



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

## GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 29 de agosto de 2022.

### OFÍCIO/GAPRE - CM Nº 308/2022

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 Jean Carlos Corrêa Estevão que **“DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA CRECHE PARA IDOSO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO”** comunico que resolvi **vetar totalmente** o referido projeto, pelas razões a seguir especificadas.

Valho-me do ensejo para reafirmar a V. Exa. e os 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 Jean Carlos Corrêa Estevão que “Dispõe sobre a criação da creche para idoso, no âmbito do Município de Cabo Frio”.**

Em que pese seu meritório propósito, a medida não reúne condições de ser convertida em lei, impondo-se seu veto total, nos termos das considerações a seguir aduzidas.

O Projeto de Lei em comento apresenta inconstitucionalidade e contraria a Lei Orgânica Municipal, por vício formal de iniciativa.

Isso porque compete privativamente ao Prefeito propor Projeto de Lei que disponha sobre a organização e funcionamento dos serviços da administração municipal, conforme inciso IV do art. 41 da Lei Orgânica do Município.

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Dessa forma, há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois diz respeito a criação da Creche para Idoso, dispondo sobre as modalidades de atendimento que deverão ser prestadas, abarcando, portanto, questões relacionadas a infraestrutura e aos recursos humanos, que são de competência do Chefe do Poder Executivo. Apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer a criação de tal serviço público.

O princípio constitucional da reserva de administração intenta limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Daí porque são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre a criação de serviços públicos e sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública.

Portanto, a propositura em questão viola frontalmente matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, que estão previstas nos incisos III e IV do art. 41 da Lei Orgânica Municipal, pois adentra na organização e funcionamento dos serviços da administração municipal.

O veto ao PL em questão se faz necessário para evitar a invasão de competência do Executivo Municipal, ao qual cumpre dispor sobre os serviços

voltados para as pessoas idosas. Ou seja, apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer a regulamentação desta matéria específica, sob pena de violação aos arts. 41 e 62 da LOM.

Em suma, o Projeto de Lei em análise manifesta ingerência indevida em matéria afeta à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo e, portanto, em vilipêndio à disciplina prevista na Lei Orgânica, relativa às normas de absorção compulsória (ou de repetição obrigatória) da Constituição Federal acerca do devido processo legislativo. Elaborada mediante iniciativa de vereador, as disposições da lei ora atacada versam, inequivocadamente, sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da administração pública local, matérias estas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação dos Poderes que está encartado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988.

Confira-se, a propósito, o hodierno entendimento do STF sobre casos análogos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento" (RE 653041 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 08-08-2016 PUBLIC 09-08-2016).

Segundo voto do Ministro Celso de Mello na ADI nº 776 MC, a reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo, *in verbis*:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, 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." (ADI 1391 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/1996, DJ 28-11-1997 PP62216 EMENT VOL-01893-01 PP-00172).

Inobstante a inconstitucionalidade acima referida, nada impede que eventualmente o Poder Executivo venha a apresentar projeto de lei similar, caso constate a necessidade e o interesse público subjacente.

Não bastasse tal vício, em que pese a intenção e o objetivo recheados de altruísmo do Autor, a criação da Creche para Idoso é medida que implica no aumento da despesa pública que deve estar consubstanciada nos limites na Lei Orçamentária Anual – LOA, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, sendo que, nesta última, deve encontrar expressa previsão e alcance, conforme os termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

A geração de despesa pública sem a correspondente previsão de fonte de custeio representa expressa violação ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque, conforme determina o referido Diploma, toda geração de despesa deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, assim como da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, pressupostos que não foram observados.

Pelas razões expostas, sou compelido a vetar integralmente o Projeto de Lei em tela, em razão dos vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade apontados.

**JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO**  
*Prefeito*