

**MENSAGEM DE LEI Nº 23/2016**

Maringá, 17 de março de 2016.

VETO Nº 991/2016

Senhor Presidente:

A presente tem por objetivo informar Vossa Excelência e Excelentíssimos Senhores Vereadores, nos termos do Artigo 32, § 1º da Lei Orgânica do Município, meu **VETO TOTAL**, ao Projeto de Lei nº 10.158, de 17 de fevereiro de 2016, de autoria dos Vereadores Carlos Eduardo Saboia e Mário Verri, que dispõe sobre a criação do Projeto Nascente Limpa, que autoriza o Executivo Municipal a prestar apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais, conforme especifica, e dá outras providências.

Em que pese a pretensão da inclusa propositura, destaco que o projeto em questão trata de matéria que, por sua natureza, somente pode decorrer de projeto de lei de iniciativa do Executivo, sendo de competência privativa deste, incorrendo assim na vedação do artigo 61, §1º, inciso II, letra “b”, e ainda, em razão da matéria.

Exmo. Sr.

FRANCISCO GOMES DOS SANTOS

DD. Presidente da Câmara Municipal de Maringá

N E S T A



Mister reconhecer que o projeto viola o princípio da simetria, autonomia e independência dos Poderes Municipais agasalhados na Constituição Federal (art. 2º), Constituição Estadual (arts. 4º e 7º, parágrafo único) e, o comando do artigo 66, inciso IV c/c artigo 87, incisos III e VI, também da Constituição Estadual do Paraná, bem como ao artigo 29, §1º, III, da Lei Orgânica do Município de Maringá.

Do que se nota, é inquestionável a inconstitucionalidade pela quebra do princípio da separação de poderes 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.

E isso se verifica quando o ato normativo que estabelece diretrizes políticas ou programas e projetos de governo, como no presente caso.

Nestes termos, a disciplina legal findou, efetivamente, invadindo a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, envolvendo o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos Poderes.

Não é necessário que a lei diga que o que o Poder Executivo pode ou não fazer dentro de sua típica atividade administrativa. Se o faz, torna-se patente que a atividade legislativa imiscuiu-se no âmbito de atuação do administrador, fazendo-o de modo inconstitucional.

Ainda, sobre o tema, leciona o administrativista Hely lopes Meirelles:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções ou empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal.

97



Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas constitucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça.

A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do executivo. (Direito Municipal Brasileiro, 6. ed., Malheiros, 1993, p. 541-542).

Sobre o tema, os Tribunais pátrios também já se manifestaram:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MARAU. LEI MUNICIPAL N. 5.055/2014 QUE CRIA O PROGRAMA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO DAS NASCENTES NO MUNICÍPIO DE MARAU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI N. 5.056/2014 QUE INSTITUI O PROGRAMA DE REAPROVEITAMENTO DO ÓLEO DE COZINHA USADO NO MUNICÍPIO DE MARAU. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e que importa em aumento de despesa. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea d, todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063135891, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em



06/04/2015).

(TJ-RS - ADI: 70063135891 RS, Relator: Jorge Luis Dall'Agnol, Data de Julgamento: 06/04/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 20/04/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.461/11, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE INSTITUI PROGRAMA DE ACESSO DE DEFICIENTES VISUAIS A LIVROS RELIGIOSOS EM BRAILLE OU ÁUDIO NAS BIBLIOTECAS MUNICIPAIS - PROGRAMA CONSISTENTE EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REALIZAÇÃO DE DESPESAS - PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 25, 47, II E XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - AÇÃO PROCEDENTE. 1. As disposições da norma, nada obstante originada de projeto do Legislativo, referem-se a programa governamental de serviços públicos e tratam de medidas tipicamente administrativas, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo em razão da natureza da matéria versada. A condução das políticas públicas e o exame da conveniência e necessidade de medidas como a da lei em comento - instituição de programa específico de acesso de deficientes visuais a livros religiosos - são prerrogativas exclusivas do Prefeito do Município. 2. Não se verifica interesse local que permitisse ao Município legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências, pois não há qualquer peculiaridade no âmbito municipal. 3. Ação procedente.

(TJ-SP - ADI: 117897920128260000 SP 0011789-79.2012.8.26.0000, Relator: Artur Marques, Data de Julgamento: 08/08/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 20/08/2012)

7



Ainda, o projeto debatido aumenta despesas ao órgão Executivo, o que é inadmissível.

De se ver que referida obrigação provocará um impacto financeiro considerável no orçamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, pois acarreta aumento da despesa corrente, onerando ainda mais os cofres do Município.

Podemos entender despesa pública como uma parte do orçamento, a distribuição e emprego das receitas para cumprimento das obrigações da administração. Ou ainda, pode compreender a utilização de recursos financeiros já previstos, para atendimento de obrigação da administração pública.

Ricardo Lobo Torres¹, considera que “a despesa pública é a soma dos gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviço público.”

Assim, a despesa pública, deve sempre ser antecipada de previsão orçamentária, uma vez que o art. 167, II da Constituição Federal, veda a realização de despesa ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Ocorre que nem todo aumento de despesa deve ser considerado como inconstitucional, conforme entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal, as limitações para a iniciativa parlamentar são exclusivamente as compreendidas no art. 61, da Constituição Federal, sendo ainda necessário a ponderação do entendimento da expressão “aumento de despesa” frente ao orçamento e ainda aos benefícios que trará a coletividade.

Vejamos:

(...) 2-Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão previstas em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade. (STF – ADI 3394/AM – Governador do Estado do Amazonas – Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas.

1 TORRES, Ricador Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.



Rel. Min. Eros Grau – Tribunal Pleno - Data do julgamento: 02/04/2007 – Sem ênfases no original).

O alcance da expressão “provocar aumento de despesa” deve ser considerado frente ao caso concreto. Em algumas vezes será fácil identificar sua incidência como em um projeto de lei que crie um novo órgão de segurança ou da administração pública, ou que determine a construção de escolas e creches, ou ainda a criação de postos de saúde e hospitais, ou como no presente caso, a criação de projeto que vise a destinação de apoio técnico e financeiro pelo Poder Executivo aos proprietários de imóveis que possuam nascente, visando o reflorestamento de referidas áreas².

Isso porque a própria Lei Federal nº 12651, de 25 de maio de 2012 – Código Florestal Brasileiro, imputa ao proprietário do imóvel sua manutenção, considerando a natureza real das obrigações ali estabelecidas, deste modo, a criação de projeto que vise auxiliar ou incentivar o cumprimento dessas obrigações reais é matéria eminentemente de gestão, que deve ser analisada e iniciada pelo Poder Executivo, diante a criação de atribuição que insurgirá diretamente no aumento de despesas ao cofre municipal.

Do mesmo modo a Constituição Federal veda a realização de despesa ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ela também prescreve a iniciativa do Chefe do Executivo para leis que versem sobre matéria orçamentária no artigo 165, I a III.

2Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§1º Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade, aplicando-se o procedimento sumário previsto no inciso II do art. 275 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, sem prejuízo da responsabilidade civil, nos termos do §1º do art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e das sanções administrativas, civis e penais.

§2º As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural. (grifo nosso)



De maneira similar, a Lei Orgânica de Maringá dispõe acerca das mesmas atribuições ao Chefe do Poder Executivo³. Resulta da interpretação desses dispositivos que as atribuições de gestão pública estão afetas privativamente ao Poder Executivo.

Ora, a decisão sobre a implementação de projeto de auxílio técnico financeiro deve ser matéria analisada e decidida pelo Poder Executivo, e não pelo Poder Legislativo. Logo, resta patente sua inconstitucionalidade.

Outrossim, a Lei Complementar Municipal nº 758/2009, que dispõe sobre a política de proteção, controle, conservação e recuperação do Meio Ambiente no Município de Maringá, estabelece as condições e destinos das verbas incorporadas ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, das quais fazem parte inclusive os repasses a título de ICMS Ecológico.

Assim, o artigo 11º da Lei Complementar Municipal nº 758/2009, estabelece:

Art. 11. Constituem receitas do Fundo:

(...)

§1º O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA – será o gestor do Fundo, cabendo-lhe determinar a aplicação dos recursos de acordo com os programas aprovados pelo COMDEMA.

§2º O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA – definirá as regras de funcionamento do Fundo Municipal do Meio Ambiente.

§3º Poderão receber recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente as entidades não governamentais, sem fins lucrativos, em funcionamento por no mínimo um ano, devidamente cadastradas na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que tenham seus

3 Art. 105. Obedecidas as regras estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição do Estado, nas normas de Direito Financeiro e nos preceitos desta lei, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual de investimentos;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.



projetos aprovados pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA – e que atendam as exigências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Assim, frente a referidos dispositivos, ainda que se pretendesse criar o Projeto intentado, caberia ao Poder Executivo analisar definir as receitas que seriam destinadas a tal fim.

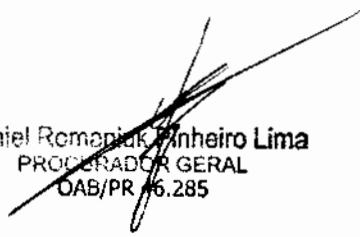
Por fim, importa mencionar que no artigo 3º do Projeto de Lei nº 10.158, erroneamente menciona a Lei Federal nº 4.771/1965, todavia referida lei foi integralmente revogada pela Lei Federal nº 12.651/2012.

Por todo o exposto, não me resta alternativa senão oferecer o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 10.158/2016.

Desta forma, contamos com a compreensão, e na certeza do mesmo entendimento por parte de Vossas Excelências às justificativas para o veto ora apresentado, aproveitamos a oportunidade para apresentar-lhes meus protestos de estima e apreço.

Atenciosamente,


CARLOS ROBERTO PUPIN
Prefeito do Município de Maringá


Daniel Romagnolo Pinheiro Lima
PROCURADOR GERAL
OAB/PR 6.285



A Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná, aprovou e eu, Presidente, encaminho ao Prefeito Municipal o seguinte:

PROJETO DE LEI N. 10.158.

Autores: Vereadores Carlos Eduardo Saboia e Mário Verri.

Dispõe sobre a criação do Projeto Nascente Limpa, que autoriza o Executivo Municipal a prestar apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais, conforme especifica, e dá outras providências.

Art. 1.º Fica criado o **Projeto Nascente Limpa**, que visa a implantação de ações para a melhoria da qualidade de vida e aumento da quantidade das águas, incentivando os proprietários rurais a reflorestarem as nascentes existentes em suas propriedades no Município de Maringá.

Art. 2.º Fica o Executivo Municipal autorizado a conceder apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais habilitados que aderirem ao projeto de que trata o artigo anterior, através da execução de ações para o cumprimento de metas estabelecidas.

Parágrafo único. O apoio financeiro previsto nesta Lei se dará a partir do início de todas as ações propostas e se estenderá por um período de no mínimo 4 (quatro) anos, podendo, a critério da Administração Municipal, ser prorrogado por igual período.

Art. 3.º As características das propriedades, as ações e as metas serão definidas mediante critérios técnicos e legais, com o objetivo de incentivar a adoção de práticas conservacionistas de solo, aumento da cobertura vegetal e implantação do saneamento ambiental, preservação e recuperação das nascentes nas propriedades rurais do Município, nos termos da Lei Federal n. 4.771/1965.

Art. 4.º O Município de Maringá, através da Secretaria de Meio Ambiente, deverá analisar e deliberar sobre o projeto técnico elaborado para a implantação do Projeto Nascente Limpa nas propriedades rurais com vistas a habilitá-las para a obtenção do apoio financeiro.



§ 1.º O apoio financeiro será definido através da medição da vazão de nascente, a ser medida nos meses de março e abril de cada ano.

§ 2.º Para cada nascente das propriedades rurais, será destinado valor mensal em reais, correspondendo a até 3 (três) Unidades Fiscais do Município – UFM por nascente preservada.

Art. 5.º O Projeto Nascente Limpa será implantado em toda a zona rural do Município de Maringá.

Art. 6.º O Município de Maringá, para viabilizar o projeto a que se refere esta Lei, fica autorizado a firmar convênio com entidades governamentais, não governamentais e da sociedade civil, com a finalidade de obter apoio técnico e financeiro.

Art. 7.º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias; ICMS Ecológico das unidades de conservação; Reservas Permanentes do Patrimônio Natural – RPPNs; parte das multas ambientais aplicadas pelo Ministério Público e/ou órgãos competentes e mediante convênios a serem firmados com organizações não governamentais e outras entidades.

Art. 8.º O Chefe do Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado de sua publicação.

Art. 9.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Vereador Ulisses Bruder, 17 de fevereiro de 2016.


FRANCISCO GOMES DOS SANTOS
Presidente


EDSON LUIZ PEREIRA
1.º Secretário