



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
GABINETE DO PREFEITO



Of. n° 876/GP

Porto Alegre, 19 de setembro de 2019.

Senhora Presidente:

**APREGOADO PELA
MESA EM 19 SET 2019**

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inciso III do artigo 94 e o § 1º do artigo 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei (PLL) n° 209/15, de iniciativa do Poder Legislativo, que “institui o programa Escola em Cena”.

RAZÕES DO VETO TOTAL

O Projeto de Lei em análise visa a criar, no âmbito do Município de Porto Alegre, política pública nas áreas da educação e cultura, denominado programa Escola em Cena.

Inquestionável o mérito e o caráter louvável da iniciativa do projeto de lei, visando fomentar a cultura nas escolas da rede pública municipal de ensino. No entanto, da leitura do escopo do PLL n° 209/15, depreende-se a existência de vício de iniciativa, pois a instituição de Programas no âmbito da Administração Pública Municipal é prerrogativa do Chefe do Executivo, o que denota, per si, o caráter inorgânico da proposta.

Isto porque há quebra do princípio da separação de poderes nos casos em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, política pública governamental, ou seja, quando o legislador, a pretexto de legislar, intenta administrar, configurando desrespeito à independência e harmonia entre os poderes.

Excelentíssima Senhora Vereadora Mônica Leal,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

VETO TOTAL



DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

O PLL nº 209/15 viola a autonomia do Poder Executivo Municipal, vinculando as decisões de gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal e de Secretários Municipais (Cultura e Educação).

Cabe dizer que o PLL aqui tratado usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para encaminhamento de projetos de lei que disponham sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da Administração Municipal, forte no art. 94, inc. IV da Lei Orgânica e, por simetria, no art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, não podendo o Poder Legislativo interferir em tais temas.

Verifica-se, pois, que a proposição malfez, sobretudo, o art. 2º da Constituição Federal, simetricamente estatuído no art. 2º da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, atentando contra as prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao Chefe do Executivo. Lê-se dos referidos dispositivos constitucionais e orgânicos:

CRFB/88

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

LOM/90

Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo único É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

Cabe, aqui, transcrever os seguintes incs. do art. 94 da LOM, ao definir o rol de competências privativas do Chefe do Executivo:

Artigo 94- Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

III - vetar projetos de lei;

IV - **dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal.**

(...)

XII - **administrar os bens e as rendas municipais, e promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;**

(grifo nosso)

O art. 122 da Lei Orgânica, a seu turno, deixa patente que o projeto em questão contém vício de iniciativa que não pode ser sanado nem mesmo com a sanção do Prefeito Municipal:

Art. 122 São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;



(...)
(grifo nosso)

Feitas as considerações acima, há que se adentrar na casuística do PLL em comento, onde se depreende que o Poder Legislativo está ordenando ao Poder Executivo a execução de programa, na forma de política pública. Leia-se:

Art. 1º Fica instituído o Escola em Cena, programa das escolas da rede pública municipal de ensino, que visa a:

(...)

Art. 2º O programa Escola em Cena desenvolver-se-á mediante a seleção de produções artísticas criadas por alunos de escolas da rede pública municipal de ensino ou por artistas locais, desenvolvidas nas escolas e, posteriormente, apresentadas em festival cultural.

Art. 3º Os artistas interessados em participar do Escola em Cena deverão inscrever suas produções artísticas na Secretaria Municipal de Cultura.

(grifos nossos)

Ademais, os arts. 4º, 5º e 6º do PLL nº 209/15 estabelecem a execução de ações pelo Poder Executivo, determinando, especificamente, às secretarias municipais suas obrigações a fim de viabilizarem o programa criado pelo Legislativo:

Art. 4º Por intermédio da Secretaria Municipal da Cultura e da Secretaria Municipal de Educação, e respeitando a ordem de manifestação de interesse, as escolas interessadas em participar do Escola em Cena selecionarão as produções artísticas, para serem desenvolvidas por seus alunos em turno inverso ao turno escolar, podendo a mesma produção artística ser desenvolvida em mais de 1 (um) turno, a critério da escola.

Art. 5º Após seu desenvolvimento nas escolas, as produções artísticas selecionadas serão apresentadas em festival cultural gerenciado pelo Município de Porto Alegre, ou por meio de parcerias, conforme previsto na Lei nº 11.911, de 15 de setembro de 2015 – Plano Municipal de Cultura –, e realizado em espaços municipais adequados à quantidade de envolvidos e à expectativa de público, ou em outros espaços, conforme interesse do Município de Porto Alegre.

Art. 6º As melhores produções artísticas apresentadas no festival cultural serão premiadas com a oportunidade de se apresentar no Porto Verão Alegre.

Conforme se verifica das transcrições dos dispositivos acima, estes estão a emitir comandos ao Poder Executivo (forma de organização, seleção e apresentação das produções artísticas). Ou seja, o legislador, ao determinar ao Poder Executivo a forma de proceder, invade seara precípua da Administração Pública, revestida de competência privativa

 3



protegida pelo art. 94 da LOM (inc. IV) e edita atos normativos que configuram desrespeito à independência e harmonia entre os poderes.

Ora, a Constituição da República Federativa do Brasil, consoante o *caput* do art. 2º já aqui transcrito, assenta, como princípio basilar da República e garantia do bom funcionamento de nosso sistema político, o Princípio da Separação dos Poderes que devem coexistir independentes e harmônicos entre si (divisão tripartite dos Poderes). Sendo que o artigo constitucional referido está simetricamente repetido nas Constituições Estaduais e, igualmente, no art. 2º de nossa LOM, já transcrito na presente mensagem de veto, o que evidencia o vício de iniciativa da proposta.

JOSÉ AFONSO DA SILVA assim comenta o princípio constitucional dos Poderes “independentes e harmônicos entre si”:

“A independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, **na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais**; assim é que cabe ao presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes...”
(CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 9ª edição revista, 3ª tiragem, Ed. Malheiros, 1993, pág. 100,).
(grifo nosso)

Neste sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

“(…) **a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar.** (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante**”.
(grifo nosso)

Sintetiza, o referido doutrinador, ademais, que:

“(…) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”
(Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712)
(grifo nosso)



Assim, resta patente que para a implementação da novel política, há necessidade de criação de ações específicas que, apesar de previstas pelo Poder Legislativo no presente projeto de lei, são de competência do Poder Executivo Municipal, o que denota ofensa ao disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei Orgânica, já transcrito acima.

Aliás, não foi outra a opinião da Procuradoria da Câmara de Vereadores, que assim dispôs em seu Parecer nº 44/16 sobre a matéria:

“De ressaltar, contudo, que os conteúdos normativos dos arts. 3º a 7º do projeto de lei, porque consubstanciam interferência em órgãos municipais e implicam destinação de verbas públicas, vênias concedida, incidem em malferimento aos preceitos legais que resguardam competência privativa do Chefe do Poder Executivo no que tange à gestão municipal (CF, art. 2º; LOMPA, art. 94, incisos IV e XII).

De fato, assiste razão ao douto Procurador, uma vez que as normas contidas no PLL nº 209/15 consubstanciam interferência na gestão municipal, com a devida vênias, incidem em violação ao disposto na Lei Orgânica, no art. 94, inc. IV, que defere competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para realizá-la.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou inúmeras vezes sobre a matéria, sendo oportuno colacionar o seguinte precedente da relatoria do Min. Eros Grau, nos autos da ADI 1.594, e do Min. Gilmar Mendes (RE 586050), quando a Corte manifestou-se sobre a obrigatoriedade de observância das normas de reprodução obrigatória, sendo vedada a usurpação pelo Legislativo de normas de competência privativa:

“A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, caput –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa.”
[ADI 1.594, rel. Min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, DJE de 22-8-2008.] = ADI 291, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 7-4-2010, P, DJE de 10-9-2010 (grifo nosso)

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de origem, de lei municipal em face da Constituição estadual. Matéria de reprodução obrigatória. Constituição Federal. Cabimento de recurso extraordinário. 3. Vício de iniciativa. Lei decorrente de projeto de autoria parlamentar que altera atribuições de órgãos da Administração Pública atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria está inserida entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é exclusiva do Poder Executivo. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.



*(RE 586050 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 22-03-2012 PUBLIC 23-03-2012).
(grifo nosso)*

Desse modo, há quebra das prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao Chefe do Executivo (competência privativa) e, também, aos Princípios da Independência e Harmonia entre os Poderes (ou Princípio da Separação dos Poderes), razão pela qual, nesta senda, devem os artigos sofrerem veto, uma vez que a Lei Orgânica assim estatui:

Art. 77 - O projeto de lei, se aprovado, será enviado ao Prefeito, o qual em aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Prefeito julgar o projeto, no seu todo ou em parte, inconstitucional, inorgânico ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis contados daquele em que o recebeu, devolvendo o projeto ou a parte vetada ao Presidente da Câmara Municipal, dentro de quarenta e oito horas.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Além disso, o dispositivo constante no art. 7º do PLL nº 209/15 define que os custos necessários à implementação do programa serão adimplidos por receitas provenientes dos fundos municipais, in verbis:

Art. 7º Os recursos para implementação do programa Escola em Cena virão dos fundos municipais referidos no art. 9º da Lei nº 11.911, de 2015 – Plano Municipal de Cultura –, facultado o recebimento de recursos estaduais, federais e privados.

E não é outra conclusão, igualmente, ao ler-se o teor do art. 5º do PLL nº 1209/15, pois cria festival cultural a ser executado pelo Poder Executivo.

Além disso, para a criação de despesas correntes previstas no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, transcrito abaixo, existe a necessidade de apresentação da fonte de custeio da nova despesa.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

...

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo



normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

...

Por derradeiro, verifica-se a jurisprudência oriunda do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, acerca da inconstitucionalidade, *mutatis mutandis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.690, DE 29 DE ABRIL DE 2011, DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA, QUE INSTITUI O PROGRAMA "TRABALHANDO COM SAÚDE". VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. NÃO-CONHECIMENTO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. **AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL.** VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Não merece conhecimento o presente pedido no ponto em que sustenta haver violação, pela norma impugnada, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato. A Lei nº 1.690/2011, do Município de Estância Velha, ao determinar que deverá ser ministrada ginástica laboral em todos os órgãos públicos, no Executivo e Legislativo, por professores de Educação Física, concursados ou estagiários, estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 1.690/2011, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. REJEITA PRELIMINAR DE ANTINOMIA COM A LEI ORGÂNICA. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**



(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043304476, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 19/12/2011)
(grifo nosso)

Deste modo, resta evidenciada aqui a mácula de inorganicidade/inconstitucionalidade do PLL sob análise, haja vista o teor do art. 94, inc. XII, da LOM. Isto porque o PLL em comento cria novas despesas para o Erário com valor incerto, uma vez que não há qualquer fonte de custeio mencionada no PLL.

CONCLUSÃO

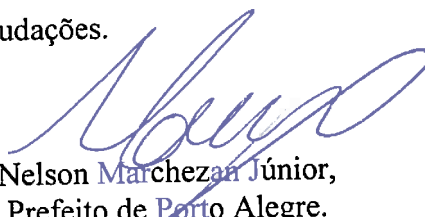
Resta patente, pois, que para a implementação da novel política, há necessidade de criação de ações específicas que, apesar de previstas pelo Poder Legislativo no presente projeto de lei, são de competência do Poder Executivo Municipal, o que denota ofensa ao disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei Orgânica, já transcrito acima, além de impor custos à Fazenda Pública Municipal.

Com efeito, neste sentido, têm entendido os Tribunais de diversos Estados brasileiros, asseverando em suas decisões que a criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária, como no caso em tela, configura vício formal decorrente do desvio do Poder Legislativo, por tentar disciplinar a gestão administrativa que é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Verifica-se, pois, que o presente projeto de lei contraria os arts. 2º, 94, inc. IV e XII, e 122, inc. I, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, razão pela qual deve ser vetado na sua totalidade.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 209/15, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações.


Nelson Marchezan Júnior,
Prefeito de Porto Alegre.