
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARNAÚBA DOS DANTAS

GABINETE DO PREFEITO
RAZÕES DE VETO REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 12/2021

RAZÕES DE VETO

Referência: Projeto de Lei nº 12/2021

Senhor Presidente,

Acusamos o recebimento do Projeto de Lei nº 12/2021, de iniciativa de Vereadora, que dispõe sobre a obrigatoriedade de cartaz em órgãos públicos e privados no âmbito do Município de Carnaúba dos Dantas, os informes das Leis Estaduais 9.036/2007 e 10.761/2020, que proíbe e pune atos discriminatórios em virtude de orientação sexual e identidade de gênero.

Da análise do Projeto de Lei em epígrafe, conclui-se que existe óbice jurídico para a sua aprovação, tendo em vista que derivou de iniciativa parlamentar, e institui atribuições na Administração Pública Municipal, violando o princípio constitucional da separação de poderes, além de invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e comercial, conforme será demonstrado.

DA INCONSTITUCIONALIDADE DA OBRIGAÇÃO IMPOSTA A ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS.

A obrigatoriedade de afixação de cartaz, contendo informações sobre os procedimentos a serem adotados pelos servidores públicos nas repartições públicas do Município é inconstitucional por violar o princípio federativo e o da separação de poderes, previstos no art. 2º da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal.

A matéria disciplinada pela lei encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, Estado ou União, na hipótese de se tratar de instituição pública, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, Governador ou Presidente da República, com auxílio dos Ministros de Estado, Secretários Estaduais ou Municipais.

As informações ao público do procedimento a ser adotado em casos de discriminação, instituída pelo dispositivo legal mencionado, é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Poder Executivo.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de veicular informação ao público acerca de procedimentos a serem adotados na organização das unidades públicas e a comunicação com os usuários. Trata-se de atuação administrativa que fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumpramos aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “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, 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).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e a independência que deve existir entre os poderes estatais.

A matéria tratada na lei encontra-se na órbita da chamada reserva da Administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder, pois privativas do Chefe do Poder Executivo.

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, mesmo quando ele não possa discipliná-la por decreto.

Assim, a lei, ao impor a órgãos públicos a obrigatoriedade de fixação de cartazes informativos, de um lado, viola a separação dos poderes, no estabelecimento de regras que respeitam a direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo.

De outro lado, e não menos importante, a lei impugnada ao prever no parágrafo único do art. 1º que os cartazes serão confeccionados e distribuídos pela Poder Executivo Municipal, cria, evidentemente, novas despesas por parte do Município, sem que tenha havido a indicação das fontes específicas de receita para tanto e a inclusão do programa na lei orçamentária anual.

A norma combatida ao impor ao Município a confecção e distribuição dos cartazes não indicou especificamente os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos advindos que, no caso, são evidentes porquanto ordenam atividades novas na Administração Pública, cuja produção, distribuição e instalação demandam meios financeiros que não foram previstos, não servindo a tanto a genérica menção a dotações orçamentárias próprias de determinada secretaria.

DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO DE LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E COMERCIAL.

A constituição Federal, em seu artigo 22, dispõe que:

Art. 22. compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Desse modo, sendo privativa da União a iniciativa de legislar sobre o direito civil e comercial, tem-se que o Município e o Estado do Rio Grande não poderiam legislar sobre os temas, sem incorrer em afronta direta às referidas regras constitucionais.

Evidentemente a competência privativa exclui e impede a atuação legislativa dos Estados, seja de forma suplementar ou não. Houve, assim, clara usurpação de competência da União por ocasião da confecção da lei ora questionada.

Também restou violado o artigo 5º inciso XIII que garante a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, verbis:

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

Logo, ao dispor sobre critérios de funcionamento e regulamentação de atividade profissional, CRIANDO A OBRIGAÇÃO DE FIXAÇÃO DE CARTAZES, o Estado do Rio Grande do Norte e o Município do Sul incorreram em ofensa ao artigo 22 I e XVI e 5º XIII da Cf/88, uma vez que a constituição proíbe Estados e Municípios de legislar sobre matéria de competência privativa da União.

Os dispositivos de lei ora impugnados ferem ainda o artigo 179 caput e parágrafo 1º da Lei Maior, uma vez que representam ingerência na livre iniciativa e na liberdade de exercer atividade econômica, verbis:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Valioso mencionar que a jurisprudência da mais alta corte tem se posicionado no sentido de acolher a inconstitucionalidade em casos análogos, verbis:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º E SEUS §§ 1º E 2º DA LEI Nº 4.771, DE 16.12.92, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE PROÍBE A COBRANÇA AO USUÁRIO DE ESTACIONAMENTO EM ÁREA PRIVADA, NAS CONDIÇÕES EM QUE ESTIPULA. Presença da relevância da fundamentação jurídica do pedido, vista tanto na evidente inconstitucionalidade formal da lei impugnada, por invasão da competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I), como na inconstitucionalidade material, por ofensa ao direito de propriedade (CF, artigo 5º, XXII). 2. Presença, também, da conveniência da concessão da medida liminar pelos tumultos que a norma impugnada vem causando ao impedir o exercício de profissão lícita. 3. Precedentes: ADIMC nº 1.472-DF e ADIMC nº 1.623-RJ. 4. Medida cautelar concedida para suspender a eficácia, com efeito ex nunc, do art. 2º e seus parágrafos § 1º e § 2º da Lei nº 4.711, de 16.12.92, do Estado do Espírito Santo, até o final julgamento desta ação. ADI 1918 MC / ES - ESPÍRITO SANTO MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 25/11/1998 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Em caso semelhante, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já declarou a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que impunha aos estabelecimentos privados a obrigação de expor placas informativas com advertência sobre crimes de prostituição e exploração sexual infantil:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 9.019, de 06 de agosto de 2003, que dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos, a saber hotéis, bares, pousadas, boates, casas de espetáculo artísticos e rodoviárias exporem cartazes com dizeres específicos, com advertência sobre crimes de prostituição e exploração sexual infantil. Alegada a inconstitucionalidade do artigo 2º, do referido diploma, que estabelece gravosas punições contra os descumpridores do preceito impositivo. Procedência da ação para declarar-se a inconstitucionalidade do artigo 2º da lei em análise". (TJSP – 1ª Câmara de Direito Criminal. ADIN nº 9047938-96.2004.8.26.0000. Registro em 02/09/2005. Rel. Des. OLIVEIRA RIBEIRO).

Frise-se que é inconstitucional, ademais, impor aos particulares a obrigação de afixar cartazes com dizeres específicos no interior dos estabelecimentos. É certo que é da competência do Município promover campanhas públicas de conscientização. Entretanto, as despesas dessas campanhas devem ser arcadas pelos cofres públicos e não pelos particulares.

Outrossim, obrigar os comerciantes a afixar cartazes em seus estabelecimentos é medida desproporcional e impositiva e que gerará prejuízo aos comerciantes, especialmente os pequenos, uma vez que, ao invés de expor os seus produtos, têm que afixar o referido cartaz.

Há se considerar, ainda, que a lei decorre de uma necessidade coletiva, não sendo função do legislador criar lei em benefícios de particulares. Por fim, considerando os valores que estão em jogo no presente caso, entende-se que deve prevalecer os interesses da maioria, que não pode ver dificultada a sua liberdade para atender parcela da sociedade. É de bom alvitre registrar que, apesar de sofrer com a discriminação que realmente existe, as vítimas de discriminação sexual e igualdade de gênero não são as únicas vítimas de tais atos criminosos, os quais se originam no preconceito de cor, idade, origem, religião entre outros, e, nem por isso, em relação às ditas vítimas, se pode exigir igualmente a afixação do respectivo cartaz, reproduzindo o teor da lei que criminaliza ditas condutas.

Dessa forma, portanto, torna-se inviável que seja sancionado pelo Poder Executivo, visto que deixa de observar a legislação vigente, bem como fere princípios importantes da administração pública.

Demonstrado, pois, o óbice que me compele a vetar integralmente o projeto de lei, o que ora faço com fulcro no disposto no Art. 44. § 1º da Lei Orgânica do Município de Carnaúba dos Dantas-RN, em consonância com o parecer da Assessoria Jurídica Municipal, devolvo o assunto ao reexame dessa Egrégia Câmara.

Ao ensejo, renovo a Vossa Excelência protestos de apreço e consideração.

Atenciosamente,

Carnaúba dos Dantas, 17 de maio de 2021.

GILSON DANTAS DE OLIVEIRA
Prefeito Municipal

Publicado por:

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte no dia 18/05/2021. Edição 2526
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:
<http://www.diariomunicipal.com.br/femurn/>