



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 23 de maio de 2023.

OFÍCIO/GAPRE - CM Nº 170/2023

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 da Vereadora Caroline Midori da Costa Silva que *“Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal Pró-Animal (FUMPAN) no município de Cabo Frio 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 da Vereadora Caroline Midori da Costa Silva que “Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal Pró-Animal (FUMPAN) no município de Cabo Frio e dá outras providências”.

Malgrado a louvável intenção da legisladora, a Proposta Normativa está eivada de inconstitucionalidades e ilegalidades que impossibilitam a sua transformação em lei.

Em síntese, o projeto de lei versa acerca da criação do Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal e do Fundo Municipal Pró-Animal (FUMPAN), de natureza contábil, cujo objetivo principal é a captação, repasse e aplicação de recursos destinados ao desenvolvimento, implantação, incentivo e investimento em planos, programas, projetos e atividades voltados para a proteção, a implementação do controle populacional e o bem-estar dos animais no Município de Cabo Frio.

Ao dispor sobre a criação do Fundo Municipal Pró-Animal (FUMPAN), a propositura interfere nas competências reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

A matéria é inequivocamente de natureza orçamentária, em razão do próprio conceito de fundo especial, uma vez que a Lei Federal n° 4.320/1964, ao estatuir normas gerais para elaboração e o controle dos orçamentos dos entes federados, o define como “*produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*” (art. 71)

Por outro lado, ao disciplinar o tema pertinente aos orçamentos, a Constituição Federal outorga ao Poder Executivo a competência para a iniciativa de leis relativas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais (art. 165).

Destaque-se que a lei orçamentária anual deve, necessariamente, abranger o orçamento fiscal referente aos três Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações constituídas e mantidas pelo Poder Público, segundo o disposto no art. 165, § 1° da Carta Magna.

Não é por outra razão, aliás, que a exigência de autorização legislativa específica para criação de fundos de qualquer espécie foi estabelecida pelo legislador constituinte no Capítulo dedicado às finanças públicas, mais especificamente na Seção que cuida dos orçamentos (art. 167, IX), reforçando a assertiva que os fundos estão, em razão da sua própria natureza, submetidos à mesma regra de reserva de iniciativa que preside a formação das leis orçamentárias.

Sublinha-se que um fundo especial tem a natureza jurídica de entes despersonalizados, não passando de uma universalidade de recursos vinculados a determinadas despesas. São instrumentos meramente contábeis para a consecução de objetivos administrativos e políticos do Estado.

Portanto, conforme a Lei de Regência, um fundo especial se traduz no produto de receitas especificadas por Lei, trata-se, portanto, de matéria orçamentária, cujo deflagrar do processo é por mandamento constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Esclarece-se, portanto, que apenas o Prefeito possui a competência para propor a criação de fundo municipal, matéria esta que também está inerentemente atrelada à própria organização da Administração Pública.

Assim, à luz do texto constitucional (art. 165), é vedada ao Poder Legislativo iniciativa de lei que implique na alteração da Lei Orçamentária, que interfira na discricionariedade (decisão da oportunidade e conveniência) do Alcaide na elaboração da Lei Orçamentária, pois se reitera, a iniciativa da Lei Orçamentária é privativa (exclusiva) do Chefe do Poder Executivo.

Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal corrobora o entendimento constitucional, no inciso I, do artigo 41, onde também define as matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

“Art. 41. São de iniciativa exclusiva do Prefeito os Projetos de Lei que:

I - disponham sobre o plano plurianual de investimentos, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;

.....”

Cabe, ainda, ressaltar que é pacífica a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado da Federação, com o firme entendimento de que padece do vício de inconstitucionalidade Lei de Iniciativa Parlamentar que cria Fundo Municipal, neste diapasão destaca-se abaixo as várias Ações Diretas de Inconstitucionalidades:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - INSTITUIÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, COM COMPETÊNCIA PARA GERIR RECURSOS FINANCEIROS DESTINADOS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL - COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO - USURPAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE FLAGRANTE - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(TJ-PR, Relator: Nério Spessato Ferreira, Data de Julgamento: 15/08/2003, Órgão Especial)

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 115.887-0/0 - São Paulo Requerente: Prefeito Municipal de Ribeirão Preto. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que cria Fundo de Incentivo e Amparo ao Estudante Universitário. Matéria tipicamente administrativa do Chefe do Executivo e implica em aumento de despesas. Ação procedente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - Criação de Fundo Municipal de Conservação Ambiental (FUMCAM) - Lei de iniciativa de vereador - Veto do alcaide rejeitado - Atividade administrativa - Invasão da esfera da

competência privativa do Poder Executivo – Ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes - Afronta aos artigos 5º, 24, §2º, "2" e art 144, todos da Constituição Estadual — Inconstitucionalidade da lei - Procedência da ação. Vistos, relatados e discutidos estes autos de ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 112.137.0/7-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBATUBA, sendo requerido o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA.

Não bastassem os vícios até aqui apontados, deve-se ressaltar, ainda, que o art. 9º do Projeto de Lei criou o Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal, especificando que esse órgão será de caráter deliberativo e competente para gerir o FUMPAN, devendo fixar as diretrizes, elaborar planos de ação e escolher prioridades para alocação dos recursos.

Ao assim dispor, o Autógrafo em análise usurpa, novamente, a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, “c” e “e”, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação.

Com efeito, deve-se considerar, fundamentalmente, que a Constituição Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, havendo, igualmente, a previsão dessa repartição, em termos horizontais.

É de competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa legislativa para criação e disciplina dos Conselhos Municipais e outros órgãos de fiscalização. E não há dúvidas de que ao Município cabe observar os princípios do processo legislativo. Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de declarar a inconstitucionalidade da Lei Paulista nº 9.170/95, que dispunha sobre a criação do Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO - PROJETO DE LEI VETADO - VETO GOVERNAMENTAL REJEITADO - CRIAÇÃO DO CONSELHO DE TRANSPORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO - CLÁUSULA DE RESERVA - USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA E REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual traduz matéria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, em face da cláusula de reserva inscrita no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, que consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados-membros em tema de processo legislativo. Precedentes do STF. - 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. Precedentes do STF.

É assente na jurisprudência do STF que os Conselhos, por ostentarem natureza jurídica de organismos públicos destinados ao assessoramento, a orientação e a deliberação conjunta com atuação governamental, devem ser instituídos por lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, **há clara ofensa ao disposto no art. 94 da Lei Orgânica Municipal que expressamente prevê que os Conselhos Municipais deverão ser criados mediante lei de iniciativa do Poder Executivo.**

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

JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO
Prefeito