



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

Ofício nº 442/2021 - 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 026/2021**

Exmo. Senhor Vice-Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto nº 026/2021, 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



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

MENSAGEM DE VETO Nº026/2021

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 093/2021.

RAZÕES DO VETO

Veto totalmente o Projeto de Lei nº 093/2021, aprovado pela Câmara Municipal nas duas sessões plenárias ocorridas nos dias 24 e 25 de agosto do corrente ano, por inconstitucionalidade formal.

Considerando que o conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 093/2021, 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.

No que tange ao vício de iniciativa o PL 093/2021, ao instituir programa de incentivo à contratação de mulheres em situação de violência doméstica no Município de Rio das Ostras e criar o Selo Responsabilidade Social para empresas particulares que adotarem as medidas da lei, acaba por criar novas obrigações e atribuições aos órgãos e Secretarias da Administração, já que pela leitura do PL, somente com o aparelhamento da administração seria possível a sua implementação.

Ressalte-se que o parágrafo único do artigo 3º do PL "faculta" ao Chefe do Executivo a regulamentação da lei, pois logo nos artigos seguintes o PL claramente impõe a obrigação ao Município, conduzindo à conclusão de que a "faculdade" seria mera retórica legislativa, já que o PL possui nítida natureza *impositiva*, e não meramente autorizativa ou programática.



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

O Executivo não deve sofrer indevida interferência em sua primacial função de administrar, ou seja, planejar, dirigir, organizar e executar as atividades da Administração, conforme dispõe o artigo 161 da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras.

Nesse sentido, o art. 112, parágrafo 1º da Constituição Estadual elenca as quais seriam as matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, garantindo-lhe exclusividade para a disciplina dos referidos temas, com destaque para as normas da Constituição Estadual que disciplinam o processo legislativo, mormente em matéria afeta à iniciativa, que são de observância obrigatória pelos Municípios, em atenção ao princípio da simetria.

Da mesma forma, o art. 145, VI, "a" da Carta Estadual determina que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da Administração, repetindo o mandamento contido nos artigos 61, §1º, II, letra "b", 63, inciso I, e artigo 84, inciso III, estes da Constituição Federal de 1988, cujo propósito é a garantia conferida ao Chefe do Poder Executivo da exclusividade de iniciativa para legislar ou regulamentar temas indispensáveis à gestão da Administração Pública, nos termos do que lhe é atribuído por força do art. 145, inciso II da Constituição Estadual.

Assim, quando o Poder Legislativo, quando disciplina aspectos relacionados ao serviço público, instituindo programas cuja implantação e acompanhamento, desenvolvimento de ações de monitoramento, análise, guarda e sigilo de documentação, dentre outros aspectos descritos no PL em comento, incorre indevidamente na esfera que é própria da atividade do Gestor Público, e assim viola o princípio da separação de poderes.

Além de eventualmente criar novas despesas, já que a implementação de novas políticas públicas não sai a custo zero, o Projeto de Lei nº 093/2021 institui uma política pública nova para o Poder Executivo, prevendo a criação do "selo de responsabilidade social" e impondo obrigação de sua emissão ao Poder Executivo, bem como a obrigação de desenvolver procedimentos para concessão e monitoramento do referido selo, enfim, uma série de atribuições sob a responsabilidade de órgão público vinculado ao Poder Executivo, que deverá gerenciar, ainda, um banco de empregos às mulheres vítimas de violência doméstica.

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.

Nessa esteira, vale invocar aquele que vem a ser referência no ensinamento do direito administrativo brasileiro, o mestre Hely Lopes Meirelles¹, em sua clássica obra "Direito



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

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:

"(...) 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, 1ªT, DJE de 12-4-2012



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

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

Demonstrado à exaustão que a matéria disciplinada no PL 093/2021, qual seja, a instituição programa de incentivo à contratação de mulheres em situação de violência doméstica no Município de Rio das Ostras e criar o Selo Responsabilidade Social para empresas particulares que adotarem as medidas da lei, encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais, incorrendo o aludido PL em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Acrescente-se ainda que a criação de programas de estímulo à contratação de mulheres em situação de violência doméstica, com prioridade e acompanhamento na contratação e execução do contrato de emprego, disponibilizando vagas de emprego prioritariamente a esse público, por meio de lei municipal incorre em patente inconstitucionalidade material, uma vez que, conforme dispõe o inciso I do artigo 22 da CF/1988, compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho.

Sobre a matéria, cabe invocar acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, *verbis*:

Direito Constitucional. Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 3015/2000, de iniciativa parlamentar, que "institui o Programa Primeiro Emprego e dispõe sobre a concessão de bolsa de estágio remunerado e dá outras providências". Os mandamentos advindos do diploma impugnado promovem alterações no sistema organizacional da administração pública, impondo novo feixe de atribuições a órgãos e servidores públicos, com aumento de despesa. Invasão de competência administrativa constitucionalmente reservada à Administração Pública para instituir e disciplinar o programa municipal de fomento ao primeiro emprego. Norma legal que, ao prever a concessão de auxílio financeiro para o estágio remunerado de nível profissionalizante, invade tema relacionado a direito do trabalho, já disciplinado através do contrato de aprendizagem, o que extrapola os interesses locais e que é da competência privativa da União (art.22, inciso I da Constituição Federal). Matéria já regulamentado em legislação federal. Hipótese em que não incide a regra de competência suplementar conferida aos Municípios. Afronta ao art.358, incisos I e II da Constituição Estadual. Lei impugnada que violou, ainda, os arts. 7º e 112, §1º, inciso II, "d" c/c art.145, inciso VI, "a", todos da Carta Fluminense, por ingerência nas contratações feitas pelo Poder Executivo. Manifesta inconstitucionalidade. Procedência da representação. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Processo Nº 0057545- 62.2019.8.19.0000.Representante: MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO; Representado: CAMARA MUNICIPAL DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO; Legislação: Lei Municipal Nº 3015 do ANO 2000 do Município do Rio de Janeiro. RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS VARANDA DOS SANTOS)



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

Logo, o Poder Legislativo não pode, através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo, pois quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como no caso do PL ora impugnado, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

Isso porque cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade na criação de programas e outras políticas públicas às mulheres vítimas de violência doméstica, e tentativa de feminicídio, ou mesmo instituir outro programa mais abrangente e específico para sua proteção. Trata-se de atuação precipuamente administrativa, baseada na escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outropoder, até mesmo do Judiciário.

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 093/2021.

Reiteramos protestos de estima e consideração.

Rio das Ostras, 20 de setembro de 2021.


MARCELINO CARLOS DIAS BORBA

Prefeito do Município de Rio das Ostras

