



VETO nº 01  
ao P.L. nº 166/18.

MENSAGEM Nº 001/2019

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 166/2018**, que "*dispõe sobre a instalação dos sistemas denominados 'Telhado Verde' e 'Jardim Vertical', na forma que especifica*", remetido a este Poder Executivo através do **Autógrafo nº 179/2018**, com fundamento nos elementos constantes nos autos do processo administrativo nº 20.615/2018-PMV.

Importa destacar que este Chefe do 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 contenham 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 166/2018, 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 da instalação de espaços verdes, conforme previsto pelo referido Projeto de Lei.

### II.A. DO VÍCIO DE INICIATIVA

O Projeto de Lei em questão resultou da iniciativa de Vereadores 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 Políticos, 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.

### II.B. 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), que a seguir transcrevemos:

“Constituição Federal:

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

...

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

...”

“Constituição Paulista:

**Artigo 180** - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

IV - a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública;



V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;

VI - a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos;

VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de:

loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda, e cuja situação esteja consolidada ou seja de difícil reversão;

equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento;

...

**Artigo 181** - Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes."

"Lei Orgânica do Município:

**Artigo 5º** - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

...



IX - promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle quer do uso como do parcelamento e ocupação do solo, estabelecendo normas de edificações, de loteamento e arruamento;

...

XXVI - elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e definir sua política de desenvolvimento urbano.

...

**Artigo 6º** - Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:

...

VI - proteger o meio ambiente urbano e rural e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

..."

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 I e II, 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, devendo ser exercitada e manuseada pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, através de técnicos competentes, que o Poder Legislativo não detém em seu quadro de servidores.

O Projeto de Lei ora VETADO TOTALMENTE, contraria especificamente a Lei de Uso e ocupação do Solo, Lei nº 4.186/2007, em seu art. 2º, LIII, na medida que altera a Taxa de Permeabilidade, ou seja, a relação percentual entre a parte do lote ou gleba, totalmente livre de edificação ou revestimento de piso impermeável, com a área total do lote ou gleba, o que se verifica no art. 1º, I, do Projeto de Lei, ora VETADO TOTALMENTE, quando prevê a possibilidade da compensação parcial da construção sobre a área livre obrigatória mínima necessária para a edificação no terreno. 



Cabe ainda salientar, que encontram-se em curso os procedimentos necessários à 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 a 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 ora VETADO TOTALMENTE, frise-se, de inegável valor, suplanta 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.

Tal análise seria possível, somente se houvesse à disposição no Poder Legislativo, equipe técnica competente, o que não é o caso, tendo em vista que inexistente competência atribuída àquele Poder para tanto, conforme retro explanado.

## **II.C. DA LEI FEDERAL Nº 10.257/01 (ESTATUTO DA CIDADE)**

O Projeto de Lei, ora VETADO TOTALMENTE, 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 ora VETADO TOTALMENTE. 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 dos Vereadores autores disporem sobre situação que deve ser discutida amplamente pelos diversos setores da comunidade, antes de sua transformação em norma impositiva, sem dar qualquer publicidade ou chance de participação à comunidade, traz vício insanável ao Projeto de Lei.

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.

#### II.D. DAS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS

O Projeto de Lei, ora VETADO TOTALMENTE, que pretende dispor sobre a criação dos sistemas denominados “Telhado Verde” e Jardim Vertical”, inevitavelmente interfere na estrutura e nas atribuições da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente da Administração Municipal, razão pela qual só poderia ser proposto pelo Chefe do Poder Executivo, consoante depreende-se também na disposição do art. 48, II, da Lei Orgânica do Município.

Com tal iniciativa, os nobres Vereadores autores do Projeto de Lei ora VETADO TOTALMENTE pretendem modificar e ampliar as ações e atribuições já desenvolvidas atualmente pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, tendo em vista que os dispositivos do Projeto de Lei referido cria regras e estabelece objetivos a serem cumpridos por aquela pasta administrativa, devendo ser posteriormente fiscalizados pelas diversas áreas técnicas ligadas aquela Secretaria.



A Secretaria Municipal teria que adequar e acrescentar diversos procedimentos aos já realizados atualmente, tendo em vista as especificidades contidas no Projeto de Lei apresentado, e que dispõe sobre a instalação dos sistemas denominados "Telhado Verde" e "Jardim Vertical", tais como, promover a capacitação e estímulo aos servidores e à população local para que se insira em todos os projetos de reforma ou construção o cultivo de vegetação específica necessária à aplicação na prática dos objetivos expostos.

O Projeto de Lei macula 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) ...”.

## II.E. 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 o 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 pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, envolvendo as suas áreas técnicas, já que referida Pasta teria que adequar e alterar seus procedimentos para emitir autorizações, realizar serviços e proceder as fiscalizações necessárias ao cumprimento das especificidades presentes 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 dos ilustres autores do Projeto de Lei, 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 dos nobres Vereadores 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 166/2018, 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, 04 de janeiro de 2019.

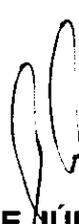
Nº do Processo: 5/2019

Data: 08/01/2019

Veto n.º 1/2019

Autoria: ORESTES PREVITALE

Assunto: Veto Total do Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 166/2018, que dispõe sobre a instalação dos sistemas denominados 'Telhado Verde' e 'Jardim Vertical', na forma que especifica, de autoria dos vereadores Mário e Veiga, Mens. 01/19)

  
**ORESTES PREVITALE JÚNIOR**  
**Prefeito Municipal**

À  
Sua Excelência, o senhor  
**Dalva Dias da Silva Berto**  
Presidente da Egrégia Câmara Municipal de  
**Valinhos**

(VBM/PMB/pmb)