



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

## GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 20 de outubro de 2022.

### OFÍCIO/GAPRE - CM N° 367/2022

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **MIGUEL FORNACIARI ALENCAR**  
Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio  
Cabo Frio – RJ.

**Senhor Presidente,**

Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência o original do Autógrafo do Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo encaminhado a essa Casa por intermédio da Mensagem n° 21/2022, que “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2023*”, com as alterações introduzidas pela Emenda Modificativa n° 5/2022 e pela Emenda Substitutiva n° 05/2022, comunicando que, na forma do §1° do art. 46 da Lei Orgânica Municipal, resolvi **vetar parcialmente** o texto do 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,

**JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO**

*Prefeito*

**Razões do veto parcial oposto à Emenda Modificativa nº 05/2022 e à Emenda Substitutiva nº 05/2022 ao Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2023”**

Não obstante os inegáveis méritos da iniciativa das Emendas apresentadas ao Projeto de Lei que dispõe sobre as diretrizes orçamentária para o exercício financeiro de 2023, não me foi possível conceder-lhes sanção integral, tendo em vista os motivos a seguir expostos.

Impende aduzir, que o **veto parcial** incide sobre o texto da **Emenda Modificativa nº 05/2022 e da Emenda Substitutiva nº 05/2022**, de autoria dessa Casa Legislativa.

Tais Emendas objetivam:

1. atrelar as alterações na estrutura organizacional do Poder Executivo à necessidade de autorização legislativa, mesmo que não exista aumento de despesa;
2. reduzir de 15% para 10% o limite percentual de autorização para abertura de créditos suplementares.

Conquanto nobre e louvável o escopo das emendas apresentadas e aprovadas por essa egrégia Casa de Leis, as mesmas não poderão lograr êxito, tendo em vista os vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade que as maculam.

### **1. Da Emenda Substitutiva nº 05/2022**

De início, cumpre ressaltar que as matérias concernentes à organização administrativa são de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, devendo tais normas serem observadas por todos os entes da federação, não cabendo ao Município inovar na matéria.

O que se extrai do texto da Emenda Substitutiva nº 05/2022, na verdade, é que a mesma **tem por objeto principal limitar o Prefeito em seus atos típicos de gestão administrativa**, ao passo que **contraria, frontalmente, o disposto nos arts. 6º, 7º e 145, VI, “a” da Constituição do Estado Rio de Janeiro**.

Não é dado ao Poder Legislativo, mediante emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), vedar em absoluto que o Prefeito realize alterações, por meio de decreto, na estrutura organizacional do Poder Executivo, mesmo quando não exista aumento de despesa.

Há que se dizer, neste ponto, que alteração do inciso III do art. 9º da LDO, objeto da Emenda Substitutiva nº 05/2022 apresenta inconstitucionalidade formal e material absoluta, sendo prerrogativa do Chefe do Poder Executivo vetar o dispositivo que se apresente contrário ao ordenamento jurídico pátrio, uma vez que a Lei Orgânica Municipal assim estatui em seu art. 46, § 1º.

A Constituição Federal prevê que compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Tal regramento encontra-se previsto na alínea “a”, do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

VI - dispor, **mediante decreto**, sobre:

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;**

.....”

Como se vê, a Constituição Federal não veda a edição de decreto dispondo sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, quando não implicar aumento de despesa. Dessa forma, não poderia lei local impor tal restrição, sob pena de afronta ao texto constitucional.

Ao proceder a tal vedação nos moldes acima indicados, o Poder Legislativo interferiu de forma desproporcional nas atribuições do Poder Executivo, que se vê impedido de promover uma organização administrativa, afrontando assim a lógica da separação dos poderes insculpida, pela força do princípio da simetria, no art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Como se vê, a Constituição Federal somente veda a edição de decreto quanto a alteração na estrutura administrativa ocasionar aumento de despesas, a criação ou a extinção de órgãos públicos.

Assim, as únicas limitações estão elencadas na própria Constituição Federal, conforme trecho acima transcrito e destacado.

Com fulcro no princípio da simetria, a competência legislativa do Presidente da República se iguala a dos demais Chefes do Executivo, sejam eles estaduais ou municipais, observadas as devidas peculiaridades.

Tanto é assim que o art. 62, XLVIII da Lei Orgânica Municipal reproduz o que dispõe a Constituição Federal. Vejamos:

“Art. 62. Compete ao Prefeito, privativamente:

.....

XLVIII – dispor, **mediante decreto**, sobre:

a) **organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;**

.....”

É certo que alterações que se façam necessárias na estrutura organizacional da Administração Pública devem partir do Poder Executivo, titular de iniciativas deste jaez, sob pena de macular o Princípio da Separação entre os Poderes, por inafastável acinte à autonomia do Executivo, *ex vi* do disposto nos arts. 41 e 62 da Lei Orgânica do Município, razão pela qual a propositura extrapola as atribuições do Legislativo e invade a esfera de competências do Executivo.

Assim, o Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só os dispositivos já elencados, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamentam o Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação dos Poderes que está encartado no art. 2º da Constituição Federal de 1988.

Tem-se claro que as determinações constantes na Emenda Substitutiva nº 05/2022 interferem de maneira direta no âmbito da gestão administrativa, sendo verticalmente incompatíveis com o nosso ordenamento constitucional.

É ponto pacífico na doutrina bem como na jurisprudência que ao Poder Executivo cabe primordialmente à função de regulamentar os serviços públicos e organizar o funcionamento da administração pública municipal, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de tais atividades inerentes ao Poder Público. De outro norte, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Quando o Poder Legislativo, a pretexto de legislar, administra, editando leis de efeitos concretos ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes.

## **2. Da Emenda Modificativa nº 05/2022**

No que tange à **Emenda Modificativa nº 05/2022** cumpre observar que a iniciativa em tela também não observou o princípio da autonomia e separação entre os Poderes Municipais, incidindo assim nas vedações dos arts. 29 e 30 da Constituição Federal e do art. 62 da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, a redução do limite máximo para a abertura de créditos suplementares a que fica autorizado o Poder Executivo, procedida pelos Senhores Vereadores, ainda que não

tenha implicado aumento de despesas e tenha guardado pertinência temática com relação ao Projeto de Lei original, desrespeitou os balizamentos constitucionais, mostrando-se claramente contrária ao interesse público.

Dessa forma, a modificação da redação do § 3º do art. 15 evidencia indevida ingerência do Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo, na medida em que dispõe sobre matéria orçamentária, de maneira que as alterações trazidas positivam flagrante desrespeito ao princípio da harmonia entre os Poderes.

Não se discute que, em matéria constitucional de competência privativa do Poder Executivo, pode haver emendas pelo Poder Legislativo.

Todavia, tais emendas de origem parlamentar, além de não poderem modificar a substância do texto normativo submetido ao Poder Legislativo Municipal e dar azo a aumento de despesa, não podem configurar violações de ordem constitucional, tais como a afronta direta ao princípio fundamental da separação e independência entre os Poderes.

Não se vislumbra qualquer justificativa plausível para a redução do percentual de abertura de crédito suplementar estabelecido para o Executivo, o qual possui a obrigação de promover e executar políticas públicas que visam à consecução dos direitos sociais.

Ademais, há que se destacar que havendo superávit primário e não sendo utilizado o recurso, em razão da redução do percentual promovida pela Emenda Modificativa nº 05/2022, que ora se veta, haverá possibilidade de se paralisar ações em todas as áreas que o Município poderia investir, especialmente em saúde, educação e assistência social, que tratam de direitos sociais garantidos no art. 6º da Constituição Federal.

Assim, se não existir dotação orçamentária para que se concretizem as principais licitações – como para obtenção de medicamentos, merenda escolar, combustível, etc. – e empenhos importantes, a Administração Pública ficará totalmente engessada, havendo possibilidade ainda de se comprometer o pagamento dos servidores públicos.

A esse respeito, convém informar que muitas vezes é necessária a abertura de créditos adicionais suplementares por meio da anulação parcial de dotações orçamentárias para fazer face ao valor total da folha de pagamento de pessoal.

Cumpre asseverar, nesse sentido, que a obtenção de crédito suplementar demandará tempo, caso se mantenha a alteração do §3º do art. 15 da LDO, até porque essa Casa da Leis tem seus períodos legislativos e nem sempre estará disponível para apreciar prontamente um pedido de suplementação ao orçamento Municipal, devendo-se considerar que as necessidades de manutenção da máquina administrativa são, via de regra, prementes e urgentes.

Naturalmente que é impraticável exigir a exatidão com relação ao montante das receitas e das despesas quando da elaboração da peça orçamentária, até porque concebida em ano anterior de sua execução, não sendo possível antever os fatos, a exemplo, de uma crise econômica.

A fim de permitir a adequação das receitas e das despesas durante a execução orçamentária é que a Constituição Federal permite, por exemplo, a abertura de créditos adicionais, destacando-se como uma de suas espécies o crédito suplementar que visa corrigir dotação orçamentária com recursos mal dimensionados.

A autorização para suplementação orçamentária em percentual reduzido, por vezes, é utilizado para dificultar a gestão pública, o que é prejudicial para a coletividade, considerando que o gestor não terá como efetuar gastos sob o risco de ter as contas rejeitadas, situação que exige uma análise mais aprofundada.

A par das considerações, a suplementação orçamentária é uma constante que decorre da dinâmica da execução orçamentária, no entanto, não se pode conceber no atual cenário que tal autorização para abertura de crédito suplementar, seja extremamente elevada ou, ao contrário, seja extremamente ínfima, devendo haver ponderação, a fim de que os membros da Câmara Municipal exerçam, de forma efetiva, o seu papel de fiscal do gasto público, sem que a utilizem tal prerrogativa como instrumento para dificultar a execução de políticas públicas que demanda ações urgentes do Governo Municipal.

Com estas razões, reitero o entendimento de que a redução do percentual de 15% para 10% de suplementação, por ferir o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade é flagrantemente inconstitucional.

Assim, evidenciada a inconstitucionalidade da **Emenda Modificativa nº 05/2022 e da Emenda Substitutiva nº 05/2022** ao Projeto de Lei em comento, cabe-me, por meio do veto parcial que ora a estas oponho, propiciar a esse Egrégio Poder a oportunidade de reapreciar a matéria, na certeza de que, conhecendo as razões que me motivaram a negar sanção, reformulará seu posicionamento.

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

**JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO**  
*Prefeito*