



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

Ofício nº 582/2021 - GAB

Em 22 de dezembro de 2021.

Ao Excelentíssimo Senhor

Vereador Maurício Braga Mesquita

MD. Presidente da Câmara Municipal de Rio das Ostras


Assunto: **Mensagem de Veto 053/2021**

Exmo. Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto nº 053/2021, 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 - gabinete@riodasostras.rj.gov.br





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

MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 053/2021

Excelentíssimo Senhor

Vereador Maurício Braga Mesquita

PRESIDENTE 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 por afronta ao artigo 61, § 1º, inc. II, alínea “b”, da CF/88, sendo reforçado, em âmbito municipal, pelo disposto no artigo 69, inc. II, V e VIII, da Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras, decidiu **VETAR TOTALMENTE o PL nº 173/2021**.

RAZÕES DO VETO TOTAL

Veto totalmente o Projeto de Lei nº 173/2021, de Autoria do Vereador Leonardo de Paula Tavares, com carimbo de aprovação em dois turnos nos dias 17 e 30 de novembro do corrente ano, em que “Assegura o direito aos proprietários de Animais de pequeno porte e de cães-guia no transporte rodoviário Municipal, no âmbito do Município de Rio das Ostras”.

Considerando que o artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração, e o governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;



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

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu a autonomia dos municípios, no ensinamento de Celso Ribeiro Bastos, emprestando a estes entes quatro competências particularmente significativas:

- **auto-organização**, através da existência de Lei Orgânica Municipal; - auto-governo, através da eleição de prefeito e vereadores;
- **faculdade normativa**, através da capacidade de editar leis locais próprias ou legislação suplementar às leis estaduais e federais;
- **auto-administração ou auto-determinação**, através da administração e prestação de serviços de interesse local.

Contudo, apesar de relevante e louvável a proposição, as normas constitucionais de reserva de iniciativa para a deflagração do processo legislativo acarretam na inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 173/2021, por afronta ao artigo 61, § 1º da CF/88.

A irregularidade constatada no PL encontra-se na sua iniciativa, já que o projeto de lei apresentado cria obrigações a serem realizados pelo Poder Executivo quanto aos serviços públicos municipais, o que envolve as matérias de organização administrativa, planejamento e execução de serviços públicos, extrapolando os limites fixados no artigo 2º da Constituição Federal.

Destaca-se que de acordo com o artigo 61, § 1º, inc. II, alínea "b", da CF/88, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as propostas que versem sobre organização administrativa e planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais, o que é reforçado, em âmbito municipal, pelo disposto no artigo 69, inc. II e VIII, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito:

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

A matéria objeto deste PL já foi enfrentada pelos tribunais pátrios, cabendo invocar apenas à título ilustrativo acórdão exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, ao julgar a Lei Municipal nº 6.094/2014, do Município de Pelotas, que possuía teor normativo quase idêntico ao da proposição ora em análise, verbis:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.094/2014. TRANSPORTE DE ANIMAIS DOMÉSTICOS DE PEQUENO PORTE NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO NO MUNICÍPIO DE PELOTAS. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70062437959, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 06-04-2015).

No mesmo sentido observa-se a jurisprudência do TJSP, ao declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.076, de 04 de setembro de 2013, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, sobre a autorização do Poder Executivo disciplinar o transporte de animais domésticos no serviço municipal de transporte coletivo de passageiros no Município, por ofensa ao princípio da separação entre os poderes, consoante se depreende do acórdão:



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL 13.076 - RIBEIRÃO PRETO - DISPÕE SOBRE O TRANSPORTE DE ANIMAIS DOMÉSTICOS NOS COLETIVOS DE PASSAGEIROS - INICIATIVA PARLAMENTAR - DESCABIMENTO - MATÉRIA DE NATUREZA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA, PERTINENTE AO PODER EXECUTIVO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PRECEDENTES - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A NORMA EM QUESTÃO. E ainda o mesmo TJSP: "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Hortolândia. Lei nº 2.975/14, que dispõe sobre o "Dia municipal da luta pela eliminação da discriminação racial", e Lei nº 2.994/14, disciplinando o "transporte de animais domésticos pelo serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros". Alegado vício de iniciativa e falta de indicação da fonte de custeio para seu cumprimento. 1. Vício de iniciativa, a configurar invasão de competência do chefe do Poder Executivo na instituição de programas, campanhas e serviços administrativos, incidindo igualmente no óbice da ausência de previsão orçamentária. 2. Ofensa à Constituição do Estado de São Paulo, especialmente os seus artigos 5º, 24, §2º, 2; 25, 47, II, XIV e XVIII; 144, 158, parágrafo único e 176, I. 3. Julgaram procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade das Leis nºs 2.975/14 e 2.994/14, do Município de Hortolândia." (ADI nº 2141004-06.2014.8.26.0000 rel. Des. Vanderci Álvares j. 10/12/2014).

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.

Assim, quando o Poder Legislativo, disciplina aspectos relacionados ao serviço público, incorre indevidamente na esfera que é própria da atividade do Gestor Público, e assim viola o princípio da separação de poderes.

Como dito alhures, não resta dúvida, seja na doutrina, seja na jurisprudência de 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 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



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

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, 1ª T, DJE de 12-4-2012.

Considerando que a normatização excessiva, cria um vínculo vicioso, já que muitas normas, versando sobre quase todos os assuntos, seus aplicadores e intérpretes a elas se vinculam, o que fomenta a burocracia, que por sua vez fomenta a ineficiência, que em outra volta, conclama a edição de mais normas, o que comprova a sua desnecessidade, uma vez que a matéria relacionada a “cães-guias” é regulada em âmbito municipal por meio da Lei nº 775, de 27 de junho de 2003, em que “Estabelece o direito de acesso dos deficientes acompanhados de cães-guias a locais, transportes e estabelecimentos abertos ao público”.

Ante as constatações, não obstante o mérito da proposta, **VETO TOTALMENTE O PL nº 173/2021**, por afronta ao artigo 61, § 1º, inc. II, alínea “b”, da CF/88, sendo reforçado, em âmbito municipal, pelo disposto no artigo 69, inc. II, V e VIII, da Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras.

Rio das Ostras, 22 de dezembro de 2021.


MARCELINO CARLOS DIAS BORBA

Prefeito do Município de Rio das Ostras

