



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

Ofício nº 010/2022 – GAB

Rio das Ostras, 07 de janeiro de 2022.

Assunto: MENSAGEM DE VETO Nº 001/2022

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto nº 001/2022, 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 do Município de Rio das Ostras

Excelentíssimo Senhor

MAURÍCIO BRAGA MESQUITA

DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS

GABINETE DO PREFEITO

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

Tel: (22) 2771-1515 - www.riodasostrs.rj.gov.br - gabinete@riodasostrs.rj.gov.br





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

MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 001/2022

Exmo. Sr.

Vereador Maurício Braga Mesquita

MD. 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, com fulcro na Constituição Federal, por inserir dispositivo que enseja o aumento da despesa pública em matéria reservada ao Poder Executivo, na forma do artigo 61, § 1º, II, "a" e "c", da CF/88, artigo 112, § 1º, II, "a" e "d", da CERJ e artigo 50, I e II, da LOM, decidiu vetar a Emenda Aditiva nº 11/2021, sancionando o texto restante do Projeto de Lei nº 89/2021.

RAZÕES DO VETO

Veto totalmente a Emenda Aditiva nº 011/2021, dos promoventes Vereadores Carlos Augusto Carvalho Balthazar, André dos Santos Braga, Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento e Rodrigo Jorge Barros, aprovada em única discussão pela Câmara Municipal na sessão plenária ocorrida no dia 14 de dezembro do corrente ano, ao Projeto de Lei nº 089/2021, de Autoria do Poder Executivo Municipal, que "Dispõe sobre a revogação da Lei nº 2.121/2018 e estabelece o limite máximo do valor de reembolso com despesas com plano de saúde."

Considerando que a Emenda Aditiva nº 11, de iniciativa parlamentar, acrescenta o parágrafo único ao artigo 1º, para, indo além da iniciativa do Poder Executivo de reembolsar o valor pré-definido de R\$ 317,34 (trezentos e trinta e sete reais e trinta e quatro centavos), assegurar o reembolso de 100% (cem por cento) do plano de saúde contratado pelos servidores municipais de Rio das Ostras, o que, segundo atestam as próprias razões da Ilustre Casa de Leis, corresponde a valor maior do que o originariamente proposto.

Sem dúvida, trata-se de preocupação louvável da Câmara Municipal com os servidores municipais, buscando ampliar um benefício indenizatório. Porém, resta saber se as regras constitucionais de competência permitem tal iniciativa, ou se, por outro lado, incide ela em algum vício formal ou material de inconstitucionalidade.

Sobre a iniciativa legislativa, dispõe a Constituição da República:

"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;



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

- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva."

Por seu turno, dispõe a Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

"Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

c) organização do Ministério Público, sem prejuízo da faculdade contida no artigo 172 desta Constituição, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública;

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 145, caput, VI, da Constituição;"

Por fim, acresce a Lei Orgânica de Rio das Ostras:

"Art. 50 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município"

Destaco que o E. Supremo Tribunal Federal já julgou, com repercussão geral, sobre a preservação da competência estabelecida pelo artigo 61, § 1º, no sentido de que Projetos de Lei de iniciativa legislativa podem gerar despesas para o Poder Executivo, desde que não se imiscuam nas matérias privativas, verbis:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa.



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

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. ”

(ARE 878911/RJ REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Rel. Min. GILMAR MENDES, Julg. 29/09/2016, Pleno)

Como se vê, o STF pacificou o entendimento de que norma editada (ou emendada) pelo Poder Legislativo pode gerar despesas para o Poder Executivo, desde que não regule questão estritamente administrativa, já que esta reside na competência legislativa privativa do último. Dentre essas questões, estão os aspectos atinentes ao regime jurídico e à remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo, que são reservadas por uma questão de lógica organizacional.

Evidentemente, questões relativas ao regime jurídico e remuneração dos servidores do próprio Poder Legislativo lhe são amplamente fraqueadas.

Entretanto, seria absolutamente ingovernável uma cidade, estado ou país cujo Poder Legislativo, a quem não compete legitimamente administrar, mas sim a criar normas de administração, pudesse livremente conceder benefícios aos servidores de outro Poder, gerando despesas continuadas sem responsabilidade sobre os reflexos orçamentários e financeiros decorrentes.

Ao criar a obrigação de reembolsar 100% (cem por cento) das despesas dos servidores do Poder Executivo com o plano de saúde, a preocupação, embora nobre, se imiscui na discricionariedade do Prefeito Municipal, a quem compete avaliar o alcance do auxílio indenizatório mencionado, por se tratar de benefício criado na conveniência e oportunidade da gestão local, não sendo um direito social compulsório.

Ao ampliar o direito aos servidores públicos locais, como reconhece a justificativa apresentada pelos próprios Edis proponentes, a Emenda Legislativa incide em clara ingerência sobre matéria reservada ao Chefe do Executivo, na forma dos citados artigos 61, § 1º, II, “a” e “c”, da CF/88, 112, § 1º, II, “a” e “d”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e 50, I e II, da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, ensejando sua inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

As regras de fixação de competência no processo legislativo têm como corolário o Princípio da Separação dos Poderes (artigo 2º da CF), que define as relações recíprocas entre eles, dentre as quais destacam-se as regras de processo legislativo estabelecidas pelas Constituições Federal e Estadual, que asseguram que na criação de leis que tratem sobre servidores públicos e seu regime remuneratório, a iniciativa seja privativa do Poder Executivo, simplesmente porque, sendo a matéria de interesse preponderante deste último, “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”.

Lembrando que as regras do processo legislativo federal são de observância compulsória pelos Estados e Municípios, pelo princípio da simetria, como já restou pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal, entre as quais as que estabelecem reserva de iniciativa legislativa, são de observância obrigatória pelos estados-membros. (...)” (RT 850/180).

GABINETE DO PREFEITO

Rua Campo de Albacora, 75 - Loteamento Atlântica - Rio das Ostras - RJ - CEP: 28895-664
Tel: (22) 2771-1515 - www.riodasostrs.rj.gov.br - gabinete@riodasostrs.rj.gov.br





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

"As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. (...)" (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33).

Decorre do Princípio da Separação dos Poderes que as regras acerca da remuneração e do regime jurídico dos servidores públicos são da iniciativa legislativa reservada do Poder Executivo, sendo interdito seu tratamento por iniciativa do parlamento, sob pena de inconstitucionalidade formal. Nem mesmo o fato de a emenda tratar de benefício indenizatório a salva da invalidade por vício de iniciativa.

Lembrando que nem mesmo a sanção convalida a norma eivada de vício formal de constitucionalidade, como novamente decide o STF, verbis:

"Processo legislativo e iniciativa reservada das leis — A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes" (ADI 2.364, relator ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018).

Constatada a invasão da competência reservada, pode-se ingressar nos reflexos financeiros da proposta. Da leitura do parágrafo acrescido, verifica-se que ele implica em um aumento da despesa originariamente prevista sem indicação de fonte de custeio ou mesmo de dotação orçamentária, sendo certo que qualquer norma legal que imponha pagamento com verba pública demanda a indicação dos recursos financeiros e orçamentários que a atenderão, cobertura não prevista na emenda.

Por fim, devida máxima vênia, a emenda analisada cria sim um direito não previsto no ordenamento municipal, simplesmente porque a Lei Municipal nº 2.121/2018, citada como fundamento para o reembolso integral, está sendo integral e expressamente revogada pelo Projeto de Lei sob análise, que, uma vez sancionado como aprovado pela Câmara Municipal, não poderá se remeter àquilo que não mais existe.

Diante do exposto, VETO TOTALMENTE a Emenda Aditiva nº 11/2021, com fulcro na Constituição Federal, por inserir dispositivo que enseja o aumento da despesa pública em matéria reservada ao Poder Executivo, na forma do artigo 61, § 1º, II, "a" e "c", da CF/88, artigo 112, § 1º, II, "a" e "d", da CERJ e artigo 50, I e II, da LOM, sancionando o texto restante do Projeto de Lei nº 89/2021.

Rio das Ostras, 07 de janeiro 2022.


MARCELINO CARLOS DIAS BORBA
Prefeito do Município de Rio das Ostras