Proc: 2039/16

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
GABINETE DO PREFEITO

Câmara Municipal de POA 31/03/2017 17:31 000000671

CÂMARA MUNICIPAL
Fl. 29 GS
PORTO ALEGRE

Proc. 2039/16
PLL 210/16

Of. nº 573/GP

Paço dos Açorianos, 31 de março de 2017.

APREGOADO PELA MESA EM 03 ABR 2017

Senhor Presidente:

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 PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº 210/16, de iniciativa do Poder Legislativo, que "Institui o Programa de Incentivo à Implantação de Hortas Comunitárias e Familiares no Município de Porto Alegre e revoga as Leis nºs 5.675, de 10 de dezembro de 1985, e 10.035, de 8 de agosto de 2006."

RAZÕES DO VETO PARCIAL

O Projeto de Lei em análise propõe a setorização de lotes de terrenos sem uso, públicos ou particulares, a fim de implementar nestas áreas hortas comunitárias e familiares.

Embora não se desconheça o cunho meritório da iniciativa do aludido Projeto de Lei, que tem por norte fomentar o cultivo de produtos agrícolas como uma alternativa para minimizar a situação de carência de comunidades através do autoconsumo e da comercialização do excedente, imperiosa a análise acerca da legalidade de alguns comandos contidos na proposta.

Analisando a proposição, exsurge o entendimento, em parte, semelhante ao da Procuradoria Legislativa, no sentido de que os conteúdos normativos previstos nos artigos 3º, 6º e também no 7º, por implicarem interferência na gestão do Município, incidem em violação aos preceitos orgânicos, insculpidos nos artigos 94, incisos IV e VII, letra "c", que atribuem competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para realizá-la.

A Sua Excelência, o Vereador Cássio Trogildo,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

VETO PARCIAL

(210x297 mm - Fl.) A-CGMA, MOD. GP-6

CÂMARA MUNICIPAL
Fl. 30 60
PORTO ALEGRE

E ainda, os artigos 3° e 7º ao imputarem ao Município gastos com disponibilização de sementes e divulgação do Programa, sem divulgarem a fonte de tais recursos, ferem a Lei de Responsabilidade Fiscal. É o entendimento de algumas cortes judiciárias:

> *"REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI O PROGRAMA DE PROTEÇÃO DA SAÚDE DA GESTANTE E DO RECÉM-NASCIDO. VÍCIO DA INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃOS DA ESTRUTURA DO EXECUTIVO. ISENÇÃO DE TARIFA SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA. A Lei Municipal nº 4.156/2012, de Nova Friburgo, de iniciativa parlamentar, é manifestamente inconstitucional. Criam-se novas atribuições a órgãos integrantes da estrutura do Poder Executivo com aumento da despesa pública, e concede-se isenção de pagamento de tarifa no sistema de transporte coletivo sem indicação da respectiva fonte de custeio. Ofende-se o princípio da separação dos poderes e a atribuição privativa do Poder Executivo sobre a iniciativa legislativa para organização da Administração Pública (art. 7º, art. 112, § 1º, II, d, art. 145, III e VI, e art. 209, II e III, Constituição Estadual), e outorga-se gratuidade em serviço público prestado de forma indireta sem a correspondente indicação da fonte de custeio (art. 112, § 2º, Constituição Estadual), delineada a inconstitucionalidade formal e material. Representação procedente."* (TJ-RJ – ADI 00661478620128190000 RJ 0066147-86.2012.8.19.0000, Data de publicação: 12/02/2014)

> *" REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N.º 4.608/09 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO, AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL, DE DISTRIBUIR FRALDAS DESCARTÁVEIS E SONDAS URINÁRIAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA FÍSICA, MENTAL OU NEUROLÓGICA, COM MOBILIDADE REDUZIDA OU IDOSAS ACAMADAS QUE NÃO POSSUEM RECURSOS PARA ADQUIRI- LAS . INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO E DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO PARA AS DESPESAS CRIADAS PELA LEI. LIMINAR QUE SE CONCEDE POR UNANIMIDADE. Se a inicial traz fortes indicações de que as normas contidas na lei objeto da representação por inconstitucionalidade malferiram o princípio da independência harmônica entre as funções essenciais do Estado, na medida em que fizeram incursão no território reservado ao Poder Executivo, bem como criaram despesas para o Município sem que tenha sido apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nem a indicação da respectiva fonte de custeio, é de ser concedida a liminar, a fim de que seus efeitos fiquem sustados, desde agora, até o julgamento do mérito do processo. Unanimidade."* (TJ-RJ - ADI 00005532820128190000 RJ 0000553-28.2012.8.19.0000, Data de publicação: 14/01/2014)

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 10.932, de 25 de agosto de 2014, do Município de Sorocaba, que estabelece a*

CÂMARA MUNICIPAL
Fl. 31 60
PORTO ALEGRE

> *obrigatoriedade do Executivo de implantar disciplina escolar com conteúdo de princípios básicos da legislação de trânsito e de educação para o trânsito. Vício de iniciativa. Ocorrência. Criação de despesa sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade da lei reconhecida. Ação procedente."* (TJ-SP - ADI 21835117920148260000 SP 2183511-79.2014.8.26.0000, Data de publicação: 27/02/2015)

> *" INCONSTITUCIONALIDADE - Lei municipal - Lei do Município de Bastos, de iniciativa parlamentar, vetada pela Chefe do Executivo e promulgada pela Câmara de Vereadores, que cria programa de controle de natalidade de animais domésticos e atribui as despesas ao orçamento vigorante - Invasão da competência legislativa do Chefe do Executivo e criação de despesas sem indicação da fonte de custeio - Violação dos arts. 5o , 24 , 25 , 35 , 111 , 144 e 176 , I , da Constituição do Estado - Lei inconstitucional - Ação direta de inconstitucionalidade acolhida - Vigência suspensa."* (TJ-SP - ADI 38724320118260000 SP 0003872-43.2011.8.26.0000, Data de publicação: 19/07/2011)

> *"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4443 , de 10 de fevereiro de 2011, do Município de Suzano, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da colocação de placas indicativas da profundidade das piscinas e similares, localizadas em clubes, parques náuticos, balneários, entidades e lagos e tanques de pesqueiros e dá outras providências". Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. Matéria afeta ao poder de policia da Administração Pública, cuja iniciativa é do Executivo. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Criação de despesas sem indicação da fonte de custeio. Afronta aos artigos 5º , 25 , 47 , II , 111 , e 144 , todos da Constituição do Estado de São Paulo . Ação julgada procedente para declarara inconstitucionalidade da lei impugnada.* (TJ-SP - ADI 1781095620118260000 SP 0178109-56.2011.8.26.0000, Data de publicação: 27/01/2012)

Desta forma, além de caracterizarem afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, tais comandos dispõem sobre matéria de competência privativa do Executivo Municipal.

Há quebra do princípio da separação de poderes nos casos em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, ato de gestão executiva. Quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, configura-se o desrespeito à independência e harmonia entre os poderes.

Merece menção o escólio de Hely Lopes Meirelles:

> "A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as

CÂMARA MUNICIPAL
Fl. 32
PORTO ALEGRE

> rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.
>
> Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.
>
> (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).
>
> Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.
>
> (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Os artigos 3º, 6º e 7º do projeto em voga, sendo fruto de iniciativa parlamentar, são verticalmente incompatíveis com o nosso sistema constitucional e com os princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito, uma vez que interferem em atribuição precípua do Chefe do Poder Executivo Municipal.

> "*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 3.705/2013, de 22 de novembro de 2013, que "Dispõe sobre a política de combate e prevenção da dengue e dá outras providências". - Vício formal. Desvio do Poder Legislativo. A competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. A iniciativa exercida pelo Poder Legislativo violou o texto constitucional que consagra o Princípio da Separação dos Poderes. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade configurada. Precedentes. - Ação procedente.*" (TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° ° 2153135-76.2015.8.26.0000, de Vargem Grande do Sul, Rel. Des. Péricles Piza, data da decisão: 11/11/2015)

JOSÉ AFONSO DA SILVA assim comenta a cláusula constitucional "independentes e harmônicos entre si", relativa aos poderes:

> "A independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da

CÂMARA MUNICIPAL
Fl. 33
PORTO ALEGRE

> 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,).

Nesse contexto, concluímos que a proposta legislativa, embora louvável, possui em parte, vício de iniciativa, por adentrar nas atribuições exclusivas do Poder Executivo; desobedece a Lei de Responsabilidade Fiscal, por implicar em criação de despesas sem a indicação necessária da fonte de custeio; e viola de forma crassa o principio da independência entre os poderes, por impor ao executivo obrigações.

Ao final, oportuno referir a Decisão do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferida no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2009107-49.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA, onde, analisando legislação semelhante ao Projeto de Lei nº 210/16, assim professou:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Leis municipais de iniciativa parlamentar tendo por objeto (a) a Lei Municipal nº 2.893/2013 – pela criação do Programa de Horta Comunitária e (b) a Lei Municipal nº 2.894/2013 – ao dispor sobre a divulgação, pelas instituições financeiras do Município, da proibição de venda casada de qualquer produto ou serviço, estabelecendo fiscalização e imposição de sanções ao Executivo. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa na espécie. Ingerência na organização administrativa. Ocorrência. Afronta à separação dos Poderes. Precedentes. Falta de indicação de fonte de custeio. Inadmissibilidade. Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra "a", e 144, todos da Constituição Estadual. Procedente a ação." (ADIn nº 2.009.107-49.2014.8.26.0000 – São Paulo – Voto nº 30.758

É importante asseverar que não se está desconhecendo o mérito da iniciativa e tampouco afastando a obrigação do poder público de buscar alternativas para o combate à fome e ao desemprego, porém, a criação destas medidas causará despesa ao erário municipal. Evidente que se trata de um programa que trará benefícios para a população. Entretanto, em que pese a nobre intenção do Legislativo, os comandos inseridos nos arts. 3º, 6º e 7º têm sua iniciativa vinculada privativamente ao Executivo e ferem a Lei de Responsabilidade Fiscal.

CÂMARA MUNICIPAL
Fl. 34
PORTO ALEGRE

Diante do acima exposto, e acolhendo os motivos apresentados pela Procuradoria Geral do Município, veto os artigos 3º, 6º e 7º do PLL nº 210/16 esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto parcial ora apresentado.

Atenciosas saudações.

Nelson Marchezan Júnior,
Prefeito.