

Processo: **571/2023**
Data: **28/04/2023**



571/2023

Requerente:
GABINETE DO PREFEITO

Assunto:
MENSAGEM DE VETO

Súmula:
OFÍCIO Nº 137/2023-GAB
MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 011/2023



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

PROCESSO Nº 572/2023
FOLHA Nº 02
RUBRICA Silva

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS
 **Vivian da Silva**
Protocolo
Matricula.: 030

AOS CUIDADOS DA CHEFIA DE GABINETE PARA OS
DEVIDOS FINS

Rio das Ostras, ___/___/___.



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

Ofício nº 1372023 - GAB

PROCESSO Nº	571/2023
FOLHA Nº	03
RUBRICA	<i>[Handwritten Signature]</i>
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS	
Vivian da Silva	
Protocolo	
Matrícula.: 030	

Em 27 de abril de 2023.

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

Assunto: **Mensagem de Veto Total nº 011/2023**

Exmo. Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto Total nº 011/2023, 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

MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 011/2023

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 Vossa Excelência que decide **VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 081/2023**, por divergência com a Constituição Federal e Estadual, por vício de iniciativa de matéria privativa do Poder Executivo, pela inconstitucionalidade formal e material, nos moldes do art. 61, § 1º, inc. II, alínea "b", da CF/88, notadamente no que se refere à organização e fixação de atribuições da Administração Pública, em consonância aos termos do art. 57, § 2º c/c o art. 69, incisos II, V e VIII da Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras, com base ainda, nas manifestações técnicas emitidas pelas Secretarias pertinentes a matéria, constatou-se que o PL não atente plenamente o interesse público.

RAZÕES DO VETO TOTAL

Veto totalmente o **Projeto de Lei nº 081/2023**, de Autoria do Nobre Vereador Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento, com carimbo de aprovação em duas discussões, nos dias 28 de março e 03 de abril do corrente ano, que "Institui o Sistema de Reutilização e Reciclagem de Resíduos da Construção Civil e Demolições no Município".

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.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

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)".

O Projeto de Lei nº 081/2023 se insere, efetivamente, na definição de interesse local, já que institui em âmbito local, o "Sistema de Reutilização e Reciclagem de Resíduos da Construção Civil e Demolição", já que segundo dispõe o inciso VI do art. 23 é competência comum dos três entes da Federação a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, competindo ainda legislar concorrentemente sobre meio ambiente (inciso VI do art. 24).

A Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) com vistas a solucionar a falta de capacidade do país em tratar seus resíduos sólidos, tem por objetivo a "(...) gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos" (artigo 4º).



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



Considerando que a Política Nacional de Resíduos Sólidos- PNRS (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010) trouxe ao país uma série de inovações para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos. A Lei foi resultado de 21 anos de discussões sobre o tema no Congresso Nacional.

A PNRS é uma política setorial integrante da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA - Lei nº 6.938/1981), uma vez que, os resíduos sólidos impactam diretamente no meio ambiente, seja ele urbano ou natural, assim como no bem-estar da população, devendo o Município, nos termos do artigo 10 da PNRS, gerir os resíduos sólidos gerados em seu território de modo promover a disposição e destinação ambientalmente adequadas.

Considerando que ao Município é incumbida a "gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do SISNAMA, do SNVS e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei" (artigo 10 PNRS).

A gestão integrada depende tanto da coleta assim como da destinação e a disposição ambientalmente adequadas (artigo 3º, VII e VIII PNRS), sendo que a coleta dos resíduos pelos geradores é uma atividade que pode ser executada pela própria Administração Municipal ou concedida à iniciativa privada por meio de licitação (artigo 24, XXVII Lei nº 8.666/1993).

Considerando que cumpre ao Poder Público gerenciar seus resíduos sólidos segundo a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Portanto, a disposição final dos resíduos seria a última opção de destinação, sendo prioritário o tratamento e reaproveitamento dos resíduos sólidos, sendo a comercialização uma das formas admitidas para fins de reutilização e/ou reaproveitamento.

E para tanto, conforme exige a legislação federal, faz-se necessária a elaboração do Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PMGRS) onde estarão previstas a forma de coleta e destinação ambientalmente adequada dos resíduos, nos termos do artigo 18 da PNRS e do artigo 50, § 2º, I do Decreto nº 7.404/2010.

Especificamente em relação ao material de construção civil é de se observar que a PNRS obriga que as empresas de construção civil elaborem um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), que deverá estar de acordo com o Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil (artigo 5º Resolução CONAMA nº 307/2002) que, por sua vez, deverá estar em consonância com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

No âmbito de Rio das Ostras, como bem destacado na manifestação técnica da Secretaria Municipal de Manutenção da Infraestrutura Urbana e Obras Pública-SEMOP:

“Não obstante isso, em se tratando de assuntos de extrema relevância, faz-se necessário, embasamento adequado, definindo um Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil que estabeleçam diretrizes técnicas e procedimentos, tanto para a elaboração dos Planos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil de Grandes Geradores, tanto para o exercício das responsabilidades dos pequenos geradores, em conformidade com os critérios técnicos do sistema de limpeza urbana local, tudo em consonância com o DECRETO FEDERAL Nº 10.936, DE 12 DE JANEIRO DE 2022”.

Todavia, em que pese a relevância do Projeto de Lei ora analisado, que pretende dar a adequada destinação aos resíduos da construção civil e demolições, a propositura fere o princípio da separação de poderes, sendo, portanto, inconstitucional pelas razões que detalhadas a seguir.

Como se pode inferir das considerações da presente Mensagem de Veto, o objeto do Projeto de Lei ora analisado, trata da implementação do PNRS em âmbito Municipal, ou seja, um



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

programa de governo que para ser colocado em prática invariavelmente, implicará a organização administrativa, no aumento de despesas e em todas atribuições de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, conforme o artigo 84, VI da Constituição, aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria das formas.

Destaca-se que acordo com o artigo 61, § 1º, inc. II, alínea "b", da CF/88, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as propostas que versem sobre organização administrativa e planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais, o que é reforçado, em âmbito municipal, pelo disposto no artigo 69, inc. II e VIII, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito:

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

Assim, cuidando-se de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, a Câmara de Vereadores não pode tomar a si a elaboração de projetos que disponham sobre tais matérias, sob pena do texto legal eivar-se de inconstitucionalidade, por usurpação de iniciativa.

Ou seja: o projeto cria obrigações e estabelece condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, impondo ao Poder Executivo condutas administrativas concretas, invadindo a esfera de competência privativa do Prefeito. Isso implica indevida interferência de um Poder sobre o outro, sendo, portanto, inconstitucional, pois atenta contra a separação dos poderes e viola o disposto no art. 2º da Constituição Federal.

Isto porque, ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Por outro lado, ao Poder Legislativo cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Vale mencionar, aqui, os ensinamentos do saudoso e renomado mestre administrativista Hely Lopes Meirelles:

"A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante".

E prossegue:

"todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito municipal brasileiro, 15ª edição, São Paulo, Malheiros, 2006, páginas 708 e 712).

A este respeito, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a invasão das atribuições da administração pelo Legislativo:

"(...) não se pode ignorar que, em tema de desempenho concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cujas



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



prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de Administração. A reserva de administração – segundo adverte J.J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) - constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento", por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo (...)" (ADIn 2.364 MC - DJ de 14.12.2001)

Enfim, quando o Poder Legislativo administra, editando leis que, na prática, equivalem a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes. Não bastasse, a execução do projeto aprovado geraria despesas consideráveis; entretanto, ele não está acompanhado da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e não indica a fonte de custeio.

Porém, a Constituição Federal veda a elaboração legislativa que implique em criação ou aumento de despesa pública sem que dela conste a indicação dos recursos disponíveis. O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

Em controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.816, relator o eminente Ministro ALEXANDRE DE MORAES, decidiu que o artigo 113 do ADCT se aplica aos municípios:

"A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos".

Da mesma forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), em seu artigo 16, inciso I, exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, mas tal requisito não foi observado pelo projeto de lei aprovado pelo legislativo.

Diante do exposto, **VETO TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 081/2023**, por divergência com a Constituição Federal e Estadual, por vício de iniciativa de matéria privativa do Poder Executivo, pela inconstitucionalidade formal e material, nos moldes do art. 61, § 1º, inc. II, alínea "b", da CF/88, notadamente no que se refere à organização e fixação de atribuições da Administração Pública, em consonância aos termos do art. 57, § 2º c/c o art. 69, incisos II, V e VIII da Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras, com base ainda, nas manifestações técnicas emitidas pelas Secretarias pertinentes a matéria, constatou-se que o PL não atente plenamente o interesse público.

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 insígnis pares, pelo acolhimento das razões alegadas, com a manutenção do presente veto.

Rio das Ostras, 27 de abril de 2023.


MARCELINO CARLOS DIAS BORBA
Prefeito do Município de Rio das Ostras

