



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Poder Legislativo

## ASSESSORIA JURÍDICA DAS COMISSÕES

**Processo Administrativo n.º 460/2023**

**Veto n.º 27/2023**

**Assunto: Veto Total ao autografo de Lei 865/2023**

### Parecer

#### **I- Relatório**

Trata-se o presente parecer sobre a legalidade e constitucionalidade do autografo de Lei n.º 865/2023 com análise nas razões de Veto Total ao referido projeto, de iniciativa do Exmo. Vereador Elias Vargas de Oliveira, que “Fica o Poder Executivo Autorizado a Criar o Programa de Infraestrutura do Esporte para a Construção e Reforma de Instalações Esportivas, na forma em que menciona”.

Destaca-se que, sobre o referido veto, foi solicitado a esta Assessoria Jurídica que fosse emanado parecer no sentido de informar sobre a legalidade/constitucionalidade do Veto Total do autografo de Lei.

Sendo assim, no intuito de atender o que fora solicitado, segue o presente parecer.

É o relatório.

#### **II – Fundamentação**

Trata-se de Veto Total em autografo de Lei em que se discute a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Municipal n.º 865/2023, do Município de Porto Real, de origem parlamentar, que dispôs a ementa: “Fica o Poder Executivo Autorizado a Criar o Programa de Infraestrutura do Esporte para a Construção e Reforma de Instalações Esportivas, na forma em que menciona.”

Em suas razões, sustenta o Executivo que a norma é eivada de inconstitucionalidade, uma vez que versa sobre matéria reservada à Administração, de



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Poder Legislativo

forma que violou a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como o princípio da separação dos poderes.

Premissa vênia, inobstante se observa nas razões de veto do Excelentíssimo Prefeito Municipal, entende este parecerista que o mesmo não está consonância com o atual entendimento do ordenamento pátrio.

Não procede a alegação de que há inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, visto que, a lei não cria encargos a serem suportados pelo Poder Executivo. No mesmo sentido, também não cria órgãos ou cargos na estrutura do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão **taxativamente** previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, não se permitindo interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública.

A iniciativa do parlamentar na apresentação dos projetos de lei constitui regra, assim, qualquer interpretação que iniba essa possibilidade deve ser aplicada de forma restritiva.

A lei apenas autorizativa não deve ser impugnada por vício de iniciativa já que a sua implementação dependeria do Chefe do Poder Executivo.

É o que menciona a lei objeto de análise, especialmente em seu art. 3º:

*Art. 3º - O controle da implantação do Programa de Infraestrutura do Esporte se dará no âmbito da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer*

*Parágrafo Único - O planejamento da implantação de novas edificações ou espaços esportivos deve ser orientado pela busca de efetividade de benefícios para a sociedade e pelo cuidado na boa e regular aplicação dos recursos públicos.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

Portanto, não há força vinculante na lei capaz de inibir a discricionariedade conferida ao Prefeito Municipal para escolha dos projetos de lei que deve apresentar.

Observa-se, que a norma impugnada, diante da posição manifestada pelo Chefe do Poder Executivo, é inócua, o que não a torna inconstitucional.

É o que dispõe entendimento jurisprudencial em casos análogos:

*“Representação de Inconstitucionalidade. Barra do Pirai. Lei Municipal nº 3.040/2018, que autoriza o Poder Executivo a criar uma Diretoria, coordenadoria ou departamento da mulher e assuntos LGBTQ. Norma impugnada que não cria, especificamente, atribuições novas a serem desempenhadas por órgãos vinculados ao Poder Executivo. Lei apenas autorizativa que não produz efeito na Administração Pública. Cautelar indeferida por decisão unânime do Órgão Especial. Ação proposta pelo Prefeito Municipal. Lei que expressamente reconhece em seu texto a necessidade de futura apresentação de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Ato normativo que assegura as competências constitucionalmente reservadas ao Poder Executivo. Ausência de vinculação. **Ato impugnado que não cria cargos, órgãos públicos ou produz aumento de despesa. A resistência do Poder Executivo na adoção das medidas sugeridas torna a lei inócua, mas não inconstitucional. Voto pela improcedência do pedido.** (TJ-RJ - ADI: 00691703020188190000, Relator: Des(a). CLAUDIO BRANDÃO DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 09/11/2020, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 10/01/2020)”*

Efetivamente, a Suprema Corte, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, fixou a seguinte tese:

*“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).”*

Veja-se a ementa do precedente paradigma:

*“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

*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.”*

A iniciativa do parlamentar na apresentação dos projetos de lei constitui regra, assim, qualquer interpretação que iniba essa possibilidade deve ser aplicada de forma restritiva.

Portanto, a lei apenas autorizativa não deve ser impugnada por vício de iniciativa já que a sua implementação dependeria do Chefe do Poder Executivo.

Logo, não se sustenta a alegação no sentido de que não compete ao Legislativo aventurar-se nessa matéria e impor ao Executivo a criação de órgão específico para atendimento.

Não há força vinculante na lei capaz de inibir a discricionariedade conferida ao Prefeito Municipal para escolha dos projetos de lei que deve apresentar.

Observa-se, portanto, que a norma impugnada, diante da posição manifestada pelo Chefe do Poder Executivo, é inócua, o que não a torna inconstitucional.

Nesse sentido, vejam-se precedentes desta Suprema Corte, nos quais se entendeu pela inexistência de usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como pela ausência de violação ao princípio da separação dos poderes:

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL 10.795/2003, QUE ALTEROU A LEI FEDERAL 6.530/1978 PARA ESTABELECEER A ELEIÇÃO DA TOTALIDADE DOS MEMBROS DOS CONSELHOS REGIONAIS DE CORRETORES DE IMÓVEIS E FIXAR VALORES MÁXIMOS PARA AS ANUIDADES DEVIDAS A ESSAS ENTIDADES, COM CORREÇÃO ANUAL. AGENTES HONORÍFICOS. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA A EDIÇÃO DE NORMAS RELATIVAS A*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

CRIAÇÃO DE CARGOS, SERVIDORES PÚBLICOS, ORGANIZAÇÃO OU FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS REGIONAIS. AUSÊNCIA DE ÔNUS PARA O PODER EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AMPLIAÇÃO DO PODER DE ESCOLHA DA CATEGORIA. PRESTÍGIO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. A DEFESA DOS DIREITOS E INTERESSES DA CATEGORIA NÃO SE CONFUNDE COM A DISCIPLINA E FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. FIXAÇÃO PELO CONSELHO FEDERAL DOS CORRETORES DE IMÓVEIS DAS ANUIDADES DEVIDAS AOS CONSELHOS REGIONAIS. COMPETÊNCIA PREVISTA EM NORMA PRÉCONSTITUCIONAL. ESTABELECIMENTO DE LIMITES MÁXIMOS PARA A FIXAÇÃO DOS VALORES DAS ANUIDADES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO

[...]

3. A iniciativa parlamentar e suas limitações estão previstas em numerus clausus no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal ( ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJe de 15/8/2008) .

[...]

7. A lei sub examine não padece de vício de iniciativa, porquanto não criou cargos nem dispôs sobre servidores públicos, organização ou funcionamento dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis .” ( ADI 4.174/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 17/10/2019 – grifo nosso)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º,



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Poder Legislativo

INCISO II, ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

*1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. 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 da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.” ( ADI 3.394/AM, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe. 24/0/2007)*

*“Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL.*

*1. A Lei 5.978/2015, do Município do Rio de Janeiro, ao estabelecer a instituição de Cadastro Municipal de Imóveis que se destinam a aluguel para fins religiosos, não prevê a criação de qualquer estrutura dentro da Administração Municipal, tampouco interfere no regime jurídico de servidores públicos municipais. A norma em nada altera a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que não há que se falar em desrespeito à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.*

*2. Agravo Interno a que se nega provimento.” ( RE 1.298.077-AgR, Relator (a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, DJe de 15/3/2021)*

*“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.779/2004. PROCESSO LEGISLATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. 1) FIXAÇÃO DE LISTA DE MÉDICOS PLANTONISTAS, MÉDICO RESPONSÁVEL E ESPECIALIDADES. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE CARGOS, DE AUMENTO DE DESPESAS OU DE ALTERAÇÃO NA ESTRUTURA E ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS E SECRETARIAS DO MUNICÍPIO. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI MUNICIPAL N. 3.779/2004. 2) CRIAÇÃO DE SERVIÇO TELEFÔNICO PARA DENÚCIAS E INFORMAÇÕES. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. ACÓRDÃO MANTIDO NESTA PARTE. CONTRARIEDADE AO ART. 61, § 1º, INC. II, AL. A, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 3) RECURSO EXTRAORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO: DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI MUNICIPAL N. 3.779/2004.” ( RE 600.483, Relator (a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 28/10/2019)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Poder Legislativo

*“Agravamento regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Lei 4.718, de 11 de dezembro de 2007, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cadastro municipal de parceiros do terceiro setor. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício de formal de iniciativa. Princípio da publicidade. Precedente.*

*1. Conquanto seja admissível recurso extraordinário em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em ação direta quando o parâmetro da constituição estadual reproduz norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos estados ( Rcl nº 383/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 21/5/93), é inviável o conhecimento do recurso pela alínea c do inciso III do art. 102 da Constituição Federal quando o acórdão recorrido declarar constitucional lei municipal contestada em face de constituição estadual. Precedentes.*

*2. Não configura vício formal de inconstitucionalidade o fato de o diploma legislativo questionado ter emanado de proposição de origem parlamentar. A contingência de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, uma vez que nenhuma das hipóteses contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de positivação na norma. Esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que não padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo ( ADI nº 2.472/RS-MC, Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02). A lei questionada enquadra-se no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente.*

*3. Agravamento regimental não provido.” ( RE 613.481, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 9/4/2014)*

Sendo assim, analisando os fatos e fundamentos aduzidos pelo Excelentíssimo representante do Poder Executivo, extrai-se que o presente parecer não ratifica as razões do veto pelos fundamentos que seguem.

Destarte, pode-se concluir que não viola a reserva de iniciativa, nem o princípio da separação dos poderes, lei municipal de iniciativa parlamentar que não disponha sobre servidores públicos e seu regime jurídico, criação e extinção de secretarias e órgãos públicos municipais, nem interfere nas atribuições do Chefe do respectivo Poder Executivo.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

Por fim, é de se inferir que os dispositivos legais impugnados, oriundos de iniciativa parlamentar, não revelam qualquer transgressão à prerrogativa titularizada pelo Prefeito para deflagrar o processo legislativo em matéria pertinente à organização e ao funcionamento da Administração Pública, razão pela qual não violam o princípio da separação de poderes.

Observa-se, igualmente, que não foram estabelecidos nos dispositivos legais questionados, quaisquer comandos no sentido da criação e extinção de secretarias e órgãos públicos municipais; alteração das atribuições de órgãos da Administração Pública; nem regime jurídico remuneratório dos servidores municipais, não havendo, pois, que se falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Diante dos fatos descritos, restou evidenciado que o veto ao autografo de Lei n.º 865/2023 não tem respaldo em nosso ordenamento não merecendo prosperar ante as razões ora apresentadas.

Importante ressaltar que este parecer tem caráter opinativo e que foi analisado apenas seu aspecto legal, cabendo a análise do mérito do presente veto total pelo plenário.

### III – Conclusão

Sendo assim, ante ao exposto acima, salvo melhor juízo, opina esta Assessoria Jurídica pela legalidade/constitucionalidade da Lei n.º 865/2023, não coadunando com as razões apresentadas no veto.

Porto Real, 31 de julho de 2023.

**Darlan Soares Missaggia**  
Assessor Jurídico das Comissões