

Processo: 1586/2022
Data: 22/11/2022



1586/2022

Requerente:
GABINETE DO PREFEITO

Assunto:
MENSAGEM DE VETO

Súmula:
OFICIO Nº581/2022- GAB
ASSUNTO: MENSAGEM DE VETO PARCIAL Nº044/2022



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

Ofício nº 581/2022 - GAB



Em 21 de novembro de 2022.

Ao Excelentíssimo Senhor

Vereador Maurício Braga Mesquita

MD. Presidente da Câmara Municipal de Rio das Ostras

Assunto: **Mensagem de Veto Parcial nº 044/2022**

Exmo. Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto Parcial nº 044/2022, 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

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 PARCIAL Nº 044/2022

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 PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº 120/2022, INCIDINDO O VETO APENAS SOBRE O ARTIGO 3º**, com fundamento nas justificativas expostas e nos 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.

RAZÕES DO VETO TOTAL

Veto parcialmente o Projeto de Lei nº 120/2022, de Autoria do Nobre Vereador Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento, com carimbo de aprovação em duas discussões, nos dias 18 e 26 de outubro do corrente ano, que "ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DOS ESTABELECIMENTOS VETERINÁRIOS DE QUANDO CONSTATAREM INDÍCIOS DE MAUS TRATOS AOS ANIMAIS ATENDIDOS, DE COMUNICAR O FATO À POLÍCIA JUDICIÁRIA".

No âmbito da competência municipal, dentro dos contornos propostos pela Constituição Federal, a autonomia do Município para legislar recai sobre temas de interesse local, que vem a ser a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União, já que não existe interesse que seja exclusivo de qualquer um dos Entes da Federação.

Sobre o tema, o Ministro do STF Alexandre de Moraes esclarece que "interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)".

E sob tal prisma, o constituinte reconheceu a autonomia do Município para legislar, de forma suplementar, à legislação estadual e federal, naquilo que couber (art. 30, incs. I e II da CF).

Conforme destaca Hely Lopes Meirelles:

"(...).

Além da competência exclusiva do Município para legislar sobre as matérias acima mencionadas (art. 30), cabe-lhe, ainda, segundo o art. 23 da CF, *competência comum*, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal, para dispor sobre as atividades *nele* enumeradas. Ressalte-se que o exercício dessa competência deverá ser delineado por lei complementar federal, que fixará normas de cooperação entre as quatro entidades estatais, 'tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (parágrafo único do mesmo art. 23).'

(...)." 



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



O objeto de que trata a Projeto de Lei nº 120/2022, enquadra-se perfeitamente nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios no âmbito dos incisos I e II, do art. 30, da CF/88.

O cuidado e o regramento de aspectos referentes à proteção de animais dentro da circunscrição do Município, e a repercussão que tal presença acarreta em outras dimensões de interesse público, como controle de zoonoses e doenças que podem atingir a população tendo gatos e cães e outros animais domésticos como vetores, entre outros, se adequam de modo expresso à competência específica fixada pelo constituinte originário no inciso I, do art. 30, da CF/88, enquadrando-se a presente propositura no âmbito legislativo tipicamente reservado à chancela do interesse local.

De igual modo, a matéria veiculada pelo Projeto de Lei nº 120/2022 se insere no plano da competência materiais/administrativas que compartilha com a União e o Estado, a par do disposto pelo art. 23, e incisos, da CF/88, e dos quais se deduz o poder-dever de atuar de tal modo a se assegurar o cuidado da saúde e da assistência (II); proteger o meio ambiente (VI); e preservar a fauna (VII). Por sua vez, a competência legislativa suplementar, disposta aos Municípios pelo inciso II, do art. 30, da CF/88, para desenvolver aspectos introduzidos pela legislação federal e estadual no que couber.

Ocorre que a natureza jurídica das sanções administrativas descritas no artigo 3º do projeto de lei nº 120/2022 tratam-se de típicas normas de polícia administrativa, que ora se aprecia.

Segundo Hely Lopes Meirelles *poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.*

Uma vez definido o âmbito conceitual do poder de polícia (restrição/regramento de direito individual em face de interesse coletivo), resta-nos especificar suas variações mais importantes, dentre as quais, se destaca a especificação do gênero polícia administrativa por meio de duas de suas espécies: a polícia administrativa geral e a especial.

Por polícia administrativa geral entende-se aquela que tem por objetivo a consecução direta de certos fins preventivos, não ligados a nenhum outro serviço público, como no passado recente a chamada polícia de jogos. Por polícia administrativa especial se compreende a que aparece como acessória a outros serviços públicos, como as polícias rodoviária e/ou ferroviária.

A partir dessa tessitura conceitual podemos concluir que a natureza jurídica das normativas propostas pelo projeto de lei nº 120/2022 se enquadram no interior do gênero Polícia Administrativa, na espécie ou modalidade de Polícia Administrativa Geral – visto que, trata-se de medida necessária à proteção dos animais, de natureza genérica e abstrata, imposta à bem da saúde e segurança pública, e do bem estar dos munícipes e respectivos animais, com a imposição de multa.

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 que cria novas atribuições, 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”

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



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



“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).

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**



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



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 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

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade relativo ao exercício do poder de polícia administrativo, consubstanciado na fiscalização e imposição de multa por descumprimento à obrigatoriedade de notificar as autoridades policiais quando constatarem maus-tratos aos animais atendidos, matéria esta que se encontra no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais, incorrendo apenas o **artigo 3º do aludido PL** em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Diante do exposto, **VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº 120/2022, INCIDINDO O VETO APENAS SOBRE O ARTIGO 3º**, 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.



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



Decido pela **SANÇÃO** dos demais dispositivos legais 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.

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 insígnias pares, pelo acolhimento das razões alegadas, com a manutenção do mesmo.

Rio das Ostras, 21 de novembro de 2022.


MARCELINO CARLOS DIAS BORBA
Prefeito do Município de Rio das Ostras