

PROCESSO Nº 1417/2022
FOLHA Nº 01
RUBRICA Municipal de Rio das Ostras
Vanessa Pereira Mello
Protocolo
Matr. 027

Processo: 1417/2022
Data: 19/10/2022



1417/2022

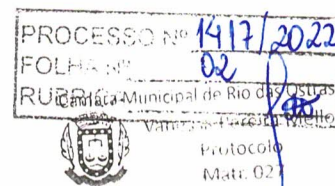
Requerente:
GABINETE DO PREFEITO

Assunto:
MENSAGEM DE VETO

Súmula:
OFICIO Nº 513/2022 - GAB
ASSUNTO: MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 038/2022



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



Ofício nº 513/2022 - GAB

Em 19 de outubro de 2022.

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

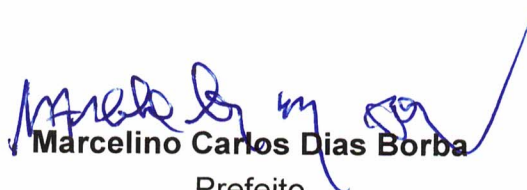
Assunto: **Mensagem de Veto Total nº 038/2022**

Exmo. Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto Total nº 038/2022, 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	1417/2022
FOLHA Nº	03
RUBRICA	Vanessa Pereira Mello
	Protocolo
	Matr. 027

MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 038/2022

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 111/2022**, com fundamento nas justificativas a seguir, por inconstitucionalidade formal e material, em razão de vício de iniciativa, caracterizado com base no art. 61, § 1º da CRFB, bem como nos termos do art. 57, §2º c/c o art. 69, V da Lei Orgânica Municipal.

RAZÕES DO VETO TOTAL

Veto totalmente o Projeto de Lei nº 111/2022, de Autoria dos Vereadores Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento e Rodrigo Belém da Silva, com carimbo de aprovação em duas discussões, nos dias 27 de setembro e 04 de outubro do corrente ano, que "INSTITUI O PROGRAMA DE HORTA COMUNITÁRIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS".

Verifica-se que o objeto do presente PL tem por objetivo dar às áreas públicas destinação diversa daquela pretendida pelo Chefe do Poder Executivo, bem como obrigar que os particulares tolerem o uso de seus terrenos ou glebas, sob o pretexto da instalação e manutenção de hortas comunitárias.

Contudo o legislador municipal acabou por ultrapassar os limites constitucionais de sua competência, já que o PL aprovado atinge diretamente competências legislativas que são privativas do Chefe do Poder Executivo.

Isso porque, o PL aprovado incorreu em violação à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo e na criação de despesa, sem cobertura orçamentário-financeira, suscitando ofensa aos art. 7º e art. 68 da Constituição Estadual, art. 69, II e art. 129 da LOMRO e, por último, nos art. 2º e art. 61 da CRFB.

Nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Poder Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade; enquanto o Poder Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa, para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação a Constituição brasileira, do Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes (art. 2.º) e a tarefa de administrar em âmbito municipal encontra-se a cargo do Poder Executivo, englobando as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, a destinação do uso dos bens públicos, entre outros.

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 1417/2022
FOLHA Nº 04
RUE Prefeitura Municipal de Rio das Ostras
Vanessa Peron Mello
Protocolo
Matr. 027

A Câmara aprovou Projeto de Lei que cria o Programa “Horta Comunitária”, a ser implantado pelo Poder Executivo municipal, e com utilização de áreas públicas e particulares (art. 2º).

Embora elogiável a preocupação do Legislativo local, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

Não se duvida que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço. Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para criação de programas governamentais, com geração de obrigações é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho “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” (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos Princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, tal como tem decidido o Supremo Tribunal Federal:

“O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482” (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitoso que também o é, para os Municípios.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos - *implied powers* - surgiu no voto de Marshall, proferido no *leading case McCulloch versus Maryland*, de 1819, afirmando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. “Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício” (Caio Mário da Silva Pereira, em “Pareceres do Consultor-Geral da República”, v. 68, pp. 99-100).



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

PROCESSO Nº	1417/2022
FOLHA Nº	05
RUBRICA	Câmara Municipal de Rio das Ostras Vanessa Pereira-Mello
Protocolo	Matr. 027

Nessa esteira, vale invocar aquele que vem a ser referência no ensinamento do direito administrativo brasileiro, o mestre Hely Lopes Meirelles, 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 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 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



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

PROCESSO Nº 1417/2022
FOLHA Nº 06
RUBRICA
Camara Municipal de Rio das Ostras
Vanessa Pereira Mello
Protocolo
Matr. 027

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade para a criação do Programa "Horta Comunitária", o que demonstra que a matéria disciplinada no PL nº 111/2022 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 e material.

Desta forma, **VETO TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 111/2022**, com fundamento nas justificativas expostas 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.

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, 19 de outubro de 2022.


MARCELINO CARLOS DIAS BORBA
Prefeito do Município de Rio das Ostras

f