Câmara Municipal de Cachoeiras de Macacu
Processo nº 1161 /2021 dado pelo protocolo, distribuido à Presidência
Em, 03 de dezembro de 2021
Nathália Mendonça Busquet
Técnico Legislativo Mat. 00648
Câmara Municipal de Cachoeiras de Macacu-RJ

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO
Rua Oswaldo Aranha, 06, Centro - Cachoeiras de Macacu/RJ
Tel.: (21) 2649-4814 – Ramal 244/245
E-mail.: governo@cachoeirasdemacacu.rj.gov.br

VETO ACOLHIDO
Em, 01/12/2021
PRESIDENTE

OFÍCIO Nº 0207/GOV/2021.
ASSUNTO: ENCAMINHAMENTO DE VETO TOTAL

REF.: Ofício nº251/GAB/2021 Projeto de Lei Ordinário (José Cândido Fragoso).

Em, 01 de Dezembro de 2021.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando a Vossa Excelência e seus digníssimos pares, venho por meio deste, respeitosamente, encaminhar o Veto Total ao Projeto de Lei Ordinário, aprovado na sessão realizada no dia 09 de Novembro de 2021, que autorização a criação do programa de aproveitamento de terrenos baldios do município para cultivo de hortaliças e dá outras providências - sob processo nº0804/2021.

Segue em conformidade com o Artigo nº119, §1º, da Lei Orgânica Municipal de 1990.

RAZÕES DO VETO:

Trata-se de Projeto de Lei Ordinário oriundo da Câmara dos Vereadores, que autoriza a criação do programa de aproveitamento de terrenos baldios do Município para cultivo de hortaliças e dá outras providências, autorizando, ainda, o Poder Executivo a receber a inscrição de terrenos baldios e distribuir áreas entre os pretendentes previamente inscritos na Prefeitura, mediante termo expresso entre o Município e o proprietário do terreno, estabelecendo os deveres do beneficiário, os quais deverão constar do contrato, além de prever outras atribuições ao Poder Executivo.

Inicialmente, cabe consignar que o projeto de lei em análise, ao instituir o "Programa de aproveitamento de terrenos baldios" e cabendo a implantação do programa ao Poder Executivo, está gerando por lei de iniciativa legislativa novas atribuições e encargos a este Poder.

Vale dizer, o Legislativo Municipal, ao instituir em Cachoeiras de Macacu o programa de aproveitamento de terrenos baldios, que consiste em autorização do uso para o cultivo de culturas alimentares, autorizando o Poder Executivo a receber a inscrição de terrenos baldios e distribuir áreas entre os pretendentes previamente inscritos na Prefeitura, mediante termo expresso entre o Município e o proprietário do terreno, estabelecendo os deveres do beneficiário, os quais deverão constar do contrato, além de prever outras atribuições ao Poder Executivo, determina a este Poder a prática de ato puramente administrativo, interferindo na área de atuação exclusiva do Administrador e, em consequência, viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes consagrado no artigo 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, *in verbis*:

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO
Rua Oswaldo Aranha, 06, Centro - Cachoeiras de Macacu/RJ
Tel.: (21) 2649-4814 – Ramal 244/245
E-mail.: governo@cachoeirasdemacacu.rj.gov.br

VETO ACOLHIDO
Em, 07/12/2021
PRESIDENTE

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

Ao dispor sobre tal matéria, o legislador municipal está exercendo atividade tipicamente administrativa a qual deve, por isso, ser operacionalizada tão-somente pelo Executivo. Está o Legislativo, pois, criando dever a outro Poder do Município sem amparo em qualquer disposição constitucional, razão pela qual, repita-se, está violando o princípio da independência dos poderes, acima mencionado.

Não bastasse a violação ao artigo 7º da Constituição do Estado, também o artigo 145, VI, "a", da mesma Carta e o artigo 114, IV da Lei Orgânica do Município de Cachoeiras de Macacu, restaram inobservados.

> *Lei Orgânica do Município de Cachoeiras de Macacu*
> Art. 114 – Serão de iniciativa exclusiva os Projetos de Leis que disponham sobre:
> IV – criação, estruturação e **atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública**;

Hely Lopes Meirelles, com propriedade, afirma (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 8ª edição, p. 430):

> Leis de iniciativa da Câmara, ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre** a criação, estruturação e **atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal;** criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (grifo nosso)

Portanto, a exemplo do que ocorre em nível federal, em que a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública é exclusiva do Presidente da República, e em nível estadual em que tal iniciativa é privativa do Governador, *nos Municípios tal competência é, sem dúvida, do Prefeito Municipal.*

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO
Rua Oswaldo Aranha, 06, Centro - Cachoeiras de Macacu/RJ
Tel.: (21) 2649-4814 – Ramal 244/245
E-mail.: governo@cachoeirasdemacacu.rj.gov.br

O projeto de lei em tela está nessa categoria porque dispõe sobre atribuições das secretarias e Órgãos da Administração Pública, só cabendo ao Prefeito o envio do respectivo projeto à Câmara.

Matéria muito semelhante foi tratada na ADIN nº 593114937, tendo como objeto a Lei 2.511/93, de Santa Cruz do Sul, julgada em 21 de novembro de 1994, a qual foi, à unanimidade, julgada procedente. Transcreve-se, por oportuno, trechos do voto do Relator, Desembargador João Aymoré Barros Costa:

> "A Lei nº 2.511, de 13.09.93, criada no legislativo, vetada integralmente no Executivo, mas promulgada e objeto desta ADIN, tem dez artigos, nos quais, como um todo, dispuseram os senhores vereadores de Santa Cruz do Sul o seguinte: instituíram um programa para aproveitamento dos terrenos baldios. Os proprietários se inscreveram na Prefeitura firmando um terreno e apondo-se identificação nos terrenos. Os cidadãos residentes no Município, as escolas, as associações de moradores e iniciativas comunitárias, também se inscreveriam na Prefeitura para receber a distribuição das áreas cadastradas para nelas cultivarem hortaliças em geral, proibida qualquer construção. Esses interessados/beneficiários firmariam um contrato de comodato com a Prefeitura, com prazo determinado, assumindo os compromissos do art. 4º. A Prefeitura poderá incentivar trabalho cooperativo, firmar convênios, conceder incentivo fiscal, devendo regulamentar a lei em 60 dias.
> Como se vê da síntese, a Câmara Municipal procurou interpretar como sendo de interesse público a destinação de terrenos urbanos não utilizados ao cultivos de hortaliças, considerando esse sobranceiro ao interesse privado. Quis garantir o direito de propriedade ao impor a lavratura do termo entre o *'dominus'* e o Executivo (CF/88, art. 5º, XXII), fazendo com que a propriedade atendesse a sua função social (CF/88, art. 5º, XXIII). Para compatibilizar os interesses autorizou o Prefeito a praticar atos, impondo-lhe obrigações que acarretarão despesas ao Executivo, pois deverá ser criado na Prefeitura os mecanismos necessários a execução da situação nova.
> A política de desenvolvimento é executada pelo Poder Público Municipal através do Plano Diretor elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pela Câmara Municipal e através dele a propriedade urbana vem a cumprir a sua função social (CF/88, art. 182 e seus §§). Ora, **a iniciativa de leis desse tipo deve, necessariamente, dimanar do Poder Executivo** posta a Lei nº 2.511/93, embora louvável a sua intenção, ela está ferindo a CE/89, nos seus artigos 149; 152;10; 60, II, "d"; e 61. Todavia, ousando divergir da Procuradoria-Geral de Justiça, tenho como institucional toda a lei, pois ela se me apresenta como um todo harmônico. É que a Câmara determina ao beneficiário, no comodato, a obrigação de cercar o termo urbano não edificado

> nem utilizado, beneficiando o proprietário se logo após o trimestre houver pedido de devolução. A par disso, o termo firmado entre a Prefeitura e o proprietário só beneficia este pelo não uso, pela edificação no terreno urbano, protegendo-o de eventual IPTU progressivo, ou do usucapião, penalidade advindas da CF/88, possíveis de serem aplicados em lei." (fl. 112)

Passa-se a examinar especificamente o artigo 8° da Lei ora impugnada, a preconizar que *fica a Prefeitura Municipal autorizada a firmar convênio com entidades prestadoras de extensão visando o fornecimento de sementes e mudas*.

José Afonso da Silva, em seu Curso De Direito Constitucional Positivo, 9ª edição revista, 3ª tiragem, Ed. Malheiros, 1993, pág. 100, 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 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..."** (Grifo nosso).

O art. 65 da Constituição Estadual assevera que:

> Art. 65. No exercício de sua autonomia o Estado editará leis, expedirá decretos, praticará atos e adotará medidas pertinentes aos seus interesses, às necessidades da administração e ao bem-estar do seu povo.
> Parágrafo único. O Estado poderá celebrar convênios com a União, outros Estados e Municípios ou respectivos órgãos da administração indireta, inclusive fundacional, para execução de suas leis, serviços ou decisões por servidores federais, estaduais ou municipais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou **convênios** firmados por órgãos do Poder Executivo à **autorização** prévia ou ratificação da Assembleia **Legislativa**, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). A título de exemplo, ao julgar

a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 177/RS, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em votação unânime, por seu Tribunal Pleno, tendo como Relator o Ministro Carlos Velloso, o STF assim decidiu:

> "CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e parágrafo 2º do artigo 82.
>
> I. – Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF.
>
> II. – Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e parágrafo 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.
>
> III. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."

Conclui-se, portanto, que a autorização contida na norma municipal ora analisada, para que o Município firme convênios com entidades prestadoras de extensão, contém o mesmo vício, por ofensa ao princípio da independência e harmonia dos poderes.

Passa-se a examinar o artigo 9º da Lei ora impugnada, a preconizar que *a Prefeitura Municipal está autorizada a conceder vantagem tributária sobre o imposto predial aos proprietários que inscreverem seus terrenos no programa.*

De início, consigna-se que é de *iniciativa exclusiva do prefeito aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão, dentre outras, as leis que* ***reduzam a receita municipal,*** esclarecendo, ainda, que o dispositivo ora em exame, não concedeu qualquer vantagem tributária, mas, isto sim, **limitou-se a autorizar o Executivo a concedê-la**.

De tudo o que foi aqui consignado, conclui-se que a Lei ora impugnada constitui-se em flagrante interferência do Poder Legislativo no Poder Executivo, porquanto ofende aos artigos 7º; 112, §1º, "d"; 145, VI, "a" todos da Constituição Estadual, bem como ao art. 114, IV da Lei Orgânica do Município de Cachoeiras de Macacu.

Ante todo o exposto, o Projeto de Lei encontra óbice constitucional e legal intransponível para seu prosseguimento, motivo pelo qual diante do exposto acima, conclui-se que o Projeto de Lei NÃO atende aos requisitos básicos para sua validação, estando em desacordo com as disposições da legislação vigente, para seu prosseguimento.

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO
Rua Oswaldo Aranha, 06, Centro - Cachoeiras de Macacu/RJ
Tel.: (21) 2649-4814 – Ramal 244/245
E-mail.: governo@cachoeirasdemacacu.rj.gov.br

Desta forma, baseado no acima exposto e nas informações contidas no Projeto de Lei em questão apresenta este Poder Executivo VETO TOTAL.

Certos de estarmos sempre interagindo com o Poder Legislativo nos colocamos a inteira disposição para dirimir quaisquer dúvidas anteriores e aproveito a oportunidade para expressar votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

RAFAEL MUZZI DE MIRANDA
Prefeito Municipal

Ao
Exmo. Sr.
AÍLTON TELLES MACHADO
Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiras de Macacu.