



PREFEITURA DA CIDADE DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 13 de março de 2020.

OFÍCIO/GAPRE - CM N° 21/2020

Ao
Excelentíssimo Senhor
Vereador **LUÍS GERALDO SIMAS DE AZEVEDO**
Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio
Cabo Frio – RJ.

Senhor Presidente,

Ao restituir a Vossa Excelência o original dos Autógrafos do Projeto de Lei de autoria do ilustre Vereador Vagne Azevedo Simão, aprovado na Seção Extraordinária do dia 18 de fevereiro de 2020, que **“Revoga integralmente a Lei nº 3.148, de 30 de janeiro de 2020, e dá outras providências”**, comunico que resolvi **vetar totalmente** o referido projeto, pelas razões a seguir especificadas.

Valho-me do ensejo para reafirmar a V.Exa. e seus dignos Pares, minhas demonstrações de elevado apreço.

Atenciosamente,

ADRIANO GUILHERME DE TEVES MORENO

Prefeito

Razões do veto total oposto ao Projeto de Lei de autoria do Senhor Vereador Vagne Azevedo Simão que “Revoga integralmente a Lei nº 3.148, de 30 de janeiro de 2020, e dá outras providências”.

Não obstante o intento de seu autor, a propositura não reúne condições de prosperar, conforme razões a seguir aduzidas.

O Projeto de Lei em vertente tenciona revogar a Lei nº 3.148, de 30 de janeiro de 2020, que institui o Programa Municipal de Incentivo às Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos e dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Cabe salientar, antes de tudo, que a controvérsia aqui versada apresenta estrutura eminentemente constitucional, na medida em que as normas do processo legislativo são providências expressamente previstas na Constituição Federal.

Nesse aspecto, vale transcrever as criteriosas ponderações do Ministro Celso de Melo, no julgamento do MS nº 22.690, para quem “*A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.*”

Note-se que as regras pertinentes ao processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros, consoante iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADIs nºs 1.144, de 16/8/2006; 1.182, de 24/11/2005; 1391, de 9/5/2002; 1.470, de 14/12/2005; 1.594, 4/6/2008; 2.808, de 24/8/2006; e 3.180, de 17/5/2007).

Assim sendo, não se olvida que o desrespeito ao processo legislativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.

A partir disso, pode-se concluir que o exercício do veto é, no caso em comento, mais do que uma necessidade, mas uma assunção de responsabilidade política do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Conforme será melhor descrito a seguir, houve, no presente caso, violação ao art. 31, §2º, da Lei Orgânica Municipal e ao art. 88, do Regimento Interno da Câmara Municipal, que determinam, dentre outras coisas, o rito da matéria em que tenha sido solicitada urgência por pelo menos 1/3 (um terço) dos Vereadores.

Dessa maneira, plenamente cabível a oposição de veto total ao Projeto, para assegurar o respeito ao devido processo legislativo previsto na Constituição Federal, e à observância das normas do Regimento Interno da Câmara Municipal e da Lei Orgânica (LOM).

1. Dos fatos que envolvem a presente controvérsia

Em breve resumo do contexto fático, tem-se que a Presidência da Câmara Municipal enviou, no dia 30 de janeiro do corrente ano, 16 (dezesesseis) dias úteis após o prazo previsto no **caput** do art. 46 da LOM, através do Ofício OFP nº 256/2019, os autógrafos do Projeto de Lei nº 254/2019, aprovado na sessão extraordinária realizada no dia 19 de dezembro de 2019, sem a assinatura da Vereadora Alexandra dos Santos Codeço, integrante da Mesa Diretora.

A esse respeito, vale anotar que os autógrafos da Emenda Aditiva nº 3/2019, de autoria do Vereador Vinicius Corrêa, também não foram anexados ao referido Ofício, como é praxe dessa Casa Legislativa.

Além disso, sobreleva consignar, ainda, que a referida Emenda, apesar de ter sido incorporada no texto dos autógrafos do projeto de lei, não consta no processo legislativo que deu origem a Lei nº 3.148, de 30 de janeiro de 2020, nem tampouco a justificativa que deveria ser apresentada pelo Vereador-autor.

Tal fato levou a promulgação da Lei nº 3.148, de 30 de janeiro de 2020, sem a referida emenda, fato que foi corrigido posteriormente com a republicação da Lei na edição nº 4.803 do Jornal Diário da Costa do Sol e informado a essa Casa da Leis, através do Ofício/GAPRE - CM N° 15/2020.

Motivado por tal fato e utilizando como justificativa a competência constitucional e precípua do Poder Legislativo para atuar na elaboração de espécies normativas, um dos Vereadores apresentou, na data de 17/2/2019, o Projeto de Lei nº 023/2020, que foi aprovado por unanimidade por essa Casa Legislativa.

No entanto, causa estranheza a forma açodada como foi votada a referida matéria. Incluída na pauta da 84ª sessão ordinária, realizada no dia 18 de fevereiro de 2020, a proposição em tela **foi aprovada no mesmo dia em sessão extraordinária**, após ter sido aprovado um requerimento de urgência proposto por 1/3 (um terço) dos Vereadores.

Dessa forma, conforme razões jurídicas a seguir aduzidas, será demonstrado de forma clara os preceitos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara que foram violados.

3. Da violação aos art. 88 do Regimento Interno da Câmara Municipal e ao art. 31, §2º da Lei Orgânica Municipal

Entende-se que a Presidência dessa Casa de Leis permitiu a votação de Projeto de lei que não atendeu, da forma devida, aos preceitos legais que norteiam o ato apontado.

Vejamos:

Para permitir a sua votação pelo Plenário, justificou a existência de um requerimento de urgência assinado por 1/3 dos Vereadores.

Vê-se que a justificativa utilizada por essa Casa das Leis é, senão teratológica, não usual. Isso porque o requerimento de urgência não afasta a necessidade de se observar os ritos procedimentais previstos no Regimento Interno.

Ora, o art. 88 do Regimento Interno é de clareza ímpar, vejamos:

“Art. 88. Urgência especial é a dispensa de exigências regimentais, exceto quórum e parecer, para que determinado Projeto seja imediatamente considerado. Para a concessão deste regime de tramitação, serão obrigatoriamente observadas as seguintes normas e condições:

1. requerimento escrito, com a necessária justificativa, apresentado:

- a) pela Mesa, em Proposição de sua autoria;
- b) pelo Presidente da Comissão de Mérito;
- c) por 1/3 (um terço) dos Vereadores presentes.

2. o Requerimento poderá ser apresentado em qualquer ocasião, mas somente anunciado e submetido ao Plenário durante o tempo destinado à Ordem do Dia.

3. a urgência não poderá ser concedida a qualquer Projeto, em detrimento de outro anteriormente votado, salvo nos casos de segurança e calamidade pública.

4. concedida a urgência, as Comissões Competentes, reunir-se-ão em conjunto para exarar o seu parecer, em reunião extraordinária.

5. na ausência ou impedimento de membros das Comissões, o Presidente da Câmara designará os substitutos.

6. na impossibilidade de manifestação das Comissões competentes, o Presidente sustará a urgência.” (grifei e destaquei)

Como se vê, não há qualquer silêncio no diploma regimental sobre a matéria. Está mais do que clara nas disposições do art. 88, a forma como deve tramitar um projeto de lei, em que tenha sido aprovado o regime de urgência, sem qualquer espaço para inovações interpretativas.

Especificamente no que se refere a exigência de fundamentação do pedido de urgência, o texto é eloquente ao afirmar que o requerimento de urgência deve ser justificado, sendo tal exigência indispensável para que determinado Projeto seja imediatamente considerado.

A justificativa apresentada pelos Vereadores, que subscreveram o requerimento de urgência, é carecedora de menção individualizada quanto aos motivos e circunstâncias que alicerçam a urgência solicitada, sendo lacônica em sua estruturação.

Nesse sentido, não se pode entender que justificativas-padrões sejam utilizadas para embasar pedidos de urgência, uma vez que as mesmas empregam fundamentos genéricos, que não são projetados ao caso concreto.

Assim, carece de justificativa o requerimento de urgência genérico, que não enfrenta os fatos particulares do caso, podendo servir a qualquer outro. O requerimento de urgência que serve para qualquer hipótese acaba por não analisar de forma individualizada o projeto de lei, indicando evidente nulidade por ausência de justificativa. O exame detido do projeto de lei é pré-requisito para um processo legislativo justo e adequado aos ditames constitucionais.

E assim se afirma, uma vez que, por justificativa entende-se ser um texto argumentativo, no qual, em se tratando de um projeto de lei, cabe realçar a importância social do seu conteúdo, assim como os motivos que levaram o legislador a apresentar tal projeto. Para tanto, entende-se que aquele que apresenta o projeto deve, em sede de justificativa, apresentar a razão que evidencia a necessidade daquela inovação legal, bem como apresente dados bem fundamentados que demonstrem a satisfação do interesse público e o bem-estar social, não bastando que, laconicamente, a ele faça menção.

Cumprido reafirmar que o respeito às regras regimentais de tramitação de proposições legislativas é matéria de índole constitucional, razão pela qual a atenção estrita aos ritos do Regimento Interno é providência inafastável aos trabalhos das Casas Legislativas.

Nesse sentido, veja-se trecho elucidativo do MS 34.530-MC, de relatoria do Ministro Luiz Fux, representativo da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

“Em primeiro lugar, as disposições regimentais consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante. Sua violação, ademais, habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico. Nesse cenário, é inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente. Não há aqui outra alternativa: (i) ou bem as normas regimentais são verdadeiramente normas e, portanto, viabilizam sua judicialização, (ii) ou, a rigor, não se trata de normas jurídicas, mas simples recomendações, de adesão facultativa pelos seus destinatários. Este último não parece ser o caso. Em segundo lugar, conforme assentado supra, o papel das normas constitucionais é puramente estabelecer balizas genéricas para a atuação do legislador, sem descer às minúcias dos diferentes assuntos nela versados. E isso é verdadeiro também para o processo legislativo constitucional. Seus detalhes ficam a cargo do próprio corpo legislativo quando da elaboração dos Regimentos Internos. A fixação de tal regramento denota autolimitação voluntária por parte dos próprios legisladores, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades. Disso decorre que se, por um lado, há um prévio espaço de

conformação na elaboração da disciplina interna das Casas Legislativas, por outro lado, não menos certa é a assertiva segundo a qual, **uma vez fixadas as disposições regimentais, tem-se o dever de estrita e rigorosa vinculação dos representantes do povo a tais normas que disciplinam o cotidiano da atividade legiferante.**” (grifei e destaquei)

A tramitação do Projeto de Lei nº 023/2020 caminhou rapidamente para apreciação no Plenário, tendo atropelado o devido processo legislativo, no que tange à sua essência técnica: a apreciação de sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade na Comissão de Constituição e Justiça e do seu mérito pelas demais Comissões Permanentes.

Muito embora exista nos autos um parecer conjunto emitido pelas Comissões Permanentes, tem-se que o mesmo, a exemplo que ocorreu com o requerimento de urgência, é um parecer-padrão que pode servir a qualquer outro projeto de lei, não trazendo a devida fundamentação da sua alegação.

O parecer-padrão, apresentado pelas Comissões, não analisa o mérito, nem tampouco a constitucionalidade da propositura, limitando-se a opinar favoravelmente a aprovação do projeto de lei, sem satisfazer à razão da sua necessidade.

Diante da leitura do processo legislativo, não é possível compreender a importância do mérito do projeto para a comunidade cabofriense, uma vez que as premissas ali lançadas se encontram divorciadas de qualquer elemento presente nos autos ou à luz da análise do caso concreto, que justifiquem a revogação da Lei nº 3.148, de 2020.

A tramitação de uma proposição desse porte, sem que se tenha uma análise do caso concreto em exame pelas Comissões Permanentes, precisa ser obstada pois inobservou o devido processo legislativo, criando uma lacuna legislativa no âmbito municipal, que ficará sem qualquer regulamentação sobre as Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Verifica-se, pois, que as Comissões Permanentes, apesar de terem emitido um parecer conjunto, tiveram sua função primordial ignorada. A ausência de análise, discussão e votação pela CCJ permitiu que o mérito da proposição fosse aprovada pelo Plenário sem que questões constitucionais tenham sido devidamente apreciadas.

Não há mal algum na reprodução de premissas em diversos processos legislativos, o que não pode se aceitar é a cultura de pareceres e requerimentos padrões. O parecer constante nos autos do processo legislativo deixa de interpretar o projeto de lei, o que impede o controle crítico e de legalidade do ato opinativo.

No caso em comento, não houve, portanto, qualquer fundamentação quanto à urgência requerida, nem no Parecer Conjunto, o que implica nulidade dos atos administrativos praticados no decorrer do processo legislativo.

O nosso sistema legal veda a absoluta ausência de motivação, como se deu no caso em apreço, em que, embora não fosse necessário extenso relato ou extensa explanação de motivação, alguma motivação era de rigor.

Ora, vê-se que o Projeto de Lei em questão pretende a simples revogação da Lei nº 3.148, de 2020, sem se preocupar como questões envolvendo OS e OSCIP serão resolvidas no âmbito municipal. A proposta não apresenta qualquer alternativa para o Município de Cabo Frio, fato este que, por si só, já demonstra a não satisfação do interesse social dos munícipes. Nesse aspecto, interessante observar que tanto a OS quanto a OSCIP são realidades em âmbito nacional, tendo sido previstas pela Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998 e pela Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Extirpa-las do contexto municipal é medida deveras grave que prejudica não só o terceiro setor, que se vê impossibilitado de obter a qualificação necessária, como também de celebrar contrato de gestão ou termo de parceria com a Administração Pública. Tal fato afeta diversos setores como cultura, assistência social, saúde, meio ambiente, dentre outros, contrariando, claramente, o interesse público, como dito.

Como restou demonstrado, não havia condição de por em votação no Plenário uma proposição que simplesmente revoga uma norma, sem criar alternativas, deixando uma incompletude do ordenamento legislativo por inexistência de uma norma jurídica aplicada *in concreto*. Assim, justifica-se o presente veto como forma enérgica de se corrigir os rumos da proposição.

Outro ponto igualmente importante, diz respeito a inobservância do disposto no art. 31, § 2º da Lei Orgânica Municipal, que expressamente prevê:

“Art. 31. A Câmara Municipal poderá reunir-se extraordinariamente para deliberar somente sobre a matéria objeto da convocação.

(...)

§ 2º **A deliberação das matérias objeto de convocação extraordinária somente poderá ocorrer após 24 (vinte e quatro) horas da publicização**, em mural, jornal ou sítio oficial da internet, da pauta da sessão com as matérias que serão apreciadas.” (grifei e destaquei)

Da análise do processo legislativo, resta clarividente que tal prazo não foi cumprido pela Presidência da Câmara. A sessão extraordinária convocada para apreciação do Projeto de Lei nº 023/2020 foi realizada minutos após a sua convocação, sem que fosse respeitado o disposto no § 2º do art. 31 da LOM.

Do exposto, tem-se evidente que é necessário preservar os ritos do devido processo legislativo, não só em suas etapas, mas, sobretudo, em sua própria essência.

A tramitação da Projeto de Lei em comento, na forma como ocorreu, contraria o previsto na Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara Municipal, conforme restou cabalmente demonstrado.

Importante destacar que esta situação já foi decidida em caso análogo, relativa à Lei do Município de Alvorada nº 1.548/05, nos autos da ADI nº 70013473863 do Rio Grande do Sul, cuja decisão proferida pelo ilustre Desembargador Vasco Della Giustina, vale a pena transcrever:

“(…)

Procede o pedido liminar, eis presente o “*fumus boni juris*”, e a par do “*periculum in mora*”.

Com efeito, segundo se deduz da documentação anexa, **o projeto de lei n.º 074/05, depois convertido na lei ora “sub judice”, foi apresentado, discutido, votado e aprovado no mesmo dia, ferindo, normas da Carta Federal, art. 64, e Estadual, art. 62, interpretadas devidamente e como tal aplicadas simetricamente aos municípios, que prevêem a tramitação regular de um projeto de lei, contrariando, ainda, o art. 39 do Lei Orgânica do Município e art. 166 do Regimento Internos do Legislativo.**

Não só. **A apresentação, discussão votação e aprovação de um projeto de lei, ainda que em regime de urgência, em uma mesma sessão e em um mesmo dia, fere o princípio da razoabilidade, pois, não é crível que um projeto, com relativa repercussão, possa em poucas horas, sofrer toda esta tramitação, o que demonstra, à evidência, que ausente esteve o processo legislativo na criação do citado diploma legal.**

…

Assim, liminarmente, suspenso os efeitos da Lei municipal n.º 1.548/05, de 18 de julho de 2005, do município de Alvorada, por manifesto vício de ordem formal e material, demonstráveis de plano.”

Por fim, resta claro que tal açodamento, na apreciação e votação de um projeto de lei, consubstancia, também, violação ao princípio da razoabilidade, pois, como bem ensina o Desembargador Vasco Della Giustina, no seu livro “*Leis municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça*”, **“A lei não é um produto pronto. Sofre ela uma elaboração, que se concretiza aos poucos, e por etapas, até seu acabamento final. A isto se denomina processo legislativo. É ele, pois, uma sucessão de atos que, interligados e obedecendo a diretrizes legais, produz as normas de Direito.”**

Desse modo, Senhores Vereadores, não pode prosperar o Projeto de Lei em tela, face à incongruência diante dos preceitos de ordem constitucional e legal ora apontados, o que lhe retira a possibilidade de ser transformado em lei, mediante sanção do Executivo, e de produzir os efeitos legais esperados.

São estes, Senhores Vereadores, os argumentos de ordem constitucional e legal que estão a reclamar a oposição do *veto total* ao projeto, sem embargo dos elevados propósitos que o inspiraram.

ADRIANO GUILHERME DE TEVES MORENO

Prefeito