



Of. nº 730/GP

Porto Alegre, 30 de julho de 2018.

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 TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 138/17, de iniciativa do Poder Legislativo, que “institui a Política Municipal dos Direitos do Idoso no Município de Porto Alegre”.

RAZÕES DO VETO TOTAL

O Projeto de Lei em análise visa instituir, no âmbito do Município de Porto Alegre, política municipal para assegurar direitos aos idosos, especialmente, no que diz respeito à criação de condições para autonomia, integração e participação dos idosos na sociedade.

Inquestionável o mérito e o caráter louvável da iniciativa do Projeto de Lei; no entanto, da leitura do art. 1º do PLL nº 046/17, depreende-se a existência de vício de iniciativa, pois a instituição de política pública a ser realizada pelos órgãos 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.

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.

A Sua Excelência, o Vereador Valter Nagelstein,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

VETO TOTAL



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.

(...)

VII - promover a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica;

b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos;

c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública;

(...)

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

(grifo nosso)

Ademais, o art. 122 da Lei Orgânica, a seu turno, deixa patente que o projeto de lei 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;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

Ora, na casuística dos arts. 1º, 4º e 5º do PLL, há evidente orientação legislativa em como a política pública municipal deve ser realizada, malferindo a competência do Chefe do Poder Executivo para autodeterminar a consecução de políticas públicas de sua gestão no âmbito da Administração Pública Municipal; em flagrante vício de iniciativa.

Já da leitura dos arts. 6º e 7º, depreende-se evidente ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da LOM), na medida em que a proposta legislativa impõe obrigações ao Poder Executivo e, ainda, impõe ônus ao Erário Municipal para a consecução dos objetivos pretendidos pelo presente PLL. Leia-se:



Art. 6º Ao Município de Porto Alegre, por meio do órgão responsável pela execução da política municipal de assistência social, **competete**:

(...)

III – elaborar e manter atualizado diagnóstico da realidade dos idosos do Município de Porto Alegre;

(...)

VII – formular políticas e criar mecanismos de qualificação sistemática e continuada de recursos humanos para atendimento aos idosos;

X – garantir recursos financeiros destinados à capacitação de conselheiros e colaboradores do COMUI, bem como à sua participação em eventos relacionados aos idosos, como conferências, fóruns, seminários e congressos; e

XI – prestar apoio técnico e financeiro às iniciativas comunitárias de estudo, pesquisa e atendimento relacionadas aos idosos.

Art. 7º Para a implementação da Política Municipal dos Direitos do Idoso, **competete às secretarias municipais** da:

I – área de assistência social:

(...)

b) prestar serviços e desenvolver ações de proteção social básica e especial aos idosos;

c) implantar ou implementar programas, serviços ou unidades de atendimento especializados aos idosos, visando aos cuidados diários à boa convivência;

(...)

g) promover a capacitação de recursos humanos para atendimento aos idosos;

II – área de cultura, esporte e lazer:

a) garantir aos idosos a participação no processo de produção, reelaboração e fruição dos bens culturais;

b) garantir aos idosos a participação em atividades culturais e de lazer mediante descontos de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) no valor total dos ingressos para eventos artísticos, culturais, esportivos e de lazer, bem como o acesso preferencial aos respectivos locais;

(...)

e) criar programas especiais de incentivo ao turismo para idosos de baixa renda;

(...)

g) criar programas especiais de preparação para idosos atuarem na área de turismo;

III – área de educação:

a) adequar currículos, metodologias e materiais didáticos aos programas educacionais destinados aos idosos;

(...)

d) desenvolver e apoiar programas educativos, especialmente nos meios de comunicação, com a finalidade de informar a população sobre o processo de envelhecimento;

(...)

f) criar programas de informática básica aos idosos;

g) capacitar profissionais da área da educação para atuar nas turmas de alfabetização de idosos; e



(...)

IV – área de habitação, urbanismo e acessibilidade:

- a) criar programas habitacionais específicos para os idosos de baixa renda
- g) criar espaços de lazer públicos voltados aos idosos;

V – área de saúde:

(...)

- c) implantar ou implementar serviços, programas ou centros de referência de atendimento à saúde dos idosos;

(...)

- f) promover a capacitação de recursos humanos para o atendimento aos idosos; e

(...)

VI – área de segurança e direitos humanos:

(...)

- b) promover a qualificação da Guarda Municipal para o atendimento aos idosos;

(...)

- e) potencializar e subsidiar os grupos de trabalho voltados aos idosos, articulando com os segmentos da ação governamental e da sociedade civil; e

(...)

VII – área de trabalho e previdência social:

(...)

- b) criar e estimular programas de preparação para a aposentadoria com antecedência mínima de 1 (um) ano do afastamento;

(...)

- e) promover programas de capacitação para inclusão digital dos idosos;

VIII – área de transporte:

(...)

- f) investir em educação para o trânsito, visando ao respeito e à prevenção de acidentes com idosos; (...)

(grifo nosso)

A transcrição de alguns dispositivos do Projeto de Lei acima exemplifica como os comandos do PLL nº 138/17 impõem obrigações ao Executivo e, no mais das vezes, acarretam despesa ao Tesouro Municipal, perfazendo mácula de inorganicidade/inconstitucionalidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil, consoante o *caput* do art. 2º já anteriormente citado, 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”:

4



“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”.

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).

Além disso, resta claro que a proposta legislativa em comento, além de interferir no funcionamento e gestão municipal, ainda acarretará despesas novas para o Erário com valor incerto, restando patente que o Poder Executivo terá de concorrer com todo o ônus para implementar a Política Pública contida no PLL nº 138/17, sem indicar qualquer fonte de custeio.

Assim, resta claro 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. Sendo importante convir que a criação de políticas públicas acarreta, sempre, gastos para a Administração Pública (seja com disponibilização de serviços, treinamento de pessoal especializado ou sua contratação).

5



Daí que importa trazer à baila a vedação insculpida no disposto no inc. X do art. 122:

Art. 122 São vedados:

(...)

X - a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, e a criação de cargos ou a alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, salvo:

a) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes;

b) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

(grifo nosso)

Ora, a redação do inc. X do art. 122 da Lei Orgânica evidencia que o PLL em comento contém vício de iniciativa, estando combinado com o art. 94, inc. VII, als. a e c da LOM; defeito jurídico que autoriza o Prefeito Municipal a lançar mão do seu poder de veto, a fim de restabelecer a coerência necessária ao ordenamento jurídico municipal.

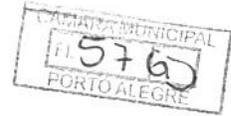
Com efeito, neste sentido, têm entendido os Tribunais de diversos Estados brasileiros, asseverando em suas decisões que a criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária, como no caso em tela, configura vício formal decorrente do desvio do Poder Legislativo,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

Cumprе ressaltar que o fato de não acolher a iniciativa proposta por esta Egrégia Casa Legislativa não significa desconhecer a relevância do tema, o qual tem sido objeto de ações do Executivo Municipal de Porto Alegre.

De fato, importa asseverar que não se está afastando a obrigação do Poder Público de zelar pela saúde e bem-estar da população idosa, haja vista que a proposta do PLL já está contida no Plano Municipal da Pessoa Idosa, trabalho conjunto da Secretaria Municipal Adjunta do Idoso (SAID) e Conselho Municipal do Idoso (COMUI), responsáveis pela execução da Política Municipal para a Pessoa Idosa em Porto Alegre. Conta, também, com participação efetiva do controle social através de entidades representativas. O Plano, para o triênio 2016-2018, compromete todos os órgãos e entidades governamentais para realizar as ações propostas, tornando o Município de Porto Alegre um espaço propício à vivência da cidadania plena da pessoa idosa, de qualquer condição econômica ou social.

O Plano Municipal da Pessoa Idosa está estruturado em 8 (oito) eixos estratégicos assim distribuídos: I - Assistência Social, II - Cultura, Esporte e Lazer, III - Educação, IV - Habitação, Urbanismo e Acessibilidade, V - Saúde, VI - Segurança e Direitos Humanos, VII - Trabalho e Previdência Social e VIII - Transporte. Sendo que esses 8 (oito) eixos estão distribuídos em 64 (sessenta e quatro) metas contratualizadas, em consonância com a

 6



Legislação Federal, Estadual e Municipal, em especial com a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso.

Por outro lado, no que tange as questões educacionais (art. 7º, inc III, do PLL nº 138/17), cabe referir que as proposições já estão presentes em grande parte das ações pedagógicas desenvolvidas por meio de temas transversais nos currículos escolares, cabendo referir que o Poder Público Municipal já realiza oferta de vagas para idosos concluírem seus estudos na educação básica por meio do Centro de Formação do Trabalhador. Assim como, em relação às proposições de atendimento de saúde geriátrico (art. 7º, inc. V, do PLL nº 138/17), já consta no rol das especialidades médicas da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) o médico geriatra, com capacitação baseada nas linhas de cuidados desenvolvidas pela Área Técnica de Saúde do Idoso.

Em assim sendo, a rejeição do PLL não trará nenhum prejuízo à população idosa, cabendo ainda gizar que já está inserido no Plano Plurianual e no PROMETAS a reformulação do Plano atual e a estruturação de um novo Plano Municipal para o Biênio 2018/2019, tudo em prol da melhoria da qualidade de vida da população idosa em nossa cidade.

Porém, a medida proposta no PLL sobrepõe-se às atuais políticas do Município de Porto Alegre pra a pessoa idosa, além de, conforme já mencionado anteriormente, acarretar despesa ao Erário municipal. E em que pese a nobre intenção do Legislativo, a iniciativa de lei de competência privativa do Executivo é vício de iniciativa, que não pode ser sanado nem mesmo com a sanção do chefe do Poder Executivo.

Verifica-se, pois, que o presente projeto de lei contraria os arts. 2º, 94, incs. IV, VII, als. *a* e *c* e XII, e 122, incs. I, II e X, todos 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 138/17, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações,

Nelson Marchezan Júnior,
Prefeito de Porto Alegre.