



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 4 de maio de 2023.

OFÍCIO/GAPRE - CM Nº 105/2023

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 Jean Carlos Corrêa Estevão que *“Autoriza o Poder Executivo Municipal de Cabo Frio a celebrar convênio com clínicas médicas, visando a implantação do Programa Meia Consulta 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 Jean Carlos Corrêa Estevão que *“Autoriza o Poder Executivo Municipal de Cabo Frio a celebrar convênio com clínicas médicas, visando a implantação do Programa Meia Consulta e dá outras providências”*.

Malgrado a intenção do legislador apresente louváveis argumentos, a Proposição em exame apresenta obstáculos que impedem sua inserção no ordenamento jurídico.

Com efeito, o escopo primacial do autógrafo de lei em apreço é instituir o Programa Primeira Consulta, por meio da celebração de convênios, com o objetivo de conceder 50% de desconto no pagamento das consultas médicas realizadas pelas clínicas particulares em pacientes hipossuficientes.

O fato do Projeto de Lei ser meramente autorizativo não retira o vício de iniciativa que o inquina. Isso porque o Poder Legislativo carece de poder para autorizar o Chefe do Poder Executivo a exercer uma competência que decorre diretamente da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Afinal, é intuitivo que quem tem o poder para autorizar também possui o de não autorizar. É dizer, se a lei pode autorizar o Chefe do Poder Executivo a exercer sua competência constitucional, ter-se-ia que admitir que a lei poderia, igualmente, não autorizá-lo, o que, evidentemente, é um contrassenso jurídico-constitucional.

É oportuno ressaltar que a Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania, da Câmara dos Deputados, possui entendimento sumulado no sentido de que é inconstitucional o projeto de lei, de autoria parlamentar, que autoriza o Poder Executivo a tomar alguma providência que é de sua competência exclusiva:

“Súmula 01: O Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”.

E mais, analisado o conjunto de medidas e providências que a propositura fixa para a instituição do Programa, verifica-se que desnaturado está o caráter autorizativo proclamado no texto aprovado.

Trata-se, na verdade, de disciplinar matérias ligadas primordialmente à função constitucional de administrar, deferida ao Chefe do Poder Executivo, a quem pertence, com exclusividade, a iniciativa da lei, quando necessária. A pretendida criação do Programa Primeira Consulta, por iniciativa parlamentar, não guarda a necessária harmonia com as imposições decorrentes do princípio da separação e independência entre os poderes.

Tais imposições, provindas do postulado básico que norteia a divisão funcional do Poder, encontram-se refletidas no inciso IV do artigo 41 da Lei Orgânica Municipal, que outorga competência exclusiva ao Prefeito para exercer a direção superior da administração

municipal, com o auxílio dos Secretários Municipais, bem como praticar os atos de administração.

Esta orientação vem sendo reiteradamente adotada pelo Supremo Tribunal Federal, da qual configuram exemplos os acórdãos proferidos na ADI nº 2.646-SP, na ADI nº 2.417-SP e na ADI nº 1144-RS. Esse entendimento subsiste ainda que o projeto contemplasse, de fato, medidas de natureza autorizativa.

Como se sabe, compete privativamente ao Prefeito propor Projeto de Lei que disponha sobre a organização e funcionamento dos serviços da administração municipal.

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 matéria afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública.

O veto à propositura em questão se faz necessário para evitar a invasão de competência do Executivo Municipal, ao qual cumpre dispor sobre a prestação de serviços públicos. Ou seja, apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer a regulamentação desta matéria específica, sob pena de violação ao art. 41 da LOM.

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).

Cumprido destacar, nesse sentido, por mais louváveis que possam ter sido as intenções do ilustre proponente, que o Projeto de Lei, ao instituir obrigação para o Poder Executivo Municipal, estabelecendo que a Secretaria Municipal de Assistência Social ficará responsável pela análise da solicitação, deferindo ou não, o pedido da meia consulta, adentra em matérias de competência *interna corporis* da Administração Pública no tocante às atribuições de órgãos da Administração Pública, cuja disciplina é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

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

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 para a implantação do Programa. 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.

Não bastasse os vícios até aqui apontados, há que se considerar ainda que a concessão de descontos no pagamento de tributos municipais prevista no art. 5º do Projeto de Lei dever ser tratada de modo único, detalhado e mediante lei específica a ser interpretada de forma literal, a teor do § 6º do artigo 150 da Constituição Federal e do artigo 111 do Código Tributário Nacional.

Dessa forma, a previsão em comento desatende o Código Tributário Nacional, que estabelece a interpretação literal da legislação tributária que disponha sobre a exclusão do crédito tributário e a outorga de isenção (artigo 111, incisos I e II).

O desconto pretendido deve decorrer de lei que especifique as condições e os requisitos exigidos para a sua concessão e os tributos a que se aplica (artigo 167), lembrando, a propósito, que os benefícios fiscais estão sujeitos à mesma disciplina da isenção.

Além disso, a ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia de receita inviabiliza a demonstração de ter sido considerada na estimativa da receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas previstas na lei de diretrizes orçamentárias, bem como a indicação das respectivas medidas de compensação, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, e não menos importante, a determinação que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, tal como disposto no art. 5º do ato em comento, também se mostra inconstitucional.

No caso, há usurpação da atribuição do Prefeito Municipal de verificar, em consonância com a conveniência e oportunidade, o momento mais adequado para edição do ato administrativo. Em atenção à precedente específico do Supremo Tribunal Federal (ADI 3.394-AM, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 02-04-2007, m.v.), a fixação da imposição de regulamentação da lei afronta a divisão funcional do poder.

Assim, evidenciada a inconstitucionalidade e a ilegalidade 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