

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO****MENSAGEM Nº 74 / 2019.****AOS EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO****Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,**

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 72 da Lei Orgânica, comunico a esse colendo Poder Legislativo que **decidi VETAR INTEGRALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL e Falta de Interesse Público o Projeto de Lei nº 3.618/2017**, que dispõe ***“Dispõe sobre a regulamentação da atividade de publicidade volante instalados em veículos automotores e da outras providências”***.

Consultada, a Procuradoria Geral do Município **opinou** no seguinte sentido:

“Em suma a proposta parlamentar **“Dispõe sobre a regulamentação da atividade de publicidade volante instalados em veículos automotores e dá outras providências”**.

Primeiramente, sobre o tema, é importante demonstrar as Competências da **Subsecretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMA**, conforme dispõe a Lei Complementar nº 138, de 28 de dezembro de 2001 – Código Municipal de Meio Ambiente, conforme o que segue:

“Art. 214. Compete a SEMA:

I - estabelecer o programa de controle dos ruídos urbanos e exercer o poder de controle e fiscalização das fontes de poluição sonora;

II - aplicar sanções e interdições, parciais ou integrais, previstas na legislação vigente;

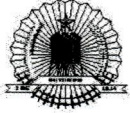
III - exigir o cadastramento, junto a SEMA, das pessoas físicas ou jurídicas, responsáveis por quaisquer fontes de emissão sonora que ultrapassem os limites estabelecidos na legislação pertinente;

IV - impedir a localização de estabelecimentos industriais, fábricas, oficinas ou outros que produzam ou possam vir a produzir ruídos em unidades territoriais residenciais ou em zonas sensíveis a ruídos;

V - organizar programas de educação e conscientização a respeito de:

a) causas, efeitos e métodos de atenuação e controle de ruídos e vibrações,

b) esclarecimentos sobre as proibições relativas às atividades que possam causar poluição sonora.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

VI - **autorizar, observada a legislação pertinente e a lei de uso e ocupação do solo, o funcionamento de atividades que produzam ou possam vir a produzir ruídos.**

.....
Art. 221. As atividades potencialmente causadoras de poluição sonora, definidas nesta lei, em seu regulamento ou pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, dependem de prévia autorização da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SEMA, mediante licença ambiental para obtenção dos alvarás de construção e localização”

Dessa forma, s.m.j, o que se extrai dos citados dispositivos é o entendimento que compete à Administração Municipal disciplinar, regulamentar e controlar a prestação do serviço de “publicidade volante”, tendo em vista as competências elencadas no Código Municipal de Meio Ambiente.

Ademais, a título de informação, cumpre destacar que o instrumento adequado para este tipo de proposta seria o PEDIDO DE PROVIDÊNCIA, uma vez que o Projeto de Lei, impossibilita a participação do Poder Executivo na sua elaboração, pois o projeto de lei aprovado não comporta alterações, situação que prejudica qualquer atuação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente no Processo Legislativo.

Prosseguindo na análise, observa-se que o presente Projeto de Lei acaba por legislar em matérias típicas de gestão do executivo municipal, o que acaba caracterizando invasão de competência, viciando o processo legislativo e seu produto.

Assim, o presente Projeto de Lei nos moldes em que foi aprovado seria de titularidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por trata-se de gestão, organização e funcionamento da administração municipal, acarretando assim inevitável interferência na prestação do serviço público que demandaria disponibilidade de recursos materiais e humanos para sua aplicabilidade.

Portanto, ofendeu-se o princípio basilar da separação de poderes, senão vejamos esse entendimento:

“Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (Adin n. 53.583-0, rel. Des. FONSECA TAVARES)”.

Ao analisar o mérito do texto normativo do PL nº 3.618/2017, verifica-se que a Câmara Municipal usurpou de suas competências de iniciativa, violando o sistema constitucional de deflagração do processo legislativo e o princípio da separação dos poderes, visto que envolvem inúmeros atos de alçada exclusiva do Executivo, enquanto gestor dos serviços públicos. Aliás, no âmbito estadual, o art. 7º, parágrafo único, art. 39, § 1º, II, alínea “d”, e art. 65, VII da Constituição Estadual de Rondônia fazem reserva de iniciativa aos



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

projetos de lei sobre certas matérias:

“Art. 7º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.**

.....
Art. 39.....

§ 1º São de **iniciativa privativa do Governador do Estado as leis** que:

.....
II - disponham sobre:

.....
d) criação, estruturação e **atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.**

.....
Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

.....
VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;” (nosso grifo)

E por simetria a Lei Orgânica do Município de Porto Velho:

“Art. 4º - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

.....
Art. 65.....

§ 1º- São de **iniciativa privativa do Prefeito as leis** que disponham sobre:

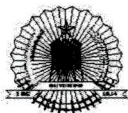
.....
IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal;

.....
Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito:

.....
VI - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei;” (nosso grifo)

Assim, entendemos que a presente proposta invade a denominada reserva de Administração, como já decidido:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Frisamos que apesar de ser honrosa sob o ponto de vista material, a proposição não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos dessa natureza compete apenas ao Chefe do Poder Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa e pelos serviços públicos.

Nesse sentido, a jurisprudência dos tribunais:

“**Decisão:** Trata-se de recurso extraordinário em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ementado nos seguintes termos: Ação direta de inconstitucionalidade. Ribeirão Preto. Lei municipal n. 13.328, de 20 de agosto de 2014, de iniciativa parlamentar, que prevê a instalação de GPS nos veículos que transportam resíduos e incumbe o Poder Executivo Municipal de fiscalizar o seu cumprimento e de sancionar eventuais infratores. Caracterização de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Geração de despesa pública nova sem previsão da respectiva fonte de custeio. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente. (eDOC 4, p. 18) Opostos embargos de declaração foram rejeitados. (eDOC 4, p. 42) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 2º, 61, caput, § 1º e II, do texto constitucional. (eDOC 4, p. 49) Nas razões recursais, alega-se que a lei impugnada, que prevê obrigações para os particulares que transportam resíduos, não estaria compreendida nas hipóteses previstas como sendo de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Ainda, afirma-se que, não caberia controle abstrato de constitucionalidade estadual sobre a existência ou não de aumento de despesas com a execução da lei questionada. Por fim, argumenta-se que caberia ao Município, tendo em vista seu poder de polícia, a obrigação de fiscalizar o cumprimento da lei e de aplicar penalidades, não havendo se falar em aumento de despesa. O Ministério Público Federal em parecer emitido pelo Subprocurador-Geral da República, Paulo Gustavo Gonet Branco, opina pelo não seguimento do recurso em parecer assim emitido: Recurso extraordinário. Controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal. Diploma legal que dispõe sobre manejo de resíduos sólidos e **cria obrigação para órgão da Administração Pública. Tema submetido a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** Parecer pelo não seguimento do recurso extraordinário. (eDOC 8) Decido. O recurso não merece prosperar. O Prefeito do Município de Ribeirão Preto ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei municipal 13.328/2014, de iniciativa parlamentar, cujo texto dispõe: Art. 1º Para o cumprimento do Plano de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos no Município de Ribeirão Preto, ficam as empresas ou transportadores individuais a instalarem nos veículos o equipamento de Sistema de Posicionamento Global (GPS). Art. 2º

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

Concluído o transporte dos resíduos sólidos indicados no art. 1º desta lei, o responsável pela obra, em cujo nome foi concedido o alvará de construção ou licenciamento ambiental, encaminhará à Secretaria do Meio Ambiente indicando o local de origem e de destino dos resíduos, com as coordenadas fornecidas pelo GPS. Art. 3º O não cumprimento dos dispositivos desta lei implicará aos infratores em imposição de multa, cujo valor será fixado pela Secretaria do Meio Ambiente. Art. 4º. O Poder Executivo regulamentará, no prazo de 60 (sessenta) dias, o disposto nesta lei. Verifico que o Tribunal a quo considerou que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, teria afrontado a separação dos poderes ao estabelecer atribuições para o Poder Executivo. Julgou também que foram criadas despesas sem previsão de receitas orçamentárias para atender ao encargo. Neste sentido cito trechos do acórdão proferido: Ao exame do texto acima, extrai-se que a lei em comento indevidamente **criou encargos para a Administração do Município de Ribeirão Preto, relativos ao planejamento, regulamentação e gerenciamento dos serviços e políticas públicas municipais, com o que invadiu a esfera de iniciativa legiferante privativa do Chefe do Poder Executivo. Com efeito, a aludida lei, cujo projeto derivou de iniciativa parlamentar, impôs ao Poder Executivo a prática de atos administrativos e a obrigação de fiscalizar o cumprimento das determinações que prescreve**, prevendo, inclusive a aplicação de sanção (artigo 3º). (eDOC 4, p. 19) (...) A lei em comento também atribui ao Poder Executivo Municipal a tarefa de fiscalizar os relatórios que indicarem o local de origem e de destino dos resíduos, com as coordenadas fornecidas pelo GPS, bem como de impor as sanções correspondentes para o caso de descumprimento, sem indicar especificamente a fonte dos recursos disponíveis para atendimento desse encargo, tampouco qual seria o pessoal habilitado a realizá-lo. (eDOC 4, p. 21) **A jurisprudência desta Corte, firmou entendimento no sentido de que é da iniciativa do Poder Executivo a iniciativa de lei que dispõe sobre serviços públicos e abusividade de órgãos da Administração.** Neste sentido cito: Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Atribuições de órgãos da administração pública. Iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (ARE 1.007.409 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira turma, DJe 13.3.2017) Deste entendimento não divergiu o acórdão recorrido. Ante o exposto, **nego seguimento ao recurso** (art. 932, IV, do NCPD c/c art. 21, § 1º, do RISTF). Publique-se. Brasília, 15 de maio de 2019. **Ministro Gilmar Mendes** Relator Documento assinado digitalmente (grifo nosso)

(STF - RE: 1149428 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 15/05/2019, Data de Publicação: DJe-103 17/05/2019)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N°10.314/08, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - POLÍTICA DE GESTÃO DE RESÍDUOS REUTILIZÁVEIS E INCENTIVOS À COLETA SELETIVA DE LIXO NO MUNICÍPIO - CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO E DE **ATRIBUIÇÕES ÀS SECRETARIAS DE FORMA INDIVIDUALIZADA - MEDIDAS QUE CONSTITUEM ATOS DE GESTÃO, CONCERNENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - VÍCIO DE INICIATIVA E INVASÃO DE COMPETÊNCIA** - ARTS. 5º, 25, 24, § 2º, II, 47, II, XIE XIV, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - LIMINAR REJEITADA - AÇÃO PROCEDENTE. "Em que pese o nobre escopo da lei impugnada, o ato normativo é verticalmente incompatível com a sistemática constitucional, pois, tendo se originado de projeto de autoria de vereador, criou obrigações e estabeleceu condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, prevendo-lhe a execução de serviços e atividades, onerando-a e



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

sobrecarregando-a. Além disso, tratou de matérias que constituem atos de gestão, como, por exemplo, educação sanitária e ambiental, coleta seletiva e atribuições de Secretarias Municipais. Ante o **vício de iniciativa** e a **invasão de competência**, declara-se inconstitucional a Lei nº 10.314/08, do Município de São José do Rio Preto".

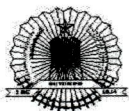
ADIN. MUNICÍPIO DE RIO DOS ÍNDIOS. RESERVA DE INICIATIVA. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA, COM DETERMINAÇÃO DE SERVIÇO À SECRETARIAS E USO DE BENS PÚBLICOS, AUSENTE PREVISÃO EM LEI ORÇAMENTÁRIA. É RESERVADA INICIATIVA DO EXECUTIVO LEI MUNICIPAL INSTITUIDORA DE PROGRAMA DE ATENDIMENTO A PROPRIEDADES RURAIS, COM SERVIÇO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E IMPOSIÇÃO DE ATIVIDADE A SECRETARIAS. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 70004297289, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: ANTÔNIO JANYR DALL'AGNOL JÚNIOR, JULGADO EM 23/12/2002)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2329, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-116 DIVULG 24-06-2010 PUBLIC 25-06-2010 EMENT VOL-02407-01 PP-00154 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 30-42 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 143-150)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.273/2015, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE INSTITUI O BANCO DE REGISTRO DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que, ao instituir banco de registro de doadores de sangue, cria atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, **porquanto são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea "d", da Constituição Estadual)**. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068415397, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 17/10/2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. Além disso, o aumento de despesas públicas, sem a devida previsão orçamentária, viola o



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

artigo 154, I, da Constituição Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME." (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026697698, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 27/04/2009). (negrito nosso)."

Assim, a iniciativa de Leis que disponham sobre a gestão da Administração, Organização, Funcionamento e Atribuições das Secretarias Municipais é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal. Com base nisso, o projeto de Lei viola o princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais, porquanto a Câmara Municipal exorbitou suas atribuições, invadindo a competência exclusiva de iniciativa do Prefeito ao elaborar lei que cria atribuições, atividades, e/ou despesas para o Executivo.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, emitimos parecer **desfavorável** ao projeto de Lei nº **3.618/2017**, considerando que foi elaborado **sem observância** das normas pertinentes ao processo de elaboração das Leis municipais, isto é, por tratar-se de **matéria de iniciativa privativa do Prefeito.**"

Essas, senhores Vereadores, são as razões que me levaram a **VETAR INTEGRALMENTE** o projeto em causa, a qual submeto à elevada apreciação dos senhores membros da Câmara Municipal.

Porto Velho – RO, 12 de julho de 2019.


HILDON DE LIMA CHAVES
Prefeito