PREFEITURA DO NATAL

MENSAGEM Nº. 075/2024

A Sua Excelência o Senhor

Eriko Samuel Xavier de Oliveira

Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 16 de abril de 2024.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar integralmente o **Projeto de Lei n.º 207/2023**, de autoria do Vereador Daniel Valença, subscrito pelo Vereador Professor Robério Paulino e pelas Vereadoras Nina Souza, Ana Paula e Brisa Bracchi, aprovado em sessão plenária realizada no dia 19 de março de 2024 e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 01 de abril de 2024, que *"Altera a Lei nº 7.205, de 21 de setembro de 2021, que regulamenta a concessão de Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social no município de Natal/RN"***,** por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal, afrontando os arts. 2.º e 61, § 1.º, inciso II, alíneas "b" e "c", todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, incisos IX e X, 39, § 1.º e 55, todos da Lei Orgânica do Município, na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Embora a presente proposição legislativa possua fins sociais bem-intencionados, **não há como prosperar, tendo em vista os vícios de inconstitucionalidade que a macula.**

Nos moldes em que se acha apresentado, o conteúdo jurídico-normativo do Projeto de Lei acaba por adentrar, de forma indevida, nas competências do Poder Executivo Municipal, sobre planejamento e promoção de serviço público municipal, consoante se observa no art. 55, XI, da Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

> **Art. 55. Compete privativamente ao prefeito:**
>
> (...)
>
> XI – Planejar e promover execução de serviço público municipal;

Com efeito, constata-se que no momento em que o Poder Legislativo Municipal busca editar Lei que altera a legislação que regulamenta a concessão de benefícios eventuais no âmbito Política de Assistência Social no Município do Natal, criando novas situações passíveis de auxílio financeiro, inclusive aumentando o período de concessão do benefício, de 6 (seis) para 24 (vinte e quatro) meses, prorrogável *"enquanto perdurarem as condições ensejadoras ou até que seja garantida moradia, por meio de política pública de habitação social"*, imiscui-se, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público.

Portanto, viola-se o princípio da separação de poderes, que, na ordem constitucional vigente, exsurge como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4.o, inciso III, da Constituição da República, restando caracterizado o vício de iniciativa *in casu*.

Demais disso, ao prevê tal obrigação para o ente público municipal, o Projeto de Lei em análise, de iniciativa reservada ao Poder Executivo, indubitavelmente ocasionará um aumento de despesas para este, sem que haja autorização constitucional para fazê-lo, conforme art. 166, §3º da Constituição Federal.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça aquiescem em entendimento pacificado quanto à inconstitucionalidade das proposições

legislativas que implicam o aumento de despesas, quando a iniciativa da Lei é reservada ao Poder Executivo, senão vejamos:

> Processo constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei de iniciativa do Executivo. Emenda parlamentar que provoca aumento de despesa. Inconstitucionalidade.** 1. Os dispositivos impugnados, introduzidos por emenda parlamentar em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, introduziram aumento da despesa prevista sem pertencerem aos casos em que há autorização constitucional para fazê-lo. 2. Ação direta com declaração de procedência do pedido.
>
> ADI 2810. Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO. Julgamento: 20/04/2016. Publicação: 10/05/2016.

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3/STJ. GRATIFICAÇÃO PELA ATUAÇÃO NA ÁREA DE EDUCAÇÃO. CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO NA DEMORA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.
>
> 1. A eventual reforma do acórdão a quo repercutiria na esfera patrimonial dos servidores, porém, não se observa que o sustento dos recorrentes está em risco.
>
> 2. O acórdão a quo se encontra com fundamentação coerente e fixada em premissas jurisdicionais declaradas pelo Supremo Tribunal Federal que determinam a inconstitucionalidade do pagamento da gratificação de 50% visada pelos recorrentes. Isso porque o STF, no julgamento do RE n. 745.811/PA, em repercussão geral, declarou que "São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem

aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo". Portanto, não se visualiza a presença de fumaça de um direito líquido e certo.

3. Agravo interno não provido.

AgInt no RMS 57532 / PA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA nº 2018/0113234-4. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Data do Julgamento 16/08/2018. Data da Publicação/Fonte DJe 21/08/2018.

Conquanto se reconheça louvável o propósito legislativo, a presente proposição não merece prosperar em razão das inconstitucionalidades que a maculam.

Isso porque, o Poder Legislativo Municipal busca editar lei com o objetivo de impor atuação administrativa em determinado sentido, o que representa patente ingerência, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público (chamada reserva de administração), violando o princípio da separação de poderes, o qual, na ordem constitucional vigente, exsurge como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4.º, inciso III, da Constituição da República.

Efetivamente, compete ao Executivo a função de administrar, a qual se institui por meio de atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, cabendo ao Poder Legislativo primordialmente a função de editar leis, isto é, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Nesses termos, pode-se dizer que há, no presente Projeto de Lei, afronta direta ao princípio fundamental da separação dos poderes, garantido no art. 2.º da Constituição da República c/c art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM em decorrência do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da Constituição Federal)[1], senão vejamos as respectivas redações:

Constituição Federal:

"Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

[1] CF: "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:"

LOM:

"Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Por outro lado, além da inconstitucionalidade material acima apontada, percebe-se que o Projeto de Lei em comento, ao estabelecer objetivos a serem implementados diretamente pelo Executivo Municipal, bem como por legislar sobre atribuições de servidor público, acaba por incorrer em inconstitucionalidade de cunho formal, sob a ótica da competência para deflagrar o processo legislativo em relação a determinadas matérias, interferindo na organização administrativa, que é de competência exclusiva da Administração.

Ora, a matéria em análise interfere diretamente na estrutura administrativa, inclusive dispondo sobre atribuições do farmacêutico clínico e forma de implementação do projeto nas unidades de saúde pública municipal, a qual incorrerá inevitavelmente em novas despesas. Tais medidas, quando veiculadas em proposição de iniciativa parlamentar, violam o sistema constitucional relacionado ao processo legislativo e princípio da separação dos Poderes, porque envolvem inúmeros atos de alçada exclusiva do Executivo, enquanto gestor dos serviços públicos.

E nesse contexto, cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas como esse, típico de gestão administrativa.

Destarte, a lei não poderia ter sido proposta no âmbito do próprio Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa de projetos dessa natureza compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa, servidores públicos e pelos serviços públicos.

Nesse sentido, especifica a Carta da República em seu art. 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", tem-se o seguinte:

"Art. 61. (...)

*§ 1.º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:*

(...)

II – disponham sobre:

(...)

> *b)* ***organização administrativa*** *e judiciária, matéria tributária e* ***orçamentária****, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
>
> *c)* ***servidores públicos*** *da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"*
>
> (grifos acrescidos)

Tal disposição constitucional caracteriza-se como sendo de observância obrigatória pelos demais entes da Federação, o que inclui os próprios Municípios também por força do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da CF). Assim, no Município de Natal, a indicação das competências privativas do Chefe do Executivo Municipal para legislar encontra fundamento de validade nos arts. 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, ambos da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

> *"Art. 21. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:*
>
> *(...)*
>
> *IX – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;*
>
> *X - matéria financeira e orçamentária;*
>
> *(...)*
>
> *Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na ultima eleição.*
>
> *§ 1º.* ***É de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as matérias constantes dos incisos*** *I, II, III, VI, VIII,* ***IX*** *e X, do* ***artigo 21, desta lei****."*

Convém ressaltar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 incluiu o artigo 113 do ADCT, dispondo que **"a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro"**.

Como se pode notar, o referido Projeto não dispôs sobre a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, tampouco demonstra a existência de dotação orçamentária para a sua implementação, com a devida indicação da fonte de custeio que suportará a despesa, a fim de se preservar a transparência e o equilíbrio das contas públicas.

A despesa pública suportada pelo ente concessor do benefício deverá ser amparada por recursos orçamentários específicos, observados os ditames dos art. 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a seguir:

> *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.*
>
> *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.*

Portanto, não há outra conclusão possível senão a de que o presente Projeto de Lei contém vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal no que diz respeito à iniciativa, vez que violou regras atributivas de competência do Poder Executivo para dispor sobre a organização e execução de serviço público municipal, inclusive podendo gerar aumento de despesas, sem que haja autorização constitucional para fazê-lo.

Ante o exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 207/2023, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS
Prefeito