



Of. nº 574/GP

Porto Alegre, 1º de julho de 2019.

Senhora Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inciso III do artigo 94 e o § 1º do artigo 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 105/17, de iniciativa do Poder Legislativo, que “institui a Política Municipal do Artesanato e cria o Conselho Municipal do Artesanato no Município de Porto Alegre”.

### RAZÕES DO VETO TOTAL

O Projeto de Lei em análise visa a instituir, no âmbito do Município de Porto Alegre, política municipal voltada para a promoção e desenvolvimento da produção artesanal em Porto Alegre, assim como instituir o Conselho Municipal do Artesanato (CMA) com competência para influir e fiscalizar a gestão municipal e as ações voltadas para o artesanato.

Embora haja mérito na iniciativa, o Projeto de Lei viola preceitos orgânicos e constitucionais, haja vista consubstanciar, em seus dispositivos, interferência na gestão municipal e, mormente, violar os cânones que protegem a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para realizar a Administração Pública do Município e aqueles que instituem a iniciativa legislativa para esse assunto (art. 94, inc. IV e VII, al. a da Lei Orgânica do Município (LOM)), no caso, política pública para o artesanato e criação de conselho municipal no âmbito municipal.

Cabe, aqui, transcrever os seguintes incs. do art. 94 da LOM, ao definir o rol de competências privativas do Chefe do Executivo:

Artigo 94- **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

III - vetar projetos de lei;

IV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal.

(...)

VII - promover a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica;

(...)

c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública;

(...)

(grifo nosso)

A Sua Excelência, a Vereadora Mônica Leal,  
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

V E T O T A L



Inicialmente, cabe lembrar que a definição das políticas públicas que serão realizadas pelos órgãos da Administração Municipal é prerrogativa do Chefe do Executivo, o que denota, *per si*, o caráter inorgânico da proposta, uma vez que os arts. 1º e 2º do PLL nº 105/17 assim dispõem:

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal do Artesanato no Município de Porto Alegre, com a finalidade de promover, qualificar, fortalecer e desenvolver a produção artesanal como atividade econômica, cultural e social.

Art. 2º São diretrizes da Política Municipal do Artesanato:

- I – a organização, a qualificação e a manutenção de espaços públicos voltados para a exposição e a comercialização de artesanato;
- II – o estabelecimento, em conjunto com os artesãos expositores, de normas e regulamentos acerca da ocupação dos espaços voltados ao artesanato;
- III – a organização, a atualização e a manutenção de cadastro dos artesãos expositores de feiras, biques e demais locais;
- IV – o apoio técnico para a organização e a divulgação de feiras e biques voltados aos artesanatos existentes;
- V – o fomento à exposição e à comercialização de produtos artesanais;
- VI – a instituição de espaço voltado à preservação da história do artesanato;
- VII – o estabelecimento de cooperação técnica com outros órgãos governamentais, instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil na área do artesanato;
- VIII – a conscientização dos órgãos competentes sobre as questões de ordem pública que possam ameaçar ou violar os interesses dos artesãos ou do artesanato;
- IX – a realização de pesquisas e estudos sobre os mercados consumidores do artesanato; e
- X – o fomento, o apoio, a valorização e o fortalecimento das atividades da cadeia produtiva do artesanato.  
(grifo nosso)

Isto porque há quebra do princípio da separação de poderes nos casos em ato normativo que não é oriundo do Poder Executivo pretende definir política pública governamental, ou seja, quando o legislador propõe ações típicas de gestão e administração, configurando desrespeito à independência e harmonia entre os poderes.

Ademais, na casuística do art. 2º do PLL em comento, há evidente orientação legislativa em como a política pública municipal deve ser realizada, malferindo a competência do Chefe do Poder Executivo para autodeterminar a consecução de políticas públicas de sua gestão no âmbito da Administração Pública Municipal; em flagrante vício de iniciativa.



Na mesma senda, depreende-se evidente ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da LOM), na medida em que a proposta legislativa define ao Executivo como deve agir para a consecução dos objetivos pretendidos pelo presente PLL.

A Constituição da República Federativa do Brasil, consoante o *caput* do art. 2º já anteriormente citado, assenta, como princípio basilar da República e garantia do bom funcionamento de nosso sistema político, o Princípio da Separação dos Poderes que devem coexistir independentes e harmônicos entre si (divisão tripartite dos Poderes). Sendo que o artigo constitucional referido está simetricamente repetido nas Constituições Estaduais e, igualmente, no art. 2º de nossa LOM, já transcrito na presente mensagem de veto, o que evidencia o vício de iniciativa da proposta.

José Afonso da Silva assim comenta o princípio constitucional dos Poderes “independentes e harmônicos entre si”:

“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...” (CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 9ª edição revista, 3ª tiragem, Ed. Malheiros, 1993, pág. 100,).  
(grifo nosso)

Neste sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

“(…) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.

Sintetiza, o referido doutrinador, ademais, que:

“(…) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”  
(Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).



No que diz respeito à jurisprudência pátria, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou inúmeras vezes sobre a matéria, sendo oportuno colacionar o seguinte precedente da relatoria do Min. Eros Grau, nos autos da ADI 1.594, e do Min. Gilmar Mendes (RE 586050), quando a Corte manifestou-se sobre a obrigatoriedade de observância das normas de reprodução obrigatória, sendo vedada a usurpação pelo Legislativo de normas de competência privativa:

“A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, caput –, impõe a obrigatoria observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. **O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa.**”  
[ADI 1.594, rel. Min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, DJE de 22-8-2008.] = ADI 291, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 7-4-2010, P, DJE de 10-9-2010 (grifo nosso)

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. **Declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de origem, de lei municipal em face da Constituição Estadual.** Matéria de reprodução obrigatória. Constituição Federal. Cabimento de recurso extraordinário. 3. **Vício de iniciativa. Lei decorrente de projeto de autoria parlamentar que altera atribuições de órgãos da Administração Pública atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria está inserida entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é exclusiva do Poder Executivo.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento.  
(RE 586050 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-060 DIVULG 22-03-2012 PUBLIC 23-03-2012).  
(grifo nosso)

Nesse mesmo sentido estão as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstra exemplificativamente a ementa a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. Assim, por tratar de matéria



atinente ao funcionamento da administração municipal (organização e disponibilização da Lei Orgânica do Município, Lei Complementares, Leis Ordinárias, Decretos Legislativos, Decretos, Resoluções e demais atos próprios e de interesse público, em arquivos adequados para os diplomas oficiais impresso e através da página eletrônica da Prefeitura Municipal de Cruz Alta para acesso na internet), e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, que "determina" prazo para o cumprimento da medida. Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes, inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010)

Já da leitura dos arts. 3º e 4º do Projeto de Lei que ora se veta, percebe-se que a proposta legislativa, além de interferir no funcionamento e gestão municipal, ainda amplia e inova sua esfera de competência, criando Conselho Municipal,

Leia-se, a esse propósito:

**Art. 3º Fica criado o Comitê Municipal do Artesanato (CMA), com as seguintes atribuições:**

- I – promover estudos, assessorar e emitir recomendações acerca do artesanato;
- II – sugerir a adoção de rotinas que visem à melhoria da qualidade e à integração de ações e serviços prestados por órgãos públicos e privados na promoção do artesanato;
- III – debater, elaborar e sugerir plano municipal do artesanato, com base no disposto nesta Lei;
- IV – participar da elaboração de editais públicos voltados ao artesanato; e
- V – desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades.

Art. 4º O CMA será constituído por representantes das entidades pelas quais se organizam os artesãos do Município de Porto Alegre e por representantes do Poder Público Municipal.

(...)

(grifo nosso)

No entanto, há uma problemática atinente à hierarquia de leis aqui, já que recentemente, com o advento da Lei Complementar nº 843, de 4 de janeiro de 2019, o artesanato passou a ter assento no Conselho Municipal de Cultura (CMC), e integrar, portanto, o Sistema Municipal de Cultura da administração pública municipal (Lei Complementar nº 399, de 14 de janeiro de 1997) que tem por finalidade funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas, nas áreas de atividade cultural de Porto Alegre, promovendo projetos e ações de desenvolvimento da produção artesanal como atividade econômica, cultural e social, tudo em



prol da valorização do artesanato em nossa cidade, além da realização de diversas feiras livres periódicas, eventos e encontros de artesãos etc.

Assim, o artesanato já conta com assento no CMC, conforme a recente Lei Complementar nº 843, de 2019, *in verbis*:

Art. 1º No art. 2º da Lei Complementar nº 399, de 14 de janeiro de 1997, alterada pela Lei Complementar nº 660, de 7 de dezembro 2010, ficam alterados o caput e o inc. III do caput, e fica incluída al. m no inc. III do caput do art. 2º, conforme segue:

"Art. 2º O CMC será constituído por 38 (trinta e oito) membros titulares e 38 (trinta e oito) suplentes, observada a representatividade da Administração Pública, dos produtores culturais e da comunidade, da seguinte forma:

(...)

III - 13 (treze) membros titulares e seus respectivos suplentes representantes das entidades de classe, sendo 1 (um) para cada um dos seguintes segmentos:

(...)

m) **artesanato**;

(...)"

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.  
(grifo nosso)

Daí que a redação final do PLL nº 105/17 evidencia um conteúdo que contém vício de iniciativa (art. 94, inc. VII, als. *a* e *c* da LOM), além de originar a colisão de leis hierarquicamente distintas (lei ordinária contrariando disposição de lei complementar); defeitos jurídicos que autorizam o Prefeito Municipal a lançar mão do seu poder de veto, a fim de restabelecer a coerência necessária ao ordenamento jurídico municipal.

Conforme demonstrado nesta mensagem de veto, têm entendido os tribunais brasileiros e asseverado em suas decisões que a criação de atribuições aos órgãos da Administração Pública, como no caso em tela, configura vício formal decorrente do desvio do Poder Legislativo, por tentar disciplinar a gestão administrativa que é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Cumprе ressaltar que o fato de não acolher a iniciativa proposta por esta Egrégia Casa Legislativa não significa desconhecer a relevância do tema, o qual tem sido objeto de ações do Executivo Municipal de Porto Alegre.

Ademais, não há necessidade de se instituir uma política municipal específica ou criar-se um conselho municipal para tratar, exclusivamente, do segmento do artesanato no Município de Porto Alegre, pois configuraria tratamento desigual em relação aos outros segmentos. Isto porque o Município não possui conselhos representativos para cada um



dos segmentos culturais, todos ou grande parte deles são representados pelo Conselho Municipal de Cultura.

Em assim sendo, a rejeição do PLL não trará nenhum prejuízo às políticas públicas de tratamento do artesanato; porém, a medida proposta no PLL sobrepõe-se às atuais políticas do Município de Porto Alegre.

Verifica-se, pois, que o presente Projeto de Lei ordinária dispõe diferentemente sobre a matéria já tratada na Lei Complementar nº 843, de 2019, assim como contraria os arts. 2º, 94, incs. IV e VII, als. *a* e *c*, ambos da LOM, razão pela qual deve ser vetado na sua totalidade.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 105/17, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações.



Nelson Marchezan Júnior,  
Prefeito de Porto Alegre.