



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 25 de abril de 2023.

OFÍCIO/GAPRE - CM N° 95/2023

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° 5/2023, que *“Autoriza o Poder Executivo a revogar doação de imóveis efetuada em favor do Instituto de Benefícios e Assistência aos Servidores Municipais de Cabo Frio (IBASCAF) e a doar os bens revertidos ao Município de Cabo Frio com encargo a área de terreno que menciona ao Estado do Rio de Janeiro”*, com as emendas parlamentares aprovadas, comunicando que, na forma do §1º 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

ANEXO AO OFÍCIO/GAPRE - CM Nº 95/2023

Razões do veto parcial oposto às Emendas que menciona ao Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que “*Autoriza o Poder Executivo a revogar doação de imóveis efetuada em favor do Instituto de Benefícios e Assistência aos Servidores Municipais de Cabo Frio (IBASCAF) e a doar os bens revertidos ao Município de Cabo Frio com encargo a área de terreno que menciona ao Estado do Rio de Janeiro*”.

Não obstante os inegáveis méritos da iniciativa das emendas apresentadas ao Projeto de Lei em tela, não me foi possível conceder-lhes sanção integral.

1. Da Matéria Vetada

Impende aduzir, que o **veto parcial** incide sobre o texto das seguintes Emendas, de autoria dessa Casa Legislativa:

- ✓ Emenda Substitutiva nº 001, de 13 de abril de 2023;
- ✓ Emenda Aditiva nº 002, de 13 de abril de 2023;
- ✓ Emenda Aditiva nº 003, de 13 de abril de 2023.

Tais Emendas objetivam, em resumo:

1. Autorizar o pagamento de indenização ao IBASCAF pelas benfeitorias construídas no terreno, independente do aproveitamento útil das mesmas.
2. Criar o Centro Odontológico Especializado para atendimento de crianças de 0 a 12 anos de idade, matriculados na rede municipal de ensino, na sede do Comando de Bombeiros da Baixada Litorânea, na sede da Regional de Defesa Civil Estadual, da Policlínica e Odontoclínica da Baixada Litorânea do Corpo de Bombeiros Militar do Estado.
3. Obrigar o donatário a manter um atendimento de Policlínica e Odontoclínica para atendimento de crianças com necessidades especiais, matriculadas na rede pública de ensino ou em instituições específicas de sua necessidade.

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, conforme razões a seguir expostas.

2. Da Emenda Substitutiva nº 001, de 13 de abril de 2023:

O Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo objetiva, dentre outras coisas, reverter ao patrimônio público municipal, uma área de terras com benfeitorias, objeto da Lei nº 2.430, de 4 de abril de 2012, que foi doada ao Instituto de Benefícios e Assistência aos Servidores Municipais de Cabo Frio (IBASCAF).

Tal medida se faz necessária haja vista o não cumprimento do encargo previsto na lei, apesar de já transcorridos mais de 11 (onze) anos da edição da norma que autorizou a doação.

A matéria em questão é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo haja vista dispor sobre a gerência do patrimônio Municipal, cuja administração compete privativamente ao Prefeito, conforme previsão legal inserida no art. 62, VII da Lei Orgânica Municipal.

A competência privativa do Prefeito, tal como expressamente consignada na Lei Orgânica Municipal e na Constituição Federal, exclui a competência concorrente de qualquer outra pessoa ou órgão, por mais abalizados que sejam.

Nessa ordem, inicialmente, cabe analisar o poder de emenda dos parlamentares nos projetos de lei de iniciativa privativa do Executivo.

Originariamente, o projeto de lei autorizava o Executivo a indenizar o IBASCAF pelas benfeitorias construídas em cima do terreno **que apresentassem aproveitamento útil**. Ao apreciar o referido projeto, foi proposta uma emenda legislativa, que estendeu a possibilidade de indenização para qualquer tipo de benfeitoria realizada.

Assim, cabe ponderar, no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares nos projetos de iniciativa privativa do Executivo, à luz da Constituição Federal de 1946, que o Supremo Tribunal Federal entendia que era inadmissível qualquer emenda, por ser esta corolário da iniciativa; logo, onde faltaria poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF RDA 28/51; 42/240; 47/238 e TASP RT 274/748). Tal orientação, impedia o Parlamento de aperfeiçoar os projetos do Executivo, já que apenas tinha poderes homologadores em tais projetos de lei.

A Constituição Federal de 1988 foi menos restritiva ao direito parlamentar de propor emendas a projetos de iniciativa reservada, prestigiando o Poder Legislativo, ao determinar expressamente quais os interesses que não poderiam sofrer emendas nos artigos 63¹ e 166, §§ 3º e 4º². O Pretório Excelso, por consequência, passou a entender da seguinte forma: **nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto**, valendo trazer à colação os seguintes julgados:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PODER DE EMENDA PARLAMENTAR: PROJETO DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: TETO. C.F., art. 96, II, b. C.F., art. 37, XI. I. - **Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de**

¹ Art. 63 . Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º. [...]

² Art. 166 [...]

§ 3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, [...]

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

impertinência da emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF: RE 140.542-RJ, Galvão, Plenário, 30.09.93; ADIn 574, Galvão; RE 120.331-CE, Borja, "DJ" 14.12.90; ADIn 865-MA, Celso de Mello, "DJ" 08.04.94. II. - Remuneração dos servidores do Poder Judiciário: o teto a ser observado, no Judiciário da União, é a remuneração do Ministro do S.T.F. Nos Estados-membros, a remuneração percebida pelo Desembargador. C.F., art. 37, XI. III. - R.E. não conhecido. (RE 191191, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 12/12/1997, DJ 20-02-1998 PP-00046 EMENT VOL-01899-04 PP-00691)

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CF, art. 61, § 1º, II, a. **EMENDA PARLAMENTAR DA QUAL RESULTOU AUMENTO DE DESPESA: INCONSTITUCIONALIDADE.** I. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal, entre as quais as que estabelecem reserva de iniciativa legislativa, são de observância obrigatória pelos estados-membros. II. - Emenda de origem parlamentar de que decorreu aumento de despesa majoração de índice de aumento de vencimentos proposto pelo Chefe do Poder Executivo, de 4,39% para 94,39%: inconstitucionalidade. III. - ADI julgada procedente. (ADI 1470, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2005, DJ 10-03-2006 PP-00006 EMENT VOL-02224-01 PP-00066 RT v. 95, n. 850, 2006, p. 180-184) [grifo acrescido]

Nesse sentido, o art. 2º da propositura, ao ter sua redação alterada por emenda parlamentar, acabou sendo inquinado pelo vício da inconstitucionalidade, uma vez que estendeu a possibilidade de indenização a qualquer tipo de benfeitoria, acarretando aumento de despesa ao Executivo Municipal.

No caso em epígrafe, a manutenção da emenda aprovada implica evidente aumento da despesa pública. Isso porque a norma impugnada não restou acompanhada de prévia dotação orçamentária, ou de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. Portanto, mesmo nos casos em que o Poder Legislativo detém legitimidade concorrente para deflagrar o processo de elaboração desta ou daquela matéria de interesse público, vem sendo entendido que tal legitimidade não lhe autoriza a aprovação de regras novas que possam afetar as finanças da União, dos Estados ou dos Municípios, importando em diminuição da receita, sob pena de ser conferido àquele Poder a possibilidade de inviabilizar a Administração Pública pelo desequilíbrio orçamentário.

Evidente, portanto, que a Emenda Substitutiva nº 001, de 13 de abril de 2023 desbordou os limites constitucionais, promovendo aumento indevido de despesa.

Nesse contexto, observa-se o vício de constitucionalidade na emenda parlamentar em tela, em confronto com a pacífica e consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no sentido de admitir proposição de emenda parlamentar em matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, desde que o ato normativo guarde pertinência temática com o projeto de lei e não implique em aumento de despesa.

No presente caso, não há dúvida de que a alteração entabulada no art. 2º, ao ampliar a possibilidade de indenização, representa despesas futuras, não previstas e contabilizadas no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, através da Mensagem nº 5/2023.

Assim, estando a emenda parlamentar viciada em projeto de lei afeto à competência privativa do Chefe do Poder Executivo é de se reconhecer a violação ao Princípio da Separação dos Poderes.

3. Das Emendas Substitutivas nº 001 e 002, de 13 de abril de 2023

As Emendas Substitutivas nº 001 e 002, de 13 de abril de 2023 ao introduzirem o parágrafo único nos arts. 3º e 5º editaram norma sobre matéria que refoge à sua competência legislativa, criando atribuições para agentes vinculados a outros entes federativos.

As referidas emendas ao imporem obrigações ao Corpo de Bombeiros e à Defesa Civil Estadual, órgãos beneficiários da doação prevista na propositura, claramente invadiram o espaço normativo estadual, legislando sobre matéria que escapa à sua competência, em flagrante afronta aos dispositivos da Constituição Federal, que tratam do princípio da repartição de competência legislativa, de observância obrigatória pelos Municípios.

As emendas impugnadas também padecem de vício de ordem material, porquanto violam as autonomias constitucionais do Poder Executivo.

Nessa linha, imperativo reconhecer que por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Edis, eles invadiram competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, regulando matéria administrativa, relativa a gestão de bens públicos e as cláusula do Termo de Doação que será celebrado.

Dessa forma, verifica-se que o Projeto em apreço regula matéria eminentemente administrativa, relativa à imposição de condições a serem pactuadas pelo Município e pelos donatários, invadindo, assim, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Padece, nestes termos, de mácula formal de inconstitucionalidade.

Com efeito, o texto ora impugnado impõe regras que deverão ser cumpridas pelos donatários, criando serviços e estruturas que afetam outros entes federados, havendo evidente interferência do Parlamento em tarefas afeitas, constitucionalmente, ao Chefe do Poder Executivo.

Verifica-se, portanto, que a matéria em tela é eminentemente administrativa, relacionada à gestão de bens públicos e ao termo que será celebrado para formalização da doação.

Assim sendo, resta claro que não há espaço para atuação legislativa municipal que implique ingerência em cláusulas regulamentares da doação, com imposição de obrigações aos donatários. Emendas desse jaez são inconstitucionais pois ensejam interferência direta no objeto do Termo de Doação.

Por certo, uma emenda parlamentar não pode criar serviços que deverão ser executados por outros entes federados, sobretudo, quando tais atos implicam em aumento de despesa pública e interferem na administração dos bens públicos municipais.

Tem-se claro que a redação do texto dos parágrafos únicos dos arts. 3º e 5º interferem de maneira direta no âmbito da gestão administrativa, sendo verticalmente incompatível com o nosso ordenamento constitucional.

É ponto pacífico na doutrina bem como na jurisprudência que ao Poder Executivo Municipal, Estadual ou Federal 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.

Por conseguinte, ante os insanáveis vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade de que padecem as Emendas, pelos diversos motivos examinados, vejo-me compelido a vetá-las.

Desse modo, não podem prosperar as Emendas aprovadas ao 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 serem transformadas 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 parcial* ao projeto, sem embargo dos elevados propósitos que o inspiraram.

JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO

Prefeito