



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

CÂMARA MUNICIPAL DE  
VASSOURAS/RJ  
  
13 DEZ 2021  
**PROTOCOLO**  
Nº 830/2021

Vassouras, 06 de dezembro de 2021.

**OFÍCIO PMV/GP Nº 955/2021**

Assunto: Resposta ao Ofício 267/2021/SECLEG/CMV - Veto Total ao Projeto de Lei nº 742/2021  
Ref.: Institui no Município de Vassouras o Programa de incentivo da análise de solo nas propriedades rurais.

Excelentíssimo Senhor,

Ao cumprimentá-lo, cumpre-nos comunicar-lhe, na forma do disposto no §1º, do art. 50, da Lei Orgânica do Município o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº. 742/2021, originário dessa Casa de Leis, que "**Institui no Município de Vassouras o Programa de incentivo da análise de solo nas propriedades rurais**", tendo em vista a inconstitucionalidade apurada, conforme razões e fundamentos que instruem o presente.

Aproveito a oportunidade para renovar votos de estima e consideração.

  
*Severino Ananias Dias Filho*  
Prefeito

Excelentíssimo Senhor  
**JOSÉ MARIA VAZ CAPUTE**  
DD. Presidente da Câmara Municipal de Vassouras – RJ.



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

## VETO AO PROJETO DE LEI Nº 742/2021

### RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Em que pese o nobre intuito do presente Projeto de Lei, a propositura, em função da constatação de inconstitucionalidade formal em razão de vício de iniciativa, não reúne condições de ser convertida em Lei, impondo-se seu Veto Total, conforme as razões a seguir.

No que tange aos aspectos jurídicos, os referidos dispositivos do presente projeto de lei contrariam a Constituição Federal e a própria Lei Orgânica do Município de Vassouras, à medida que trazem encargos financeiros ao Poder Executivo.

Observa-se que o Projeto de Lei em tela é incompatível com os princípios constitucionais e legais tendo em vista que a iniciativa de leis que importe em despesa para o Executivo deve partir de seu chefe (artigo 61, §1º, inciso II, alíneas “a” e “c” c/c artigo 84, inciso II, da Constituição Federal de 1988). Na mesma seara é o artigo, 47, I, da Lei Orgânica do Município de Vassouras. Assim vejamos:

A criação de despesa para ente público, uma vez que a análise do solo acarretará custos financeiros com a prestação do serviço e recursos humanos, um óbice legal em face da LC nº 173/2020, Art. 8º, VII, parágrafos e incisos:

Art. 8º - Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

**VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;**

(...)

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

§ 7º O disposto nos incisos IV e V do caput deste artigo não se aplica aos cargos de direção e funções previstos nas Leis nºs 13.634, de 20 de março de 2018, 13.635, de 20 de março de 2018, 13.637, de 20 de março de 2018, 13.651, de 11 de abril de 2018, e 13.856, de 8 de julho de 2019, e ao quadro permanente de que trata a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. (grifo nosso)

Também se verifica óbice legal em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000, pois toda a criação de despesa para o ente público deverá observar os artigos 15, 16 e 17:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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 subseqüentes;

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

A Administração Pública tem como princípio basilar o Princípio da legalidade, que consta no artigo 37, caput da Carta Magna de 1988.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (grifo nosso)

Na concepção de HELY LOPES MEIRELLES:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (Meirelles, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 35ª edição, Malheiros, 2009, p. 89)

Neste mesmo sentido, podemos analisar a doutrina de Marçal Justen Filho quando preconiza que:

O princípio da legalidade está abrangido na concepção de democracia republicana. Significa a supremacia da lei (expressão que abrange a Constituição), de modo que a



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

atividade administrativa encontra na lei seu fundamento e seu limite de validade.  
(MARÇAL FILHO, Justen. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.)

*A Administração Pública tem no Princípio da Legalidade a base dos seus atos, não podendo dele se afastar sob pena de praticar ato ilegal ou até mesmo ferir outros princípios.*

*Para a melhor doutrina violar um princípio é mais grave do que violar a própria lei:*

Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo [...]. **Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada**". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. – São Paulo : Malheiros, 2000, p. 747/748.) (grifo nosso)

Sobre projeto de lei de iniciativa da Câmara que disciplina sobre atribuição dos órgãos da Administração Pública, conforme o Projeto de Lei em tela, o Supremo Tribunal Federal já exarou o entendimento do RE 878.911/RJ, com Repercussão Geral, fixando o Tema nº 917:

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).

Logo, em interpretação conforme, em se tratando de atribuição dos seus órgãos **ocorre a usurpação de competência.**

Importante destacar o julgado do TJ/RJ neste sentido:

JUÍZO DE RETRATAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
DEMANDA OBJETIVANDO A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

DISPOSITIVO DE LEI MUNICIPAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. PRIMITIVO ACÓRDÃO QUE, RECONHECENDO A INEQUÍVOCA INTERFERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM RAZÃO DA AMPLIAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DE ÓRGÃO MUNICIPAL, NÃO DIVERGE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO TRAZIDO COMO PARADIGMA (ARE 878.911RG/RJ), CUJA TESE FIXADA RECONHECE A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO EM LEI QUE TRATA DAS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS. HIPÓTESE SUB EXAMINE, QUE, POR ISSO, NÃO COMPORTA RETRATAÇÃO, MANTIDO, ASSIM, O PRIMITIVO ACÓRDÃO. (TJ-RJ - ADI: 00614906220168190000, Relator: Des(a). HELENO RIBEIRO PEREIRA NUNES, Data de Julgamento: 15/07/2019, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Seguem outros julgados que mencionam a usurpação de competência do poder executivo de Lei de iniciativa do Poder Legislativo que trata de atribuição dos órgãos públicos, a qual padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.873, de 28 de junho de 2019, do Município de Valinhos, que "estabelece a digitalização de processos administrativos no âmbito do município de Valinhos". Norma de iniciativa parlamentar, ademais que impõe os critérios e a forma de implementação providência, de resto conforme legislação federal inclusive alterada. Vulneração à reserva da administração e separação de poderes. Interpretação conforme, para que se compreenda a imposição normativa de modo a alcançar apenas a esfera do Poder Legislativo. Ação parcialmente procedente. (TJ-SP - ADI: 22809589120198260000 SP 2280958-91.2019.8.26.0000, Relator: Claudio Godoy, Data de Julgamento: 03/02/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/02/2021)

DECISÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO: VÍCIO DE INICIATIVA. COMPROVADA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário com agravo interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra julgado do Tribunal de Justiça de Goiás com a seguinte ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.097/2017, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DA CARTEIRA NACIONAL DE SAÚDE DA MULHER. AFRONTA À INICIATIVA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DO PODER EXECUTIVO (ART. 77, V, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL. É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e seus incisos da Constituição Estadual, a exemplo da sua organização administrativa, razão pela deve ser declarada a inconstitucionalidade, por vício formal, da Lei nº 10.097/2017, de iniciativa parlamentar, a qual instituiu indevidamente novas atribuições para as unidades públicas municipais de saúde, ao criar a Carteira Nacional de Saúde da Mulher. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE" (fls. 4-5, e-doc. 4). 2. A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Goiânia alega ter o Tribunal de origem contrariado a al. b do inc. II do §



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

1º do art. 61 da Constituição da República ao argumento de que “o Acórdão fustigado incidiu em flagrante equívoco ao julgar inconstitucional a Lei Municipal n. 10.097/2017 por usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo” (fl. 10, e-doc. 7). Ressalta que “a norma em questão [Lei municipal n. 10.097/2017] institui uma política pública pois ao fazer a devida anotação na Carteira de Saúde da Mulher haverá maior segurança e comodidade aos usuários, deixando, contudo, a cargo do Prefeito a definição da forma de execução da obrigação imposta” (fl. 10, e-doc. 7). 3. O recurso extraordinário foi inadmitido por incidência da Súmula n. 279 do Supremo Tribunal Federal (e-doc. 11). 4. No agravo interposto contra a decisão de inadmissibilidade do recurso extraordinário, a agravante sustenta que, “considerando que a presente ação de controle concentrado de constitucionalidade envolve estritamente a análise de ‘lei em tese’, mostra-se flagrante equivocada a invocação da Súmula n. 279 do STF, que versa sobre reexame de prova, como fundamento para inadmissão do recurso extraordinário manejado” (fl. 5, e-doc. 15). Pede o conhecimento e provimento do “presente Agravo, para o fim de determinar o regular processamento e julgamento do Recurso Extraordinário” (fl. 6, e-doc. 15). Examinados os elementos havidos no processo, DECIDO. 5. Cumpre afastar o fundamento de inadmissibilidade do recurso extraordinário por se tratar de controvérsia constitucional, não sendo caso de reexame do conjunto fático-probatório. A superação desse óbice, entretanto, não conduz ao acolhimento da pretensão da agravante por não lhe assistir razão de direito. 6. O órgão especial do Tribunal de Justiça julgou “procedente o pedido formulado na inicial, declarando a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº. 10.097/2017, com efeito ex tunc” (fl. 4, e-doc. 4). Tem-se nos fundamentos do voto do desembargador relator no acórdão recorrido: “(...) uma vez que a matéria matéria versada na Lei Municipal n. 10.097 diz respeito à gestão administrativa, por instituir programa de saúde a ser desenvolvido por órgãos da administração municipal, criar novas atribuições para as unidades públicas de saúde, e gerar despesas para os cofres públicos, decorrentes do incremento de pessoal e material necessários, a sua iniciativa legislativa deve ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo local, restando patente, portanto, a sua inconstitucionalidade formal, por ofensa ao mencionado artigo 77, inciso V, da Constituição do Estado. (...) Assim sendo, uma vez que a Lei Municipal nº. 10.097/2017, de iniciativa parlamentar, tratou indevidamente de matéria afeta à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo municipal, a sua inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa deve ser declarada” (fls. 3-4, e-doc. 4). Este Supremo Tribunal firmou entendimento de ser competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa de lei disposta sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias e de órgãos da Administração Pública, sob pena de declaração de sua inconstitucionalidade pela afronta ao princípio da separação dos poderes. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.981, Relator o Ministro Roberto Barroso, este Supremo Tribunal fixou tese de que “padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, ‘e’ e art. 84, VI, da Constituição Federal)” (DJe 20.5.2020). Nesse sentido os seguintes julgados: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DEMONSTRAÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE ORIGEM EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - A mera alegação, nas razões do recurso extraordinário, de existência de repercussão geral das questões constitucionais discutidas, desprovida de fundamentação adequada que demonstre seu efetivo preenchimento, não satisfaz a exigência prevista no art. 1.035, § 2º, do CPC. II - O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento desta Corte, no sentido de que é inconstitucional a



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Precedentes. III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC/2015" (ARE n. 1.293.984-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 9.2.2021). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente" (ADI n. 4.288, Redator para o Acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 13.8.2020). "Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto "Escotismo Escola". 3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (ADI n. 2.807, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 20.3.2020). O julgado recorrido harmoniza-se com essa consolidada orientação jurisprudencial. 7. Pelo exposto, nego provimento ao presente recurso extraordinário com agravo (al. b do inc. IV do art. 932 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 24 de fevereiro de 2021. Ministra CÂRMEN LÚCIA Relatora (STF - ARE: 1304863 GO 5278426-67.2019.8.09.0000, Relator: CÂRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 24/02/2021, Data de Publicação: 26/02/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.906/2015 DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE 'DISPÕE AO PODER EXECUTIVO QUE AS REPARTIÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS DISPONIBILIZEM DE LIVROS, REVISTAS, JORNAIS E OUTROS MEIOS DE COMUNICAÇÕES E INFORMAÇÕES, ENQUANTO AGUARDAM PARA SEREM ATENDIDOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE OFENSA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". "A ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexistência da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual. (TJ-SP - ADI: 22475138720168260000 SP 2247513-



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

87.2016.8.26.0000, Relator: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 22/03/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 24/03/2017)

AGRAVO INTERNO - ARTIGOS 1.021 E 1.030, § 2º, DO CPC - DECISÃO DA TERCEIRA VICE-PRESIDÊNCIA QUE NEGOU SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO - REPERCUSSÃO GERAL - TEMA NO 917 DO STF - REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE - ACÓRDÃO NO SENTIDO DE QUE A LEI MUNICIPAL Nº LEI Nº 6.364, DE 29 DE MAIO DE 2018 CONSTITUI FORMA DE INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE O EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES PRÓPRIAS DO PODER EXECUTIVO AO IMPOR RESTRIÇÕES NA UTILIZAÇÃO DA TARIFA DE CONCESSIONÁRIA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE - CORRETA APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO TEMA Nº 917 DO STF - "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". AGRAVO INTERNO - ARTIGOS 1.021 E 1.030, § 2º, DO CPC - DECISÃO DA TERCEIRA VICE-PRESIDÊNCIA QUE NEGOU SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO - REPERCUSSÃO GERAL - TEMA NO 917 DO STF - REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE - ACÓRDÃO NO SENTIDO DE QUE A LEI MUNICIPAL Nº LEI Nº 6.364, DE 29 DE MAIO DE 2018 CONSTITUI FORMA DE INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE O EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES PRÓPRIAS DO PODER EXECUTIVO AO IMPOR RESTRIÇÕES NA UTILIZAÇÃO DA TARIFA DE CONCESSIONÁRIA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE - CORRETA APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO TEMA Nº 917 DO STF - "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". AGRAVO INTERNO - ARTIGOS 1.021 E 1.030, § 2º, DO CPC - DECISÃO DA TERCEIRA VICE-PRESIDÊNCIA QUE NEGOU SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO - REPERCUSSÃO GERAL - TEMA NO 917 DO STF - REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE - ACÓRDÃO NO SENTIDO DE QUE A LEI MUNICIPAL Nº LEI Nº 6.364, DE 29 DE MAIO DE 2018 CONSTITUI FORMA DE INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE O EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES PRÓPRIAS DO PODER EXECUTIVO AO IMPOR RESTRIÇÕES NA UTILIZAÇÃO DA TARIFA DE CONCESSIONÁRIA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE - CORRETA APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO TEMA Nº 917 DO STF - "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". AGRAVO INTERNO - ARTIGOS 1.021 E 1.030, § 2º, DO CPC - DECISÃO DA TERCEIRA VICE-PRESIDÊNCIA QUE NEGOU SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO - REPERCUSSÃO GERAL - TEMA NO 917 DO STF -- REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE - ACÓRDÃO NO SENTIDO DE QUE A LEI MUNICIPAL Nº LEI Nº 6.364, DE 29 DE MAIO DE 2018 CONSTITUI FORMA DE INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE O EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES PRÓPRIAS DO PODER EXECUTIVO AO IMPOR RESTRIÇÕES NA UTILIZAÇÃO DA TARIFA DE CONCESSIONÁRIA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE - CORRETA APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO TEMA Nº 917 DO STF - "NÃO



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

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". Manutenção da decisão agravada. Negado provimento ao recurso. (TJ-RJ - AGV: 00395758320188190000, Relator: Des(a). EDSON AGUIAR DE VASCONCELOS, Data de Julgamento: 05/04/2021, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 07/04/2021)

Agravo Interno interposto, com fulcro nos artigos 1.021 e 1.030, § 2º, do CPC, em face da decisão da Terceira Vice-Presidência que aplicou a sistemática da repercussão geral e, com base no Tema no 917 do STF, negou seguimento ao recurso extraordinário interposto Representação por inconstitucionalidade e Acórdão no sentido de que Lei Municipal nº 5.955/2015 estabelece novas atribuições e obrigações à Secretaria Municipal de Educação, invadindo a reservada ao Chefe do Poder Executivo - Correta aplicação da tese fixada no Tema nº 917 do STF (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) Manutenção da decisão agravada Recurso conhecido e não provido. (TJ-RJ - AGV: 00385449620168190000, Relator: Des(a). ELISABETE FILIZZOLA ASSUNÇÃO, Data de Julgamento: 21/09/2020, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 09/10/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE PROGRAMA BOLSA UNIVERSIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - - PRESENÇA DOS REQUISITOS FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA - LIMINAR DEFERIDA A lei questionada, que a princípio se encontra vigente, de iniciativa da Câmara Municipal do Município de Cáceres-MT, gera impactos financeiros e cria obrigações para a Administração Municipal em aparente ingerência do Poder Executivo, à quem tem competência para exercer o ato, em violação ao princípio da separação dos poderes. Presentes os requisitos autorizadores, impende a concessão da liminar para suspender os efeitos da lei impugnada". (TJ-MT - ADI: 10079608020188110000 MT, Relator: GUIOMAR TEODORO BORGES, Data de Julgamento: 13/09/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 24/06/2019)

Cabe ainda citar o Mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho "o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Importante destacar o trecho da ADI nº 53.583 do Desembargador Fonseca Tavares:

Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (ADIN n. 53.583-0, rel. Des. FONSECA TAVARES).

Para a análise do caso em tela, importante destacar a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, Art. 112, §1º, II, “a” e “d” e o Art. 145, incisos I ao VI, e sua alíneas:

Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. \* Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 72, de 04 de junho de 2019.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

**a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;**

(...)

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;

**Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:**

**I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;**

**II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;**

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

**VI - dispor, mediante decreto, sobre:**

**a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;**

**b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (grifo nosso)**

Sobre a atribuição do Prefeito segundo a Lei Orgânica do Município de Vassouras, Lei nº 2.462/2008:

Art. 41. A iniciativa dos projetos de leis complementares e ordinárias compete:

I - aos Vereadores;



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

II - à Comissão da Câmara Municipal;

III - ao Prefeito;

IV - aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal os projetos de leis que disponham sobre:

I - criação, extinção e **definição das atribuições de cargos, empregos ou funções públicas do Poder Executivo e das autarquias e fundações públicas municipais**, observado o disposto no art. 67, inc. XI desta Lei Orgânica;

II - fixação do vencimento, salário ou gratificação e seus aumentos quanto aos cargos, empregos e funções previstos no inciso I deste parágrafo;

III - revisão geral e anual dos vencimentos dos servidores públicos;

IV - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

V - criação e extinção das Secretarias e órgãos da Administração Pública municipais, observado o disposto no art. 67, inc. XI desta Lei Orgânica;

VI - matérias pertinentes às propostas de leis orçamentárias e de créditos adicionais, nos termos desta Lei Orgânica;

(...)

Art. 68. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica, as seguintes:

I - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

II - representar o Município nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

IV - vetar projetos de lei, total ou parcialmente

(...)

XI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) **a organização e funcionamento da Administração Pública municipal**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinguir cargos, empregos e funções públicas, quando vagos; (grifo nosso)

Sobre os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal a Lei Orgânica do Município, Lei nº 2.462/2008 dispõe em seu Art. 50 e parágrafos:

Art. 50. O projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal será enviado, pelo seu Presidente ao Prefeito, no prazo máximo de 48 horas após a aprovação, que aquiescendo, o sancionará.

§ 1º. **Se o Prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze dias) úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara Municipal os motivos do veto.**

§ 2º. Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias a que se refere o parágrafo anterior, o silêncio do Prefeito importará sanção tácita.

§ 3º. O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 4º. O veto será apreciado pela Câmara Municipal, dentro de 30 (trinta) dias contados do seu recebimento, só podendo ser rejeitado, em escrutínio secreto, pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores.

§ 5º. Esgotado sem deliberação o prazo a que se refere o parágrafo anterior, o veto será colocado na ordem do dia da reunião imediata, sobrestadas as demais proposições, até que se ultime a votação.



Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

§ 6º. Se o veto não for mantido, será o projeto de lei enviado ao Prefeito para promulgação.

§ 7º. Se, no caso dos §§2º e 6º deste artigo, a lei não for promulgada pelo Prefeito, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, o Presidente da Câmara Municipal a promulgará em idêntico prazo.

§8º. Se o Presidente da Câmara Municipal não promulgar a lei nos termos do parágrafo anterior, o Vice-Presidente deverá fazê-lo, obrigatoriamente, em 48 horas, sob pena de ser destituído do cargo da Mesa Diretora, nos termos do Regimento Interno.

Sobre o Princípio da Separação dos Poderes, importante destacar o entendimento do Mestre em Teoria Geral do Processo Kiyoshi Harada:

O princípio da **separação dos Poderes** atribuído a Montesquieu não significa separação dos Poderes em compartimentos estanques, incomunicáveis. No Brasil esse princípio está expresso no art. 2º da Constituição Federal nos seguintes termos:

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

O princípio é de independência e harmonia no sentido de que cada Poder tem a sua esfera de atuação **preponderante, sem que possa ingressar na esfera de atuação preponderante de outro Poder.**

Assim cabe ao **Legislativo** preponderantemente exercer atividades legislativas; cabe ao **Executivo** preponderantemente exercer atividades executivas que implica execução de leis; e cabe ao **Judiciário** preponderantemente exercer a atividade jurisdicional, isto é, julgar.

Porém, esses três Poderes exercem **atividades atípicas que se inserem no âmbito de competência preponderante de outro Poder. (...) O que não é admissível é um Poder ingressar na área de atuação preponderante de outro Poder, normalmente de competência privativa de outro Poder.** Cada Poder tem a esfera de sua competência exclusiva ou privativa **delimitada expressamente na Constituição Federal.** (grifo nosso) (Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/05/12/separacao-dos-poderes-pratica/>>. Acesso em nov, 17.2021.). (grifo nosso)

A iniciativa legislativa, como enfatiza a doutrina, tem natureza jurídica de poder, se o Órgão Legislativo utiliza esse poder na parte afeta ao Chefe do Executivo, o faz sem legitimidade, posto não ser autorizado pelas normas constitucionais para tanto.

Assim, considerando o disposto na Constituição Federal de 1988, considerando a Lei Orgânica do Município de Vassouras, considerando os Princípios que regem a Administração Pública, considerando a Doutrina e Jurisprudência supracitada, cabendo destacar dos julgados supracitados que a lei municipal de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuição dos órgãos da Administração Pública **incorre na usurpação de competência do Poder Executivo, por conter vício de iniciativa, e, conseqüentemente padecimento de inconstitucionalidade formal e, ainda, é considerada uma violação ao Princípio da Separação dos Poderes.**

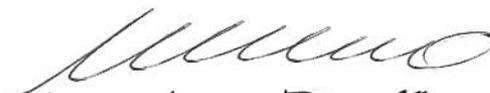


Estado do Rio de Janeiro  
Prefeitura Municipal de Vassouras  
Secretaria Geral de Governo e Planejamento

Vislumbra-se no projeto de lei em tela, que a Câmara dispõe sobre o “**modo de agir**” do Poder Executivo. Em que pese ser elogiável a preocupação do Legislativo local sobre o tema, o Projeto de Lei não tem como prosperar na ordem constitucional Pátria, considerando que o mesmo disciplina atos que são privativos da função executiva.

Diante das considerações apresentadas, demonstrado o óbice que impede a sanção do texto do Projeto de Lei nº 742/2021, em virtude de sua inconstitucionalidade formal em razão de vício de iniciativa, somos levados a propor o Veto em sua totalidade ao presente projeto de Lei, vez que comprovado que este fere princípios constitucionais.

Vassouras, 06 de dezembro de 2021.

  
*Severino Ananias Dias Filho*  
Prefeito