

PROCESSO Nº 646/2022  
FOLHA Nº 01  
RUBRICA *[assinatura]*



Câmara Municipal de Rio das Ostras

Vanessa Pereira Mello

Protocolo

Matr. 027

Processo: **646/2022**  
Data: **10/05/2022**



646/2022

Requerente:  
**GABINETE DO PREFEITO**  
Assunto:  
**MENSAGEM DE VETO**  
Súmula:  
**OFICIO Nº 174/2022 -GAB**  
**MENSAGEM DE VETO 015/2022**



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

PROCESSO Nº	646/2022
FOLHA Nº	029
RUBRICA	<i>[assinatura]</i>
Camara Municipal de Rio das Ostras	
Vanessa Pereira Mello	
Protocolo	
Matr. 027	

Ofício nº 174/2022 - GAB

Em 10 de maio de 2022.

Ao Excelentíssimo Senhor  
**Vereador Maurício Braga Mesquita**  
MD. Presidente da Câmara Municipal de Rio das Ostras

Assunto: **Mensagem de Veto 015/2022**

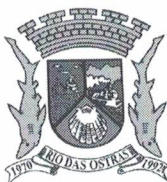
Exmo. Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto nº 015/2022, 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



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

PROCESSO Nº	6461/2022
FOLHA Nº	03
RUBRICA	<i>[assinatura]</i>
Câmara Municipal de Rio das Ostras	
Vanessa Pereira Mello	
Protocolo	
Matr. 027	

**MENSAGEM DE VETO PARCIAL Nº 015/2022**

Ao

Exmo. Sr.

Vereador Maurício Braga Mesquita

**MD. PRESIDENTE DA MESA DIRETORA 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 fundamento nas justificativas a seguir, **VETO PARCIALMENTE O PL Nº 030/2022, EXCLUSIVAMENTE DOS ARTIGOS 4º e 6º**, com base no inciso II, do § 1º, do art. 61 da CF/88, e, §§ 2º e 3º, do art. 57, c/c inciso V, do art. 69, da Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras.

**RAZÕES DO VETO PARCIAL**

Veto parcialmente o Projeto de Lei nº 030/2022, de Autoria do Vereador Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento, com carimbo de aprovação em dois turnos nos dias 06 e 12 de abril do corrente ano, que "DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO, NO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, DO PROGRAMA "RUA DA SAÚDE".

Considerando que o excesso de normatização, a pretexto de criar direitos, incentiva a burocratização. Porém, não cabe imiscuir no desempenho do mandato político legitimado pelo voto popular, caracterizado na aprovação unânime do Projeto de Lei pela Câmara de Vereadores, englobando a vontade da população consubstanciada nos votos dos Edis de situação e oposição, a quem compete a função de discutir, ponderar e aprovar regramentos legais.

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: (...) 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;**
- 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**



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

PROCESSO Nº	6461/2022
FOLHA Nº	04
RUBRICA	File
Camara Municipal de Rio das Ostras	
Vanessa Pereira Mello	
Protocolo	
Matr. 027	

**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.**

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. ”

A despeito de não ser incomum o desprestígio ao artigo 2º da CF/88, hodiernamente o Poder Judiciário vem adotando posição mais flexível em ações judiciais em controle concentrado de constitucionalidade, no que se refere à iniciativa parlamentar de leis municipais tratando sobre programas e serviços, **desde que** não invadam a esfera administrativa típica, cuja competência seria do Poder Executivo, na forma declinada no texto constitucional acima.

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

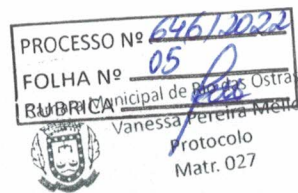
“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. **Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.** 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder 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.” (TEMA 917. ARE 878.911/RJ. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo, Relator Ministro GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, Tribunal Pleno – grifos nossos)

Como se vê, o E. STF pacificou o entendimento de que norma editada pelo Poder Legislativo que não regula questão estritamente administrativa, que, neste caso, seria de competência legislativa privativa do Poder Executivo, se limitando a fixar normas gerais, programáticas e abstratas, ou quando estabelecer disciplina já inserida na competência de órgãos municipais, harmonicamente com a legislação originária, essa sim de competência privativa do Poder Executivo, está franqueada à iniciativa dos Vereadores ainda que gere despesas, viabilizando a manutenção da norma no ordenamento jurídico municipal.

Logo, para ser considerada como válida, a instituição de programas governamentais deve ser confrontada com as matérias privativas no artigo 61, § 1º, II, da CF/88,



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



na forma interpretada no Tema 917 do STF, em especial sob o prisma da necessidade de criação de novas estruturas orgânicas ou de atribuições a servidores municipais, o que deve ser atestado pelos órgãos envolvidos.

Isso, porque, *a contrario sensu* da maior leniência do Tribunal Supremo no que tange à iniciativa de leis que gerem despesas para o Poder Executivo, projetos de lei que invadam as competências privativas extrapolam o caráter de normas genéricas e abstratas, com violação frontal à separação dos Poderes (artigo 2º da CF/88), caso se destinem a abranger iniciativas de planejamento, organização e execução de serviços públicos, que invadam a alçada de criação de órgãos ou cargos públicos ou, ainda, de criação de novas atribuições.

Pois bem. Em seus aspectos gerais, percebe-se que o Projeto de Lei nº 030/22 se mantém dentro da seara das regras gerais e abstratas.

**Entretanto, incide em inconstitucionalidade parcial em dois dispositivos específicos, são eles:**

O **artigo 4º** define o horário de 5 às 9 horas da manhã e das 17 às 22 horas para a prática esportiva em logradouros públicos, a ser implementada pelo "*órgão competente*". Já o **artigo 6º** impõe às Secretarias de Segurança Pública, mais especificamente à Guarda Municipal, além das Secretarias Municipais de Saúde e de Educação, o "*fornecimento*" de pessoal técnico e de apoio, admitindo, ainda, o estabelecimento de parceria com a iniciativa privada.

Dos citados dispositivos, vê-se que o Projeto de Lei **impõe a órgãos e servidores municipais específicos** o deslocamento para as ruas da cidade, para a efetivação de programação esportiva genérica em local público usualmente destinado ao tráfego de pessoas e veículos, não estabelecido conforme *expertise* dos órgãos públicos, mas pela conveniência dos próprios munícipes (ainda que com anuência da Administração), **em horário diferenciado, inclusive durante os períodos noturno e da madrugada**, em desacordo com os ditames do trabalho ordinário e as escalas de plantão para os casos de servidores em regime de revezamento, na prática, impondo o pagamento de adicionais noturnos e horas extras.

E não se diga que essa geração de despesas não estaria fora do âmbito de competência do Poder Legislativo; de fato, o Tema 917 permite que Projetos do Legislativo imponham despesas, **desde que ordinárias**, não servindo para impor quitação de horas extraordinárias habituais e trabalho noturno, por ser matéria tipicamente administrativa, vinculada ao regime jurídico de servidores.

Como reforço argumentativo, destaco que **a iniciativa em análise foi copiada da Lei Municipal nº 2.621/1998, do Município do Rio de Janeiro**, promulgada há mais de 24 (vinte e quatro) anos e que **foi objeto da Representação por Inconstitucionalidade 0026894-82.1998.8.19.0000, julgada parcialmente procedente** pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Naquele acórdão, o E. Órgão Especial do TJRJ concluiu que somente haveria **inconstitucionalidade parcial** no diploma, **exclusivamente com relação ao artigo 6º do diploma carioca, com exatamente o mesmo teor do riestrense** (somente adequado à realidade orgânica da estrutura administrativa de nossa cidade).

Assim, com relação a esse aspecto (e artigo), **não há dúvida sobre a inconstitucionalidade**, por "*intrometimento na distribuição de tarefas executórias aos diversos órgãos administrativos*", fazendo com que, "*não se originando de proposição do Chefe do Poder Executivo, o procedimento legiferante faz-se inválido, por vício radical, que contaminou o dispositivo resultante*". Em consequência, decido no mesmo sentido do v. acórdão, **pelo veto ao artigo 6º** do Projeto de Lei nº 030/22.



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

PROCESSO Nº	646/2022
FOLHA Nº	06
RUBRICA	flu
Câmara Municipal de Rio das Ostras	
Vanessa Pereira Mello	
Protocolo	
Matr. 027	

Ainda, vê-se que o mesmo acórdão **reconhece que a fixação de horário fora do usual violaria a separação dos poderes, por ser matéria tipicamente administrativa o que, porém, deixaria "intacto o sentido do remanescente, autorizando, por isso, o reconhecimento da inconstitucionalidade parcial"**. Porém, no dispositivo termina por não declarar essa inconstitucionalidade, o que, **não impede o reconhecimento administrativo, por se tratar de intervenção evidente a aspecto de organização, como visto, tipicamente administrativo.**

Todavia, **como não é possível fazer o veto parcial do artigo com redução de texto em âmbito administrativo, por veto (somente no âmbito judicial)**, extraindo somente a parte inconstitucional (já que a primeira parte do artigo 4º não transparece inconstitucionalidade), **veto integralmente o artigo 4º**, até porque não há prejuízo à preservação do restante e sendo certo que a primeira parte somente declara uma competência que já naturalmente é inerente ao Executivo.

**Sobre os demais artigos, tratando de disposições genéricas e abstratas cujas dificuldades ou incertezas na implantação podem ser sanadas pela regulamentação eficiente pelo Poder Executivo, segue sendo sancionada.**

Por exemplo, o PL não prevê limitação para a programação, deferindo às associações de moradores o poder legal de requerer a implantação conforme sua conveniência. Para minimizar essa circunstância, basta que a Administração Pública fixe os dias e horário do programa, conforme a conveniência do interesse público, especialmente porque a prática de determinadas modalidades esportivas, especialmente tarde da noite, pode ser insegura em determinados locais.

A regulamentação pontual e precisa, na forma de um Decreto, **é imprescindível para acomodar o interesse público do Projeto de Lei**, finalidade última da Administração, adequando-o ao planejamento especializado das Secretarias competentes, cuja atuação é coberta pela legitimidade democrática a partir da escolha da direção superior pelo gestor eleito, evitando colocar em risco até mesmo segurança que se pretende fomentar, evitando incentivar práticas esportivas em locais e horários não controlados e inadequados.

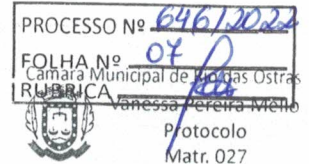
A Secretaria Municipal de Saúde-SEMUSA informou que *"não dispõe de profissionais para compor a equipe multiprofissional do Programa em tela (Rua da Saúde)", afirmando que "a atual admissão de profissionais oriundos do VII Concurso Público Municipal está visando a reestruturação das equipes de Saúde da Família e equipes da Atenção Primária a fim de evitarmos o descredenciamento dessas equipes, em razão do término de contratos"*.

Como o Programa é de caráter permanente, demanda de servidores efetivos, devendo ser implementado com os profissionais dos quadros permanentes. Cabe ao Executivo verificar se prejudicará a reestruturação das equipes de Saúde da Família e equipes da Atenção Primária, que residem na competência primária dos Municípios, como parte da Atenção Básica, o que é imposição constitucional (artigos 196, 197 e 198) e legal (Lei Federal nº 8.080/90), inclusive sob o prisma do risco de descredenciamento, com potenciais prejuízos a repasses federais.

A Secretaria Municipal de Segurança Pública-SESEP, mais especificamente a Guarda Civil Municipal, se manifestou no sentido de que *"não dispomos de efetivo da Guarda Civil Municipal para atender a demanda gerada pelo projeto proposto, onde será necessário serviços extraordinários ou a realização de concurso público"*, alertando que a interdição das vias, *poderá gerar transtornos ao fluxo de pedestres, veículos e transportes públicos"*. Ou seja, novamente se percebe a necessidade de ponderação por parte do Poder Executivo, no sentido da conveniência de destacar Guardas Municipais para a finalidade da lei em comento.



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



A Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer – SEMEDE, informou que “*não há no quadro de servidores da SEMEDE equipe técnica suficiente para compor a equipe profissional de atendimento aos munícipes, especificamente com relação aos Profissionais de Educação Física que seriam necessários para o atendimento do inciso III, do art. 3º do Projeto de Lei apresentado, corroborando as objeções anteriores.*”

Sobre o veto político, diz a Constituição da República:

“Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.”

Como ensina o Ministro do STF, Alexandre de Moraes:

“O veto há de ser sempre motivado, a fim de que se conheçam as razões que conduziram à discordância, se referentes a inconstitucionalidade ou à falta de interesse público ou, até, se por ambos os motivos. Esta exigência decorre da necessidade do Poder Legislativo, produtor último da lei, de examinar as razões que levaram o Presidente da República ao veto, analisando-as para convencer-se de sua manutenção ou de seu afastamento, com a consequente derrubada do veto”.

Diante das constatações, com fundamento nas justificativas acima e nos já citados dispositivos legais, **VETO PARCIALMENTE O PL Nº 030/2022, EXCLUSIVAMENTE DOS ARTIGOS 4º e 6º**, com base no inciso II, do § 1º, do art. 61 da CF/88, e, §§ 2º e 3º, do art. 57, c/c inciso V, do art. 69, da Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras.

Decido pela SANÇÃO dos demais dispositivos do PL em tela, nos moldes do artigo 57, da Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras, com a publicação na próxima Edição do Jornal Oficial deste Município.

Sendo assim, submeto o veto parcial a esta Augusta Casa de Leis, para apreciação, contando, desde já, com o alto espírito público de Vossa Excelência e de todos os seus insígnis pares, pelo acolhimento das razões alegadas, com a manutenção do mesmo.

Rio das Ostras, 10 de maio de 2022.

  
MARCELINO CARLOS DIAS BORBA  
Prefeito do Município de Rio das Ostras