



OFÍCIO GAPRE Nº 051/2026

Arraial do Cabo, 23 de junho de 2026.

Senhor Presidente,

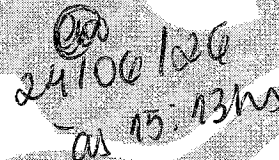
Vimos por meio deste encaminhar a essa Egrégia Casa de Leis, Razões do Veto Total, referente ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 039/2026.

Ao ensejo, reiteramos a V.Exa. sinceros protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


Marcelo Magno Félix dos Santos
Prefeito Municipal

Câmara Municipal de Arraial do Cabo
Caroline da Silva Martins Gama
Recepcionista
Matr. 1855


24/06/26
às 15:13hs

Ao Exmo. Sr.

Diego Bastos Augusto

MD. Presidente da Câmara Municipal
Arraial do Cabo - RJ



Senhor Presidente,

Registre-se, desde logo, que o propósito do projeto é legítimo e socialmente relevante. A criação de espaço de acolhimento para os filhos de estudantes da EJA atende à permanência escolar de um público historicamente vulnerável e dialoga com a competência municipal para promover programas de educação (art. 30, incisos I e VI, e art. 211, § 2º, da Constituição Federal). O exame que segue não recai sobre a conveniência da medida, que é boa, mas sobre a forma constitucional de instituí-la.

É preciso separar dois planos. A competência para legislar sobre o tema, em sentido material, não se confunde com a legitimidade para deflagrar o processo legislativo de norma que organiza serviço e estrutura da Administração. O primeiro plano autoriza o Município a atuar; o segundo define quem pode iniciar a lei. É neste segundo plano que reside o problema do autógrafo.

A Lei Orgânica do Município de Arraial do Cabo é, aqui, a primeira norma de decisão. O art. 82 reserva privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre organização administrativa, serviços públicos e pessoal da administração (inciso III) e sobre a criação, a estrutura e as atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal (inciso IV).

Art. 82. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: III - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; IV - criação, estrutura e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

A norma municipal reproduz, por simetria, a reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, inciso II, alíneas a, c e e, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios, e a competência de organização da Administração própria do Chefe do Executivo (art. 84, inciso VI). O autógrafo invade esse campo. Não se limita a autorizar ou a estimular uma política pública: cria um serviço novo dentro das unidades escolares, impõe a existência de espaço físico estruturado e higienizado (art. 4º, II) e determina a lotação de profissionais capacitados para o cuidado das crianças (art. 4º, III), o que significa dispor sobre organização de serviço público, sobre estrutura e sobre pessoal da Secretaria Municipal de Educação. Mais: o art. 6º ordena que o Executivo regule a lei em prazo certo, o que dirige a atividade administrativa interna do outro Poder.

A estrutura administrativa do Município é fixada por lei de iniciativa do próprio Executivo, como evidencia a Lei Municipal nº 2.687, de 27 de novembro de 2025, que consolidou a organização básica da Administração Direta. Permitir que a Câmara, por iniciativa própria, agregue serviço e pessoal a essa estrutura subverte a divisão de competências e ofende a chamada reserva de administração, faceta do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal).



O Supremo Tribunal Federal delimita esse terreno com precisão. No Tema 917 da repercussão geral, cujo caso paradigma cuidava de lei municipal que determinava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas, fixou-se que não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo a lei que, embora crie despesa, não trata da estrutura da Administração, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico dos servidores (STF, Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 29/09/2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/861464063>).

Cumpra a honestidade técnica de registrar a tese em sentido contrário. Há linha jurisprudencial que admite lei parlamentar de conteúdo meramente programático, que apenas enuncia a diretriz e deixa integralmente ao Executivo o modo de implementá-la. Não é, contudo, o caso: o autógrafo desce ao detalhe operacional do serviço, definindo horário, estrutura e pessoal, o que o afasta da norma programática e o aproxima da disciplina de organização administrativa reservada ao Prefeito.

Há um segundo vício, formal e autônomo, de demonstração mais direta. O autógrafo cria ação governamental geradora de despesa obrigatória de caráter continuado, mas tramitou sem a estimativa do impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, e pelos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000.

O art. 5º do projeto, ao remeter as despesas a dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, é cláusula genérica que não supre a exigência constitucional. A Lei de Responsabilidade Fiscal condiciona a criação ou expansão de ação governamental à estimativa do impacto no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo, e à declaração de adequação à lei orçamentária anual e de compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Sem esses elementos, a geração da despesa é, nos termos do art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000, considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Em 2025, Tribunais de Justiça invalidaram leis municipais de iniciativa parlamentar na área da educação por esse exato defeito, ausência de prévia estimativa de impacto, o que reforça o risco concreto para o Município caso a sanção ocorra sem a correção do vício.

A sanção do autógrafo na forma em que se encontra expõe o Município a três riscos concretos. Primeiro, a ação direta de inconstitucionalidade perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento na Constituição Estadual, legitimado o próprio Prefeito, entre outros. Segundo, o apontamento pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em razão da geração de despesa sem o suporte do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Terceiro, a insegurança jurídica de uma lei nascida com vício formal, sujeita a ter sua eficácia suspensa.

O vício, contudo, é sanável pela via adequada. Compete ao próprio Poder Executivo, titular da iniciativa, encaminhar projeto de lei de igual conteúdo, agora instruído com a



estimativa de impacto orçamentário e financeiro e com a definição da estrutura e do pessoal necessários, preservando o mérito social da medida sem o defeito de origem. O veto, neste cenário, não rejeita a política pública; corrige o caminho constitucional para implantá-la.

VETO TOTAL ao **Projeto de Lei nº 039/2026**, por inconstitucionalidade formal, com dois fundamentos autônomos e cumulativos:

- a) vício de iniciativa, por dispor sobre organização administrativa, serviços públicos, pessoal e atribuições de órgão da Administração, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 82, incisos III e IV, da Lei Orgânica Municipal; art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, da Constituição Federal), com ofensa à separação dos Poderes e à reserva de administração (art. 2º da Constituição Federal);
- b) ausência de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro, exigida pelo art. 113 do ADCT e pelos arts. 15 a 17 da Lei Complementar nº 101/2000.

Arraial do Cabo, 23 de junho de 2026.


Marcelo Magno Félix dos Santos
Prefeito Municipal