

PROCESSO Nº 1265/2022  
FOLHA Nº 01  
RUBRICA Just  
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS  
*Angela Cabrera de Souza*  
Protocolo  
Matr.: 028

Processo: **1265/2022**  
Data: **21/09/2022**



1265/2022

Requerente:  
**GABINETE DO PREFEITO**

Assunto:  
**MENSAGEM DE VETO**

Súmula:  
**MENSAGEM DE VETO TOTAL N°035/2022**  
**OFÍCIO N° 418/2022 - GAB**



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

PROCESSO Nº	1265/2022
FOLHA Nº	02
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS	Angela Cabrera de Souza
Protocolo	Matr.: 028

Ofício nº 418/2022 - GAB

Em 20 de setembro de 2022.

Ao Excelentíssimo Senhor

**Vereador Maurício Braga Mesquita**

MD. Presidente da Câmara Municipal de Rio das Ostras

Assunto: **Mensagem de Veto Total nº 035/2022**

Exmo. Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto Total nº 035/2022, 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	1265/2022
FOLHA Nº	03
RUBRICA	Angela
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS	Angela Cabrera de Souza
Protocolo	
Matr.: 028	

**MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 035/2022**

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 decidiu **VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 071/2022, por violação frontal ao artigo 24, XIV da Constituição Federal**, ao confundir a competência comum administrativa de proteção das pessoas portadoras de deficiência com a competência legislativa concorrente, enumerada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, bem como, nos termos do artigo 57, §2º c/c o artigo 69, inciso V da Lei Orgânica Municipal.

**RAZÕES DO VETO TOTAL**

Veto totalmente o Projeto de Lei nº 071/2022, de Autoria do Vereador Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento, com carimbo de aprovação em dois turnos, nos dias 16 de junho e 31 de agosto do corrente ano, que "Torna obrigatório aos estabelecimentos de ensino, públicos e privados, situados no Município de Rio das Ostras o fornecimento de diplomas e certificados em braile, além dos diplomas e certificados escritos, aos alunos com deficiência visual, como documentos comprobatórios de conclusão de curso".

Considerando a inconstitucionalidade do PL, que viola a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, contraria normas gerais em matéria de educação previstas na Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre matéria que demanda uniformidade de tratamento legislativo sem autorização legal. Além disso, o autógrafo é inconstitucional porque viola o princípio da proporcionalidade ao exigir a prestação de um serviço por cada instituição de ensino que pode ser executado de maneira mais eficaz e eficiente de forma centralizada

Por essa razão, obrigar que cada instituição de ensino ou unidade escolar seja equipada para atender às demandas de estudantes com deficiência visual seria extremamente oneroso e não significaria a melhora pretendida no acesso aos documentos.

Inicialmente ressalta-se que a Constituição da República Federativa do Brasil, nos expressos termos dos artigos 18 e 30, dispõe sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e atribui competência aos seus Entes. Veja-se:

"Art. 18 - 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.

(...)

Art. 30- Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

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



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

PROCESSO Nº	1205/2011
FOLHA Nº	04
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS	Angela Cabrera de Souza
	Protocolo
	Matr.: 028

A lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, em homenagem ao princípio da simetria constitucional, reproduz a norma Constitucional. Veja-se:

"Art. 7º- Compete ao Município:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Verifica-se, portanto, que os Municípios foram dotados de autonomia política, que se exterioriza, por meio da competência conferida aos entes federados, de instituir a sua organização, legislação, administração e o governo próprios.

Salienta-se que, dentre as competências legislativas dos Municípios, encontra-se o poder de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

O ilustre doutrinador Pedro Lenza (2012,p.449), em relação às competências legislativas dos Municípios, principalmente a competência suplementar do artigo 30, inciso II da Constituição da República, ensina. Veja-se:

"No que couber norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local. Observa ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade"

Destarte, o Município está legitimado a legislar sobre diversos assuntos de interesse local e a suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, desde que o tema não invada o rol de competência privativa da União.

A lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, nos expressos termos dos artigos 49, 50 e 57, assim dispõe. Veja-se:

"Art. 49- A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

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.

Art.57 - O projeto de lei aprovado pela Câmara será, no prazo de 10 (dez) dias úteis, enviado pelo seu Presidente ao Prefeito Municipal que, concordando, o sancionará no prazo de 15(quinze) dias úteis.

(...)

§ 2º - Se o Prefeito Municipal considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15(quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara, os motivos de veto."

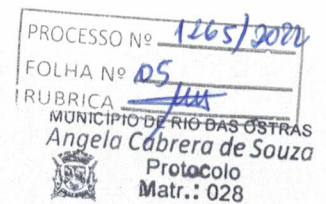
GABINETE DO PREFEITO

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



O saudoso Hely Lopes Meirelles lecionava a distinção entre as funções da Câmara e do Prefeito. Veja-se:

"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, 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 (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)."

Importante mencionar, o princípio constitucional da Reserva de Administração que impossibilita a interferência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Sobre o respectivo princípio constitucional é pertinente mencionar o trecho do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal. Veja-se:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais."  
(STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p.23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, assim dispõe. Veja-se:

"Art. 7º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

"Art. 145. Compete privativamente ao Governador do Estado:

....

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

....

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;

a) organização e funcionamento da administração estadual, com não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;  
b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;"

"Art. 211. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a paralisação de programas ou projetos nas áreas de educação,

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

PROCESSO Nº	1265/2011
FOLHA Nº	06
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS	Angela Cabrera de Souza
Protocolo	
Matr.: 028	

saúde e habitação já iniciados, havendo recursos orçamentários específicos ou possibilidade de suplementação dos mesmos, quando se tenham esgotado;”

Tem-se, ainda, que a CRFB, no seu art. 24, assim dispõe, acerca da competência legislativa sobre proteção à pessoa portadora de deficiência. Veja-se:

"Art 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;”

Portanto, **a lei de iniciativa parlamentar usurpa a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre normas de saúde**, competência que se encontra limitada a assuntos de interesse predominantemente local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual. Não estando o artigo 14, inc. I, alínea "a" da Lei Orgânica do Município, em compatibilidade com a Constituição da República.

Com efeito, o Município não possui competência para legislar sobre normas de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, matéria cuja competência concorrente é da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Em um estado federalista, não há que se falar em soberania, mas sim em autonomia de Estados-membros e Municípios, concedida a estes últimos pela CRFB. Assim, em uma Federação, a soberania é exclusivamente da Federação, enquanto os Estados e Municípios agem de maneira descentralizada dentro de esferas de competências previstas pela Constituição da República.

Dentro desse aspecto de autonomia constitucional, podem se auto-organizar (Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais), autogovernar (eleger Governadores e Prefeitos), autoadministrar (ter seus próprios órgãos e servidores públicos), e, enfim, autolegislar (prisma que nos interessa, já que afeto à possibilidade de criação legislativa, se submete aos limites da CRFB).

Sob este último prisma, deve-se atentar para a noção de competência legislativa, estabelecida pelo Texto Magno em algumas categorias. Antes de adentrar nas mesmas, é preciso esclarecer que a descentralização governamental proposta pela CRFB passa por reconhecer estarem as competências submetidas ao princípio da subsidiariedade, segundo o qual devem ser divididas, como regra, de maneira direcionada ao ente com menor capacidade para realizá-las, isto é, aquilo que o Município pode realizar sozinho, não deve ser atribuído ao Estado, ou o Estado, para a União. **No entanto, certas matérias, por sua relevância nacional, são reservadas para as esferas mais elevadas.**

Pois bem. Em uma categorização inicial, se fala nas competências enumeradas e remanescentes. Competência enumerada é aquela direcionada expressamente pelo texto constitucional a um determinado ente federativo (ex: art. 21, VII, cabe à União emitir moeda). Por seu turno, competência remanescente é aquela que não é enumerada, permitindo a um ente atuar naquilo que não foi atribuído expressamente a outro; é residual.

Já o arranjo clássico divide as competências constitucionais em exclusivas, privativas, comuns e concorrentes. E aqui começamos a desvendar a resposta para a celeuma posta em exame.

**Competência exclusiva** é aquela atribuída expressamente a um determinado ente federativo, de maneira indelegável, isto é, sem margem para ser desempenhada por qualquer

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

PROCESSO Nº 1265/2021  
FOLHA Nº 01  
RUBRICA  
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS  
Angela Cabrera de Souza  
Protocolo  
Matr.: 028

outro ente, seja ele estadual ou municipal (ex: art. 21, V e VII, decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal e emitir moeda). **Trata-se de uma competência administrativa** (executiva).

A **competência privativa** também é expressamente delimitada a um certo ente federativo, porém é passível de delegação, com base no artigo 22, parágrafo único da CF/88, que diz que "*lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo*" (ex: art. 22, I, direito civil, penal, etc). **Trata-se de uma competência legislativa**.

Já a **competência comum** é aquela que estabelece um regime de cooperação entre os entes, em matérias de tamanha importância nacional que tiveram a competência de implementação atribuída pela Constituição Federal a todos os entes federados (ex: art. 23, IX, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico). **Trata-se de uma competência administrativa** (executiva).

Por fim, na **competência concorrente** compete à União delimitar as regras (normas) gerais, e aos Estados-membros e o Distrito Federal a edição de normas específicas, adequadas às peculiaridades regionais, exercendo uma competência de suplementar as normas gerais, sem, contudo, contrariá-las (ex: art. 24, VI, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; IX, educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015), e XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;).

**A competência concorrente é uma competência legislativa, porém restrita, limitada e enumerada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, não contemplando os Municípios, nos termos expressos do caput do artigo 24 da CRFB.**

Já aos Municípios têm suas competências enumeradas no artigo 30 da CRFB, relacionadas a assuntos locais, *verbis*:

**"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;***
- 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;*
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual." (grifamos)*

**Assim, resta indagar:** o Projeto de Lei nº 071/22, de iniciativa da Câmara de Vereadores de Rio das Ostras, que "Torna obrigatório aos estabelecimentos de ensino, públicos e privados, situados no Município de Rio das Ostras o fornecimento de diplomas e certificados



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

PROCESSO Nº 1165/2022  
FOLHA Nº 03  
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS  
Angela Cabrera de Souza  
Protocolo  
Matr.: 028

em braile, além dos diplomas e certificados escritos, aos alunos com deficiência visual, como documentos comprobatórios de conclusão de curso, se adequa à competência do artigo 30 ou à competência comum do artigo 23?

A mensagem justificadora do PL diz que não haveria vício de competência em razão do disposto no artigo 23, inciso II da CRFB, *verbis*:

**“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

(...)

**II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”** (grifamos)

De plano, verifica-se que a própria mensagem legislativa já **confunde as competências constitucionais**: diz que o artigo 23 da CRFB trata de competência concorrente, quando na verdade o dispositivo fala da comum; a partir desse lapso, incluiu-se o Município dentre os destinatários da competência concorrente (descrita no artigo 24), que claramente se restringe à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

No entanto, **as competências comuns do artigo 23, assim como as competências exclusivas da União, tratadas no artigo 21, ambas da CRFB, são de natureza administrativa, relacionadas à execução de serviços públicos**, sendo esta a razão pela qual todos os entes federativos terão competência conjuntamente. **Não significa dizer que o Município de Rio das Ostras possua competência legislativa para regulamentar a matéria**, pelo fato de a Constituição citar um dever de proteção de natureza executiva comum.

Parece viável que o legislativo municipal se arvore no direito, por exemplo, de ignorar a União Federal e legislar sobre leis de educação aplicáveis exclusivamente no território da sua cidade (onde se limita o seu poder de normatizar), sob o argumento de estar exercendo sua competência comum de *“implantar política de educação”*? Evidentemente não, **já que a competência comum não é legislativa, mas administrativa**.

Portanto, e nos termos do artigo 30, inciso II da CRFB, compete ao Município *“suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”*.

Do exposto, **VETO TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 071/2022, por violação frontal ao artigo 24, XIV da Constituição Federal**, ao confundir a competência comum administrativa de proteção das pessoas portadoras de deficiência com a competência legislativa concorrente, enumerada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, bem como, nos termos do artigo 57, §2º c/c o artigo 69, inciso V da Lei Orgânica Municipal.

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

Rio das Ostras, 20 de setembro de 2022.

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