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

Ofício nº 531/2021 - GAB

Em 24 de novembro de 2021.

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

Assunto: **Mensagem de Veto 040/2021**

Exmo. Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto nº 040/2021, 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

MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 040/2021

Exmo. Sr.

Vereador Maurício Braga Mesquita

MD. PRESIDENTE 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 o projeto de lei sob cotejo incide sobre matéria reservada ao Poder Executivo, pois, acarreta aumento de despesa, implicando na inconstitucionalidade formal, e por tal razão **VETO TOTALMENTE,** com base no artigo 61, § 1º, II, "a" 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 totalmente o Projeto de Lei nº 166/2021, de Autoria do Vereador Sidnei Mattos Filho, com carimbo de aprovação em dois turnos no dia 28 de outubro do corrente ano, em que "INSTITUI NO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS O PROGRAMA REMÉDIO EM CASA".

Considerando o Projeto de Lei nº 166/2021, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa "Remédio em Casa", para implementação, pelo Poder Executivo, de mecanismos para a entrega de fármacos de uso contínuo na residência de idosos com mais de 65 (sessenta e cinco) anos de idade, portadores de deficiência, acamados, portadores de doenças crônicas e com mobilidade reduzida, sendo esses usuários do SUS.

Considerando que o excesso de normatização, a pretexto de criar direitos, incentiva a burocratização da Administração Pública e que, não cabe ao Poder Executivo imiscuir-se 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****:*
> *I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*
> *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 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. "*

Considerando que o E. Supremo Tribunal Federal já julgou, **com repercussão geral**, sobre a preservação da competência estabelecida pelo artigo 61, § 1º, no sentido de que Projetos de Lei de iniciativa legislativa podem gerar despesas para o Poder Executivo, desde que não se imiscuam 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. "*
> **(ARE 878911/RJ REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Rel. Min. GILMAR MENDES, Julg. 29/09/2016, Pleno – g.n.)**

Como se vê, se pacificou no E. STF o entendimento de que norma editada pelo Poder Legislativo que não regula questão estritamente administrativa, que seria de competência legislativa privativa do Poder Executivo, está franqueada à iniciativa dos Vereadores, ainda que gere despesas. **Usualmente, a instituição de programas governamentais se insere nesta seara, especialmente quando institui iniciativas que possam utilizar as estruturas orgânicas e funcionais existentes, em temas já tratados pelas Secretarias Municipais**.

Ou seja, tudo depende da avaliação acerca da existência de estrutura suficiente para a efetivação do pretendido, ou se o PL obriga mutações orgânicas no Executivo. Cabe aos órgãos executivos chegar a essa conclusão.

Considerando que ao criar a obrigação de entregar medicamentos na casa de centenas de munícipes, com variadas condições de saúde (desde acamados até portadores de doenças crônicas com mobilidade reduzida), **o Projeto de Lei pode exigir a criação de órgãos públicos** (como, por exemplo, uma nova central de distribuição de remédios, ou ao menos uma partição interna desconcentrada adequada às peculiaridades do transporte externo) **ou de novas funções a servidores municipais** (ampliando atribuições de cargos existentes ou criando novo cargo destinado ao transporte de medicamentos), **além de demandar nova logística sobre condições para a remessa dos medicamentos aos beneficiários** (compra de veículos adaptados, etc).

Considerando que o PL implica na criação de partição orgânica e funcional, ou seja, **tratando** da estrutura e organização administrativa do Poder Executivo e do regime jurídico de servidores municipais**, invadindo a esfera de competência do Poder Executivo,** sob este prisma, sem indicar precisamente a origem de recursos orçamentários para atender aos novos encargos criados com a iniciativa.

Conforme o Texto Constitucional, as funções de governo se dividem em executiva, incumbida da tarefa de administrar segundo a legislação vigente, e legislativa, ficando essa responsável pela edição das normas genéricas e abstratas que compõem a base normativa para as atividades de gestão executadas pelo Poder Executivo.

Essa repartição de funções decorre do princípio da independência dos Poderes (artigo 2º da CF/88), buscando impedir a concentração de poderes em um único órgão ou agente, sendo que a atividade de administração do Município cabe ao Poder Executivo, abrangendo iniciativas que demandem planejamento, organização e execução dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de programas que ensejem a criação de órgãos ou cargos.

Assim, embora elogiável a preocupação do Poder Legislativo, a criação de programas que influenciem em políticas públicas, **nos casos em que demandem a criação de atribuições, órgãos ou cargos para o funcionamento dos serviços municipais**, é privativa do Poder Executivo, como consequência do princípio da separação dos poderes, cujo desatendimento deságua em vício formal de inconstitucionalidade, sendo um dever do Executivo reconhecê-la, já que "não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça".

O posicionamento aqui descrito não é isolado, tendo base na jurisprudência pátria em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que, muito embora seja de outro Tribunal de Justiça, serve como paradigma de fundamentação:

> *"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.° 981/2011, de Bertioga, **de iniciativa legislativa, que autorizou a criação do Programa 'Remédio em Casa', de distribuição de medicamentos de uso continuado**. **Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida**. Proposta que deveria partir do Executivo local. **Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes**, bem como aos artigos 5o e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade formal reconhecida**. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. **Ação julgada procedente**. "*
> (TJSP, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade 0076328- 20.2013.8.26.0000, julg. em 21/08/2013 - grifamos)

> *"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei n° 5.026, de 23 de junho de 2010, do Município de Catanduva - **Projeto de autoria de vereadora** - Promulgação pelo Presidente da Câmara - **Criação do programa - "Remédio em casa" - Vício de iniciativa**. A lei criada por inciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo e que*

> *estabelece despesa pública sem apontar os recursos públicos indispensáveis para a sua execução, evidencia vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. Ação procedente."*
> (TJSP, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade 0269422-64.2012.8.26.0000, julg. em 24/07/2013)
>
> *"Ação direta de inconstitucionalidade - Leis municipais criando projetos de: (i) reforço educacional a alunos com dificuldade de aprendizado; (iij acesso de estudantes ao patrimônio cultural e áreas de preservação ambiental; (iii) concessão de bolsa a atletas amadores; e, (iv) utilização de lixo reciclável - **Iniciativa parlamentar - Inconstitucionalidade formal** - Ingerência nas atividades do Executivo - **Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária - Ação procedente**".*
>
> (TJSP, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade 0283823-05.2011.8.26.0000, julg. em 02/05/2012)

Poder-se-ia dizer que o Projeto de Lei sob análise não incidiria na citada inconstitucionalidade formal, ou que, no máximo, a mesma seria parcial, em razão de, paralelamente ao comando de implementação do programa "*pelo Poder Executivo Municipal, de forma direta*", no que incidiria nos citados vícios, **autorizar a implantação indireta com a celebração de convênios com entidades públicas e privadas**, art. 3º do referido Projeto de Lei.

Ocorre que a autorização para a assinatura de convênios com instituições públicas ou privadas transforma a inciativa em uma lei meramente autorizativa, ao "permitir" que o Poder Executivo execute algo que a Constituição já lhe conferiu competência originária, para tanto.

Nesses casos, a jurisprudência do nosso Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro é firme no sentido da inconstitucionalidade formal:

> *"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 5.956/2015, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO, ATRAVÉS DE SEUS ÓRGÃOS, A PROMOVER CAMPANHAS PERMANENTES DE DIVULGAÇÃO DAS CONDIÇÕES ADEQUADAS PARA A PRÁTICA DA PESCA EM PEDRA, SINALIZANDO OS LOCAIS COM PLACAS INDICATIVAS. INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA ORGANIZAÇÃO E NO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO EM AFRONTA AO ARTIGO 145, INCISO VI, "a", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. **LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. DESPICIENDA A AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA A PRÁTICA PELO PODER EXECUTIVO DE ATOS TIPICAMENTE ADMINISTRATIVOS. INGERÊNCIA INDEVIDA NA ESFERA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO, TAMBÉM, AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.***
>
> ***INCONSTITUCIONALIDADE** RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*
> *(...)*
> ***O fato de se tratar de lei autorizativa, como reconheceu a própria Câmara Municipal, não afasta a inconstitucionalidade, notadamente porque o Executivo não necessita de autorização do Legislativo para a prática de atos tipicamente administrativos, prática que infringe, também, o princípio da separação dos Poderes, inscrito no***

> ***artigo 7º da Constituição do Estado, em razão da ingerência indevida do Legislativo na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo***."
> **(Representação por Inconstitucionalidade nº 0065933-56.2016.8.19.0000, Rel. Des. CLÁUDIO DE MELLO TAVARES, julgada em 23/10/2017)**
>
> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.867/2012 do Município de Volta Redonda. Lei local que autorizou em seu artigo 1º o ente municipal a isentar de ISS – Imposto Sobre Serviços, os recém formados, para estruturação e organização do seu local de trabalho e exercício de sua profissão. Preliminar de inépcia da petição inicial afastada. Artigo 1º da referida Lei municipal nº 4.867/2012,* ***que criou "lei autorizativa", sem lastro em prática de ato que ultrapassasse o poder de atuação municipal, cuja inconstitucionalidade já foi reconhecida pelo E. Supremo Tribunal Federal e por este E. Órgão Especial. Ingerência indevida do Poder Legislativo Municipal na Administração local, com a quebra dos princípios da harmonia e independência dos poderes****, em vulneração aos artigos 2º, 61, §1º, II, item "b" da Constituição Federal e 7º; 145, XII e 209, §6º da CERJ,* ***a consubstanciar, assim, vício de inconstitucionalidade formal e material insanáveis. Ação Direta acolhida, para declarar a inconstitucionalidade*** *da Lei Municipal nº 4.867/2012, com a atribuição de efeitos ex tunc. Voto vencido."*
>
> **(Representação por Inconstitucionalidade nº 0027272-47.2012.8.19.0000, Rel. Des. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR, julgada em 10/06/2013)**

Considerando a possibilidade do veto político, a critério do Chefe do Poder Executivo, que pode, em decisão discricionária e baseado em informações da Secretaria responsável pela execução do programa, entender que a manutenção do Projeto de Lei no ordenamento jurídico municipal é inconveniente ou inoportuna.

Neste sentido, 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. "*

Considerando que a presente análise reside na esfera discricionária do Prefeito, frisando a importância de motivação sobre o veto, por ausência de interesse público, expressas em ato formal, diante da deliberação legislativa que se seguirá. Afinal, quanto mais bem fundamentado, mais fácil será demonstrar ao Poder Legislativo as razões do veto, obstando sua derrubada.

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 mantença ou de seu afastamento, com a consequente derrubada do veto**".*

Considerando que o Projeto de Lei nº 166/2021 implica na criação de atribuições, órgãos ou cargos para o funcionamento dos serviços municipais, gerando assim aumento de despesas, ficando clara na sua redação a inconstitucionalidade formal, extensível ao aspecto autorizativo sobre a assinatura de convênios.

Diante do exposto, a partir da análise realizada, percebe-se que a iniciativa do Legislativo no projeto de lei sob cotejo incide sobre matéria reservada ao Poder Executivo, pois, acarreta aumento de despesa, implicando na inconstitucionalidade formal do projeto de lei, e por tal razão, **VETO TOTALMENTE,** com base no artigo 61, § 1º, II, "a" da CRFB/1988, bem como, nos termos do artigo 57, § 2º c/c o artigo 69, inciso V da Lei Orgânica Municipal.

Rio das Ostras, 24 de novembro de 2021.

MARCELINO CARLOS DIAS BORBA
Prefeito do Município de Rio das Ostras