



Of. nº 182 /GP

Porto Alegre, 17 de março de 2021.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inc. III do art. 94 e o § 1º do art. 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 001/20, de iniciativa do Poder Legislativo (PLL), que "obriga os edifícios de uso público e coletivo do Município de Porto Alegre que possuam ambientes com ar interior climatizado artificialmente a disporem de Plano de Manutenção, Operação e Controle (PMOC) de seus sistemas de climatização."

#### RAZÕES DO VETO TOTAL

O Projeto de Lei em análise pretende, segundo sua exposição de motivos, atender ao pleito da Associação Sul Brasileira de refrigeração, ar condicionado, aquecimento e ventilação, em atenção à preocupação da referida associação quanto à sanidade dos sistemas de climatização do ar instalados em prédios de grande circulação de pessoas. Segundo o parlamentar, a poluição dos grandes centros urbanos tem gerado o aumento de doenças respiratórias e cardiovasculares, o que ocasiona uma preocupação constante da qualidade dos ambientes climatizados e, conseqüentemente, a manutenção dos sistemas de climatização do ar.

Conforme incs. II e VI do art. 23 da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o cuidado da saúde e a proteção do meio ambiente e combate à poluição, vejamos:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)  
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;  
(...)  
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
(...)”

Excelentíssimo Senhor Vereador Márcio Bins Ely,  
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.



O parágrafo único do supra referido art. 23 nos diz que as leis complementares fixam as normas de cooperação entre estados e municípios, a fim de garantir o bem-estar nacional, bem como seu desenvolvimento. Ou seja, a união dita as regras e os demais entes federados realizam de forma cooperativa a promoção e o cuidado às previsões constitucionais.

Na mesma linha, a competência para legislar sobre proteção do meio ambiente, controle da poluição e defesa da saúde é concorrente, de acordo com o art. 24, incs. VI e XII também do ordenamento pátrio.

Embora a proposição a nível municipal não usurpe competências, embora o inquestionável caráter louvável da iniciativa do PLL, há que se dizer, primeiramente, que o PLL nº 001/20 ora em comento apresenta dificuldades formais e materiais que prejudicam sua consecução como norma efetiva, de modo a obstaculizar sobremaneira sua sanção por este Poder.

#### I - DO VÍCIO DE INICIATIVA E QUEBRA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Ao criar medida que obriga os edifícios de uso público e coletivo do Município de Porto Alegre que possuam ambientes com ar interior climatizado artificialmente a disporem de PMOC de seus sistemas de climatização, o projeto tensiona obrigar a Prefeitura de Porto Alegre a instituir a promoção de tal plano de manutenção, interferindo na gestão e funcionamento dos prédios públicos municipais, prerrogativa desse Poder Executivo. Senão vejamos:

“Art. 1º Ficam os edifícios de uso público e coletivo do Município de Porto Alegre que possuam ambientes com ar interior climatizado artificialmente obrigados a dispor de Plano de Manutenção, Operação e Controle (PMOC) de seus sistemas de climatização, visando à eliminação ou à minimização de riscos potenciais à saúde dos ocupantes.”

Assim, o PLL em discussão, estabelece obrigação que acarretará nova despesa ao município, sem a indicação da respectiva fonte de receita, o que ofende o Princípio da Separação dos Poderes. A nova despesa com a promoção da instituição ou contratação de plano de manutenção de ar condicionado para os próprios municipais e prédios públicos que possuem trânsito de pessoas, conseqüentemente, acarreta medida administrativa, pois o executivo municipal que terá de arcar com os custos advindos desse trabalho técnico.

Considerada a competência privativa do Prefeito Municipal para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, o projeto de lei do Poder Legislativo, ao determinar ao Poder Executivo o desenvolvimento da obrigação imposta, incide, de fato, em violação ao art. 94, incs. IV e XII da Lei Orgânica, o que perfaz mácula de inorganicidade.



E além da quebra das prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao Chefe do Executivo, quando o legislador busca intervir na gestão municipal (competência privativa), o PLL em comento também fere os Princípios da Independência e Harmonia entre os Poderes (ou Princípio da Separação dos Poderes), razão pela qual, nesta senda, merece ser vetado, 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.”

Depreende-se que o Poder Legislativo edita 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.

Leia-se, a esse respeito, os seguintes 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.”** (grifo nosso)

Cabe gizar que o Princípio da Separação dos Poderes (Independência e Harmonia entre Poderes) veda a imposição, por parte de um Poder, a condutas específicas a serem realizadas por outro Poder. Nesta senda, verifica-se que o PLL nº 001/20 contraria o referido princípio constitucional e orgânico, devendo ser vetado.

É que, consoante o sentido do Princípio da Separação de Poderes, a Prefeitura não pode legislar -função específica do Poder Legislativo- como também a Câmara não pode administrar- função específica do Poder Executivo. Assim, os Poderes Executivo e Legislativo exercem suas atribuições com plena independência entre si, conforme preceitua o autor e jurista Hely Lopes Meirelles:

**“A Câmara não administra o Município;** estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; (...). **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções. 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)”.**

(in Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, Ed Malheiros, 12ª ed., p. 576).

(grifo nosso)

O Supremo Tribunal Federal 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)

Nesse mesmo sentido estão as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstra exemplificativamente as ementas a seguir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. NORMA MUNICIPAL CRIADA PELO PODER LEGISLATIVO. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE. **A norma que cria a obrigação à municipalidade de manter na internet listagem de pacientes que aguardam por consultas, exames e cirurgias da rede pública é de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.



(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70035846955, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em: 13-12-2010).

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. **A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária.** Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019).”(grifo nosso)

Observa-se, portanto, que o Poder Legislativo não possui competência para iniciativa de lei que crie obrigação ao Executivo, no caso, a obrigação os edifícios de uso público e coletivo do Município de Porto Alegre que possuam ambientes com ar interior climatizado artificialmente a disporem de PMOC de seus sistemas de climatização.

Por todo o exposto, verifica-se de plano que a proposição padece de vício de iniciativa, malferindo, sobretudo, o art. 2º da Constituição Federal e o art. 2º da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, ferindo prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao Chefe do Executivo e, também, aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes e à autonomia dos entes federados, razão pela qual deve ser vetado na sua totalidade.

## II- DA LIBERDADE ECONÔMICA MUNICIPAL E A INTERFERÊNCIA NA INICIATIVA PRIVADA

Considerada obrigação a todos os prédios públicos do município, verifica-se a interferência nas instituições privadas. O presente projeto fere os Princípios da Livre Iniciativa (art. 1º, inciso IV, da Constituição Federal) e do Livre Exercício da Atividade Econômica (art. 170, parágrafo único e art. 174, da Constituição Federal), o que perfaz mácula de inconstitucionalidade. Além disso, a Lei nº 13.874, de 20 de Setembro de 2020, institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelecer garantias de livre mercado, que



estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador.

Leia-se os citados dispositivos:

**CRFB/88**

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

Parágrafo único. **É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

(...)

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

Da mesma forma, de acordo com o Princípio da Simetria, a Constituição Estadual estabelece:

**CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

“Art. 157. Na organização de sua economia, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, o Estado zelará pelos seguintes princípios:

(...)

V - convivência da livre concorrência com a economia estatal.”

Ao obrigar instituições privadas e determinar despesas às mesmas, o presente projeto contraria o art. 48, inc. XIII, da Constituição Federal:

**CRFB/88**

“Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, **dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:**

(...)

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, **instituições financeiras e suas operações.**”

(grifo nosso)

Neste diapasão, há de se considerar a intenção desta gestão em promover a liberdade econômica, movimento que se destaca com a Lei Complementar nº 876, de 3 de março de 2020, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, bem como dispõe sobre a atuação da Administração Pública Municipal como agente normativo e regulador, nos termos do disposto no inc. IV do *caput* do art. 1º, no parágrafo único



do art. 170 e no *caput* do art. 174, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, no que couber, do disposto na Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

### III - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Cumprido ressaltar que o fato de não acolher a iniciativa proposta por esta Egrégia Casa Legislativa não significa desconhecer a relevância do tema, muito menos, de omitir-se quanto à necessária manutenção de sistemas de climatização, pois, a matéria já está abrangida pela Portaria Federal nº 3.523, de 28 de agosto de 1998, do Ministério da Saúde, e pela Resolução Federal nº 9, de 16 de janeiro de 2003, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), e alterações posteriores, assim como pelas normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), conforme o próprio projeto de lei refere, regulando a matéria.

Conclui-se, que o fato de o Município não dispor, expressamente, quanto à prevenção da manutenção de sistemas de climatização de ar não se trata de uma omissão, mas de compreensão das competências estatuídas pelo regramento constitucional e pela garantia da liberdade econômica.

Desse modo, o PLL nº 201/17 deve ser vetado por possuir defeitos que perfazem mácula de inorganicidade/inconstitucionalidade: a um, porque invade, sobremaneira, competência municipal para gerir a administração pública, o que consta na esfera de competência e prerrogativa do Poder Executivo; a dois, porque consoante o sentido do Princípio da Separação de Poderes, os Poderes Executivo e Legislativo exercem suas atribuições com plena independência, não podendo haver qualquer traço de subordinação entre si, sendo que um Poder jamais poderá exercer funções próprias de outro Poder (por ex., exercício da administração pública); a três pois vai de encontro à promoção da liberdade econômica.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei Complementar Legislativo nº 001/20, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações.

Sebastião Melo,  
Prefeito de Porto Alegre.