



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS  
GABINETE DO PREFEITO

**Ofício nº 441/2021 - GAB**

Em 20 de setembro de 2021.

Ao Excelentíssimo Senhor

**Vereador Paulo Fernando Carvalho Gomes**

DD. Vice-Presidente, Respondendo Interinamente pela Câmara Municipal de Rio das Ostras

Assunto: **Mensagem de Veto 025/2021**

Exmo. Senhor Vice-Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto nº 025/2021, para apreciação de Vossa Excelência e demais Edis que compõem essa Casa Legislativa.

Aproveitamos a oportunidade para renovar protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



**Marcelino Carlos Dias Borba**

Prefeito

GABINETE DO PREFEITO

Rua Campo de Albacora, 75 - Loteamento Atlântica - Rio das Ostras - RJ - CEP: 28895-664

Tel: (22) 2771-1515 - [www.riodasostras.rj.gov.br](http://www.riodasostras.rj.gov.br) - [gabinete@riodasostras.rj.gov.br](mailto:gabinete@riodasostras.rj.gov.br)





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**MENSAGEM DE VETO Nº 025/2021**

Exmo. Sr.

Vereador **PAULO FERNANDO CARVALHO GOMES**

MD. Vice-Presidente - respondendo interinamente pela Presidência da Câmara Municipal de Rio das Ostras.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, vem comunicar a V. Exa. que, conforme o artigo 57, § 2º c/c o artigo 69, inciso V da Lei Orgânica Municipal, o artigo 2º e artigo 61, § 1º, II, b da Constituição Federal, **decidiu VETAR** o PL nº 059/2021.

**RAZÕES DO VETO**

Veto totalmente o Projeto de Lei nº 059/2021, aprovado pela Câmara Municipal nas duas sessões plenárias ocorridas nos dias 24 e 25 de agosto do corrente ano, por inconstitucionalidade formal.

No âmbito da competência municipal, dentro dos contornos propostos pela Constituição Federal, a autonomia do Município para legislar recai sobre temas de interesse local, que vem a ser a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União, já que não existe interesse que seja exclusivo de qualquer um dos Entes da Federação.

Sobre o tema, o Ministro do STF Alexandre de Moraes<sup>1</sup> esclarece que "interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)".

O constituinte reconheceu a autonomia do Município para legislar, de forma suplementar, à legislação estadual e federal, naquilo que couber (art. 30, incs. I e II da CF).

Conforme destaca Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

"(...).

Além da competência exclusiva do Município para legislar sobre as matérias acima mencionadas (art. 30), cabe-lhe, ainda, segundo o art. 23 da CF, competência



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

comum, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal, para dispor sobre as atividades nele enumeradas. Ressalte-se que o exercício dessa competência deverá ser delineado por lei complementar federal, que fixará normas de cooperação entre as quatro entidades estatais, 'tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (parágrafo único do mesmo art. 23).'  
(...)."

No que tange aos serviços de saúde e lazer, e aí se inclui a matéria aqui apreciada, o artigo 6º da CF/1988 Art. 6º "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

Em análise à matéria objeto do PL, extrai-se como justificativa da aprovação do PL nº 059/2021, o crescimento da prática do ciclismo de trilhas nos parques e unidades de conservação do Município, que deve ser executada de forma organizada, segura e estruturada, oferecendo ao usuário a oportunidade de observar os arredores repletos de exuberantes e plenos de vida, a inspirar a integração e o respeito ao meio ambiente, contribuindo para o aumento de número de visitantes e vigilância das áreas (f. 08).

Verifica-se que o PL 059/2021 acrescenta novas atribuições às Secretarias Municipais de Meio Ambiente, Educação, Esporte e Lazer e Desenvolvimento Econômico e Turismo, na medida em que elas passam a ter a competência para implementar, desenvolver e coordenar o referido programa, ultrapassando os limites constitucionais estabelecidos em razão da separação dos poderes.

Isso porque quando o Poder Legislativo passa a disciplinar aspectos relacionados ao serviço público, instituindo programas cuja implantação, desenvolvimento e acompanhamento, dentre outros aspectos descritos no PL em comento, incorre indevidamente na esfera que é própria da atividade do Gestor Público, contaminando integralmente e irremediavelmente o PL pela ofensa perpetrada ao princípio da separação dos poderes.

Não resta dúvida, seja na doutrina, seja na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe precipuamente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

Sucedese que, para além de eventualmente criar novas despesas, já que a implementação de novas políticas públicas não sai a custo zero, o Projeto de Lei nº 059/2021 institui

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Rua Campo de Albacora, 75 - Loteamento Atlântica  
Rio das Ostras - RJ - CEP: 28895-664 - www.riodasostras.rj.gov.br





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

uma política pública nova para o Poder Executivo, prevendo a confecção de material didático, criação, demarcação e manutenção de novas trilhas adaptadas à circulação das bicicletas, despesas com sinalização, enfim, uma série de atribuições sob a responsabilidade de diversas Secretarias que deverão coordenar-se entre elas para implementar o programa indicado no PL em questão.

Nessa esteira, vale invocar aquele que vem a ser referência no ensinamento do direito administrativo brasileiro, o mestre Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, em sua clássica obra “Direito Municipal Brasileiro”, in verbis:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração.** Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos ou autoriza sua arrecadação e aplicação. **Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.**

(...)

“**A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções. Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).**”

Assim, sobreleva-se como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, respectivamente) àquelas relativas ao processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O E. STF, inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

"(...)¹ A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados- membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)" (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008)

"(...) Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados- membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. (...) [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

"(...) É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (...) [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11- 2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012.

Considerando que o conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 059/2021, do Poder Legislativo, invade a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, prevista no aludido art. 61, § 1º, da CRFB/1988, ao impor obrigações à esfera da Administração Pública Municipal, em manifesta usurpação de competência constitucionalmente fixada, conforme inciso i do art. 22 da Constituição Federal e arts. 112, §1º e 145, VI "a" da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ofendendo ainda o princípio republicado da separação de poderes (arts. 2º da Constituição Federal de 1988), padecendo de vício de formal e material de constitucionalidade.

Quando um ente federativo invade seara de outra esfera da federação, tem-se a inconstitucionalidade formal. A lei editada com invasão de competência, portanto, é nula. Como intérprete e também cumpridor da Constituição, cabe ao Chefe do Executivo vetar leis com vícios de constitucionalidade de qualquer ordem, seja material, seja formal.

---

3 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 12ª. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Demonstrado à exaustão que a matéria disciplinada no PL 059/2021 encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais, incorre o aludido PL em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Diante do exposto, com fundamento nas justificativas acima e nos já citados dispositivos legais, por inconstitucionalidade formal, em razão de vício de iniciativa caracterizado com base no artigo 61, § 1º, da CRFB/1988, bem como nos termos do artigo 57, §2º c/c o artigo 69, inciso V da Lei Orgânica Municipal, VETO TOTALMENTE ao Projeto de Lei nº 059/2021.

Rio das Ostras, 20 de setembro de 2021.

  
**MARCELINO CARLOS DIAS BORBA**  
Prefeito do Município de Rio das Ostras