araruama  
Poder Legislativo



Executivo (Art.: 166, §3º da CRFB); no entanto, tal modulação da atividade parlamentar deve ser interpretação restritivamente, sob pena 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:

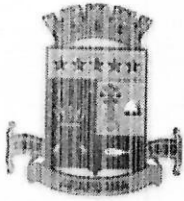
Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração 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 subsequente. (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*,

40



Estado do Rio de Janeiro  
Município de Araruama  
Poder Legislativo



Representação por Inconstitucionalidade) originada do TJRJ fixou a tese 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; os vetos não vêm 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, 20 de outubro de 2021.

  
**Jonas 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 2021  
MUNICIPAL 2022



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

**PARECER SOBRE VETO TOTAL REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 50 DE 12 DE AGOSTO DE 2021, DE AUTORIA DA VEREADORA ROBERTA DE OLIVEIRA NOBRE.**

Trata-se de projeto de lei de autoria da vereadora acima mencionada, 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 nº4713 em 15/10/2021 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 50/2021, e nos aspectos que compete a esta Comissão examinar, somos FAVORÁVEL. Cabendo ao Soberano Plenário a decisão de manter ou rejeitar o veto total do referido projeto.

Sala das comissões, 04 de novembro de 2021.

Câmara Municipal de Araruama

Protocolo sob o nº 5065

Livro nº \_\_\_\_\_ Fls. nº \_\_\_\_\_

Em 04/11/2021

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

