



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 10 de março de 2023.

OFÍCIO/GAPRE - CM Nº 51/2023

Ao
Excelentíssimo Senhor
Vereador **MIGUEL FORNACIARI ALENCAR**
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 Vereador Douglas Serafim Felizardo que ***“Cria o Programa de Capacitação de Mães de Portadores de Transtorno do Espectro Autista e dá outras providências”***, comunico que resolvi **vetar totalmente** o referido projeto, pelas razões especificadas no anexo.

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 total oposto ao Projeto de Lei de autoria do Vereador Douglas Serafim Felizardo que “*Cria o Programa de Capacitação de Mães de Portadores de Transtorno do Espectro Autista e dá outras providências*”.

Embora louvável referida propositura, não há dúvidas de que a matéria veiculada em tal projeto está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, situação que implica flagrante violação à separação e harmonia entre os Poderes.

No caso sob exame, o projeto de lei, de iniciativa do Legislativo, ao instituir o Programa de Capacitação de Mães de Autistas, acabou por criar, inevitavelmente, atribuições ao Executivo.

Sucedo, nada obstante, que não compete ao Poder Legislativo formular políticas públicas voltadas para a capacitação e proteção de mães de autistas, tampouco criar atribuições a serem desempenhadas por órgãos do Poder Executivo, pois, do contrário, resta sobejantemente caracterizada ofensa à separação e independência entre os Poderes, por mais nobre que seja tal proposta.

É dizer, a tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de programas como a da espécie em análise.

Conforme reiteradamente salientado nas mensagens de veto encaminhadas pelo Poder Executivo, a gestão municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados aos cabofrienses.

Nessa seara, a Câmara não tem como impor suas preferências, podendo, quando muito, formular indicações, mas não impor à autoridade o cumprimento de lei que, longe de fixar uma regra geral e abstrata, constitui verdadeira ordem ou comando.

A esse respeito, é pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que 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, de forma primacial, cabe a função de fiscalizar e editar leis revestidas de generalidade e abstração.

Segue lição do insigne doutrinador Hely Lopes Meirelles:

“Lei de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos;

criação cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental [...]” (Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 617).

Não pode, consoante já enfatizado, o Executivo ser compelido pelo Legislativo a promover projeto que, apesar de bem-intencionado, não encontra eco nas regras constitucionais de divisão de competências e separação dos Poderes.

Por isso que as hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal da propositura normativa, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

Esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, ocasião em que, julgando caso análogo do Estado de Santa Catarina, decidiu que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições precípua a outro Poder. Confira-se:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.601, de 30 de abril de 2010 do Município de Andradina, de **autoria parlamentar**, que dispõe sobre a **criação do "Programa de Diagnóstico Precoce do Diabetes e Anemia Infantil em toda a Rede Municipal de Ensino na cidade de Andradina" - Vício de iniciativa** - **Ingerência na administração local** - **Invasão de competência caracterizada** - **Usurpação, por parte do Legislativo, de atribuições pertinentes à atividade própria do Executivo** - Inteligência dos artigos 47, II e XIV da Constituição do Estado aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 da mesma Constituição - **Usurpação de funções** - **Violação do princípio da separação de poderes** consagrado no artigo 5o da Constituição do Estado de São Paulo - Criação de despesa pública sem indicação dos recursos disponíveis - Inadmissibilidade - Violação do disposto no artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como do artigo 176, inciso I, o qual não admite aumento de despesa pública quando a iniciativa do projeto de lei for reservada ao Chefe do Poder Executivo - **Procedência da ação** (ADIN n.º 0246607-44.2010.8.26.0000, Rel. José Reynaldo, julgado em 16/02/2011, grifou-se).

Observa-se que, de fato, o Poder Legislativo não se limitou à criação do Programa, ao contrário, impôs obrigações ao Poder Executivo, estabelecendo normas e procedimentos que deverão ser observados na sua execução, determinando inclusive que o Programa deverá contar com a presença de psiquiatras, psicólogos e demais especialidades necessárias ao atendimentos das mães, inclusive a assistência jurídica.

A criação de programas com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas em benefício da população. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Sem dúvidas, portanto, que o Poder Legislativo usurpou a competência do Chefe do Poder Executivo, ao disciplinar e impor normatização referente à organização e funcionamento da administração pública, violando, nesse agir, a separação, independência e harmonia entre os Poderes.

Além disso, deve-se destacar que o presente Projeto de Lei não trouxe qualquer indicação dos meios a serem utilizados para que administração municipal arque com os gastos do Programa que pretende instituir. Também não indicou as possíveis fontes de custeio e, nem sequer apresentou estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o que é exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal fato viola frontalmente o princípio orçamentário previsto no artigo 167, I e II, da Constituição da República e os artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prescreve a necessidade de prévia dotação orçamentária para criar ou aumentar qualquer despesa pública.

Assim sendo, tem-se claro que ao deixar de apontar as dotações orçamentárias vinculadas a tal despesa, a presente proposta legislativa afronta não só a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas também os instrumentos de planejamento orçamentário, uma vez que se trata de despesa não prevista na Lei Orçamentária Anual, nem tampouco na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por fim, comporta ser realçado que a propositura diverge do ordenamento constitucional vigente também no ponto em que fixa prazo para a regulamentação da lei (artigo 4º), igualmente matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo (Constituição Federal, artigo 84, IV), cujo exercício não pode ser coarctado pelo Legislador, sob pena de ofensa ao supracitado princípio da separação dos poderes, como se colhe da jurisprudência do Pretório Excelso (ADIs nºs 546, 2393 e 3394).

Assim, evidenciada a inconstitucionalidade do Projeto de Lei em comento, cabe-me, por meio do veto total que ora 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.

Essas, portanto, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o Projeto de Lei em tela, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO

Prefeito