



VETO n° 16
ao P.L.n° 103/18.

Nº do Processo: 4555/2018 Data: 21/09/2018

Veto n.º 16/2018

Autoria: ORESTES PREVITALE

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei n.º 103/2018, que dispõe sobre a criação do Pólo de Ecoturismo na Serra dos Cocais e dá outras providências, de autoria do vereador José Henrique Conti, Mens. 63/2018.

MENSAGEM Nº 63/2018

Excelentíssimo Senhor Presidente

I. DA INTRODUÇÃO

Cumprimentando Vossa Excelência, e nos termos do artigo 53, inciso III, artigo 54, *caput*, e artigo 80, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, comunico que **VETEI TOTALMENTE** e encaminho as respectivas **RAZÕES DE VETO TOTAL**, referentes ao **Projeto de Lei nº 103/2018**, que "*dispõe sobre a criação do Pólo de Ecoturismo na Serra dos Cocais e dá outras providências*", remetido a este Poder Executivo através do **Autógrafo nº 124/2018**, com fundamento nos elementos constantes nos autos do processo administrativo nº 15.134/2018-PMV.

Importa destacar que este Poder Executivo, em consonância com os ditames e princípios constitucionais, notadamente os concernentes à Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, publicidade, supremacia do interesse público sobre o particular etc.), adotou a postura de sancionar projetos de lei que não



tenham ilegalidades e inconstitucionalidades em seu bojo, visando a preservação do interesse público.

II. DA INCONSTITUCIONALIDADE

O **VETO TOTAL** aludido é apresentado em decorrência da constatação da existência de ofensa às Constituições Federal e à Lei Orgânica do Município no Projeto de Lei nº 103/2018, que – sem dúvida – provocaria efeitos prejudiciais ao ordenamento jurídico municipal e, em decorrência, à comunidade valinhense, apesar deste Poder Executivo reconhecer a importância da promoção do ecoturismo e turismo sustentável conforme previsto pelo referido Projeto de Lei.

A. DO VÍCIO DE INICIATIVA

O Projeto de Lei em questão resultou da iniciativa de Vereador à Câmara Municipal. Ocorre que a própria Lei Orgânica do Município de Valinhos estipula como Princípio Fundamental, em seu art. 1º, inciso I, respeito aos Poderes, que devem ser independentes e harmônicos entre si, observando-se a distinção de funções do Estado que emerge do art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil e do art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, no emprego do princípio da simetria constitucional, resguardando com eficiência a separação de Poderes.

A separação de funções do Estado Moderno brasileiro, através do sistema de freios e contrapesos dos denominados Poderes, embora estabeleça a harmonia entre estes entes, garante suas independências, exatamente para evitar a usurpação das funções de cada um. Tal Princípio é consagrado nas Constituições Federal e Estadual e, por consequência, na Lei Orgânica do Município de Valinhos.



DA ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO URBANO

Compete ao Município, conforme estabelece expressamente a Constituição Federal: ***“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”***. (art. 30, VIII). Em simetria a este preceito constitucional maior, estão a Constituição Paulista (arts. 180 e 181) e a Lei Orgânica do Município (art. 5º, IX e XXVI e art. 6º VI e VII).

Segundo renomado mestre administrativista, o saudoso Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 13ª Ed., pág. 517), ***“As atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o de controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até edificações particulares nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares.”***

Portanto, cumpre, assentar que ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo correspondem funções específicas e separadas.

Neste sentido, cumpre asseverar que as disposições emergentes do art. 179, incisos II e V, da Lei Orgânica do Município, estabelecem expressamente:

Artigo 179 - O Município, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental e de proteção aos cursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, assegurada a participação da coletividade.

Parágrafo único - O sistema será coordenado por órgão da administração direta, e será integrado por:



I – Conselho Municipal do Meio Ambiente especificando a sua composição, atribuições, assegurando a participação da população através de suas entidades representativas;

II – órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de melhoria ambiental.

Assim, consoante os abalizados ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Curso de Direito Constitucional”, ed. Saraiva, fls. 137, **“nenhum poder tem o direito de delegar atribuições porque estas não lhe pertencem e sim lhe são delegadas: *delegas potestas delegari nom potest*”**.

Da detida análise dos dispositivos legais transcritos, depreende-se que a competência para tal matéria é exclusiva do Poder Executivo, por intermédio do Conselho Municipal do Meio Ambiente, devendo ser exercitada pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.

Cabe ainda salientar, que encontram-se em curso os procedimentos necessários a modernização do Plano Diretor III, que trata-se do principal instrumento de desenvolvimento urbano e qualidade de vida no Município. A Administração Pública têm realizado encontros com a coletividade, visando à coleta de propostas da população, entidades de classe e setores representativos da sociedade, os debates têm abrangido todos os aspectos ambientais e de saneamento básico, mobilidade urbana e política habitacional, desenvolvimento do turismo e ecoturismo, entre tantos outros temas.

O Plano Diretor organiza o crescimento e o desenvolvimento de Valinhos, nas áreas urbana e rural, garantindo avanço social, o Projeto de Lei proposto, frisa-se, de inegável valor, mas pula etapas na medida em que não é analisado pela coletividade e pelos órgãos ambientais, ou seja, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.



DA LEI FEDERAL Nº 10.257/01 (ESTATUTO DA CIDADE)

O Projeto de Lei proposto pelo nobre Edil possui características de alteração do zoneamento que devem ser analisadas sob o prisma dos ditames da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que "regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências", determina em seu artigo 2º:

Artigo 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

...

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*



- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

Alguns dos mais importantes dispositivos da legislação federal foram transgredidos na formulação do Projeto de Lei exposto. A gestão democrática – através da participação da população – foi simplesmente esquecida, incorrendo-se em ilegalidade latente.

Em consonância com o **Capítulo III** da Lei Federal nº 10.257/01, a participação da comunidade e a publicidade dos atos que permeiam a formulação da legislação que implementa o Plano Diretor no Município é fundamental.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (grifei)



O fato do Vereador proponente dispor sobre situação que deva ser discutida amplamente pelos diversos setores da sociedade, antes de sua transformação em norma impositiva, sem dar qualquer publicidade ou chance de participação à comunidade, traz vício insanável ao Projeto apresentado.

Os estudos necessários deveriam ser realizados mediante a observância das normas legais vigentes, com o devido atendimento ainda daquelas pertinentes ao Conselho Municipal de Planejamento e do Sistema de Planejamento do Município.

Sem embargos ao atendimento a todas as demais exigências referidas nestas razões de VETO, o Estudo prévio de Impacto Ambiental - EIA e o Estudo prévio de Impacto de Vizinhança - EIV seriam os instrumentos necessários para que o Projeto de Lei ora VETADO estivesse devidamente embasado, instrumentos que também foram sumariamente deixados de lado pelo Vereador proponente.

Ocorre que, diante do exposto, o membro do Poder Legislativo não dispõe de condições e elementos técnicos suficientes a definir tais normas, daí a impossibilidade deste tipo de projeto de lei ser iniciado por vereador à Câmara Municipal.

DAS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS

O projeto de lei que pretenda dispor sobre a criação do Pólo de Ecoturismo na Serra dos Cocais, inevitavelmente interfere na estrutura e nas atribuições das Secretarias de Planejamento e Meio Ambiente, da Cultura e de Desenvolvimento Econômico da Administração Municipal, razão pela qual só poderia ser proposto pelo Chefe do Poder Executivo, consoante depreende-se também na disposição do art. 80, XI, da Lei Orgânica do Município.



Com tal iniciativa, o nobre Vereador autor do Projeto de Lei ora vetado pretende modificar e ampliar as ações e atribuições já desenvolvidas atualmente pelas Secretarias de Desenvolvimento Econômico, de Planejamento e Meio Ambiente e da Cultura, tendo em vista que os dispositivos do Projeto de lei referido cria regras e estabelece objetivos a serem cumpridos pelos setores sociais, econômicos e governamentais, devendo ser posteriormente fiscalizados pelas diversas pastas administrativas retro citadas.

As Secretarias Municipais, teriam que adequar e acrescentar diversos procedimentos aos já realizados pelos órgãos atualmente, tendo em vista as especificidades contidas no Projeto de Lei apresentado, e que dispõe sobre a criação do Pólo de Ecoturismo na Serra dos Cocais, tais como, promover a capacitação e estímulo à população local para que se insira nas atividades de ecoturismo e turismo sustentável.

O Projeto de Lei macula parcialmente o art. 48, II, da Lei Orgânica do Município, bem como o art. 47, XIX, cumulado com o art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, que versam sobre a competência para a iniciativa de projetos de lei, nos seguintes termos:

LEI ORGÂNICA

Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - [...];

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - [...];

IV - [...].

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:



1 - [...];

2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

[...]

Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

...

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) [...]

B. DA CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE RECEITA

Por outro lado, ainda que se resolva ignorar o vício de competência exposto, não foi apontada a fonte de recursos para a execução do projeto proposto, o que contraria a disposição contida no art. 51 de nossa Lei Orgânica, bem como no art. 25 da Constituição Estadual, com idêntica redação, a saber:

LEI ORGÂNICA

Art. 51. Nenhum projeto de lei, que implique a criação ou aumento de despesa pública, será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.



É correto afirmar que a realização destes serviços públicos denota a cobrança de taxas, que devem ser definidas mediante os cálculos necessários à compensação das despesas realizadas na prestação dos serviços públicos.

Desta forma, a inconstitucionalidade reside na instituição de todo um novo procedimento a ser seguido pelas Secretarias de Desenvolvimento Econômico, de Planejamento e Meio Ambiente e da Cultura, envolvendo as suas áreas técnicas, já que referidas Pastas teriam que adequar e alterar seus procedimentos para emitir autorizações, realizar serviços e proceder as fiscalizações necessárias ao cumprimento das especificidades presentes que no Projeto de Lei.

Tudo isto sem disposição explicitando qual a fonte de recursos para tanto, o que implica afirmar que a Administração Municipal terá despesas em decorrência de sua atuação legal sem previsão orçamentária para tanto.

Ademais, apesar de ser louvável a pretensão do ilustre autor da propositura, o dispositivo destacado **ofende** os artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, vez que a medida foi aprovada por esta Egrégia Casa de Leis **sem** a apresentação de estudo de impacto orçamentário-financeiro, **descumprindo** legislação federal de aplicação obrigatória no Poder Público e maculando, por decorrência, o art. 163, I, da Constituição Federal, que estabelece que Lei Complementar disporá sobre finanças públicas.

Neste sentido, dispõe referida norma:

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.



Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º [...]

§ 4º [...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º [...]



§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º [...]

§ 7º [...]

III. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, resguardando e enaltecendo a boa intenção na iniciativa do nobre Vereador sobre a matéria em questão, o Projeto de Lei é vetado na forma como se apresenta, uma vez que possui inconstitucionalidades.

Estas são as **RAZÕES que me obrigam a VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 103/2018**, as quais submeto à elevada apreciação dos dignos Edis que compõem esta Colenda Casa Legislativa.

Contando com a compreensão dos ilustres Vereadores, renovo, ao ensejo, os protestos de minha elevada consideração e declarado respeito.

Valinhos, 19 de setembro de 2018.


ORESTES PREVITALE JÚNIOR
Prefeito Municipal

À
Sua Excelência, o senhor
ISRAEL SCUPENARO
Presidente da Egrégia Câmara Municipal de
Valinhos

(VBM/PMB/pmb)