PREFEITURA DO NATAL

MENSAGEM Nº. 079/2024

A Sua Excelência o Senhor

Eriko Samuel Xavier de Oliveira

Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 22 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 parcialmente o **Projeto de Lei n.º 497/2021,** de autoria do Vereador Anderson Lopes, aprovado em sessão plenária realizada no dia 21 de março de 2024 e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 02 de abril de 2024, que *"Dispõe sobre a obrigatoriedade da publicidade da Política Nacional de Atenção Básica nas Unidades Básicas de Saúde do Município do Natal"***,** relativamente aos arts. 2º e 3º, por estar eivado de inconstitucionalidade de cunho material, afrontando os arts. 2º e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", da Constituição da República c/c arts. 16 e 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município, na forma das **RAZÕES DE VETO PARCIAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Como se vê, a partir do exame do teor do Projeto de Lei apresentado, pretende o Poder Legislativo Municipal obrigar as Unidades Básicas de Saúde a darem publicidade nos acessos aos prédios e salas de esperas, bem como nos murais de avisos ao público, as diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Atenção Básica da Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de

2017 que estabeleceu a revisão de diretrizes para a organização da atenção Básica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) (art. 1º).

Quanto à obrigação, no âmbito das Unidades Básicas de Saúde, de darem publicidade à Política Nacional de Atenção Básica (art. 1º), não vislumbro óbice de cunho jurídico capaz de impedir a sua sanção, especialmente considerando-se que tal determinação evidencia o interesse público em enaltecer os princípios da publicidade e da informação, não adentrando em matéria de iniciativa do Chefe do Executivo, tampouco sendo capaz de aumentar despesas na área da saúde. Desse modo, não há afronta à divisão constitucional de poderes.

No entanto, os arts. 2º e 3º do projeto de lei em análise devem ser vetados, já que o legislador municipal pretende impor ao Poder Executivo o dever de seguir os critérios elencados na lei, ao especificar o teor as dimensões dos cartazes e da placa informativa e, assim, acaba por incidir em inconstitucionalidade de cunho material e formal.

É que mencionados dispositivos interferem no funcionamento da Administração e na prática de gestão administrativa, em violação ao princípio da reserva da Administração, bem como ao princípio da separação de poderes, nos termos do quanto disposto nos arts. 2º, 61, §1º, 'b' da Constituição Federal, padecendo de inconstitucionalidade diante da invasão da reserva da administração, por disciplinar o meio pelo qual ela cumprirá a obrigação imposta no artigo 1º da lei em análise.

Assim, quando o Poder Legislativo 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, o qual, na ordem constitucional vigente, exsurge como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4.º, inciso III, da Constituição da República e é garantido no art. 2º 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."*
>
> ***LOM**:*

[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:"

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

Além disso, constata-se, nesta proposição de lei, a existência de inconstitucionalidade de caráter formal, sob a ótica da competência para deflagrar o processo legislativo em relação a determinadas matérias.

A propósito, ensina o administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

> *"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal."*
>
> (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9.ª ed., p. 431)

Consoante 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;"*
> (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**."*

A respeito do tema, colhem-se as seguintes ementas:

> Constitucional – Administrativo - Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Santo André - Lei n. 10.520, de 8 de junho de 2022 que institui no âmbito do Município de Santo André, a obrigatoriedade de afixação de placa informativa com o número do "Disque Direitos Humanos – Disque Denúncia contra ameaça e violações de Direitos contra crianças e adolescentes –"Disque 100"- O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais. Artigos 1º, 2º, 3º, 5º e 8º da norma impugnada que apenas enalteceram o princípio da publicidade e da transparência dos atos da administração pública, buscando incentivar a comunicação sobre eventuais violações a direitos humanos – Exegese do artigo 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta, não tendo havido invasão da matéria relacionada ao funcionamento da Administração Pública - Princípio da publicidade prestigiado pelos dispositivos impugnados – Constitucionalidade dos dispositivos reconhecida. **Artigos 4º, 'caput' e parágrafo único, 6º e 7º – Imposição ao Executivo local do dever de seguir os critérios elencados na lei de iniciativa parlamentar para determinar o dever de seguir os critérios elencados na lei de iniciativa parlamentar ao especificar o teor e as dimensões da placa informativa (artigo 4º, 'caput' e parágrafo único), a destinação das multas aplicadas pela não observância da lei (artigo 6º) e o prazo para a adaptação dos estabelecimentos às imposições contidas na norma (90 dias, a contar da sua publicação). – Violação do princípio da separação dos poderes - Invasão da reserva da administração ou iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo – Configuração de vício de iniciativa nos dispositivos mencionados - À Administração compete escolher o meio adequado e eficiente para a execução da lei – Ingerência do Poder Legislativo na gestão administrativa –** Exegese dos artigos 5º, 24, § 2º e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Constituição Bandeirante. Artigo 7º - Determinação do prazo de 90 dias para que os" estabelecimentos especificados no art. 1º "se adaptem às determinações legais, sem ter excluído da sua incidência os" prédios

comerciais e ocupados por órgãos e serviços públicos "descritos no inciso IX do caput do artigo 1º - Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto. Alegação de ausência de indicação de dotação orçamentária como fator para reconhecimento da inconstitucionalidade – Rejeição - O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado de que a"ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro"(ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). **Inconstitucionalidade reconhecida dos artigos 4º, 'caput' e parágrafo único, e 6º e declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 7º, para o fim de excluir de sua aplicação os prédios ocupados por órgãos e serviços públicos, mencionados no inciso IX do"caput"do artigo 1º, todos da Lei n. 10.520, de 8 de junho de 2022, do Município de Santo André - Ação julgada procedente em parte.** (TJ-SP - ADI: 23035425020228260000 São Paulo, Relator: Marcia Dalla Déa Barone, Data de Julgamento: 21/06/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/06/2023)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Município de Andradina Lei nº 3.682, de 13-7-2020, de origem parlamentar, que '**Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placa informativa em obra pública municipal paralisada contendo, de forma resumida, a exposição dos motivos de interrupção'** Alegada violação aos princípios da separação entre os Poderes e da reserva da administração. 1 Lei que obriga a Administração Pública a assegurar a transparência governamental, permitindo o acesso da população a informações básicas sobre os motivos pelos quais determinada obra pública fora paralisada, está amparada no princípio constitucional da publicidade dos atos estatais, previsto no art. 111, caput, da CE/89, reprodução do art. 37, caput, da CF/88. A indisponibilidade do interesse público obriga a transparência na atividade administrativa, já que interessa à coletividade informações mínimas sobre serviços públicos e sobre o uso do dinheiro público, pelo administrador. É modo de concretizar o princípio da transparência administrativa. Constitucionalidade do art. 1º e parágrafo único e art. 4º. **2 - Inconstitucionalidade formal e material. Atividade legislativa que não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à instituição de política pública: cria obrigações e delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública, trata das atribuições de órgão público e determina a prática de atos administrativos materiais. Inconstitucionalidade do art. 2º e de seus parágrafos e do art. 3º e de seu parágrafo único. Violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a' .** 3 Inconstitucionalidade material. Salvo exceções previstas constitucionalmente, a obrigação de enviar relatório detalhado à Câmara de Vereadores, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, no prazo de trinta dias, justificando os motivos da paralisação das obras, evidencia a natureza de controle externo do art. 3º e de seu parágrafo único. Ao criar mecanismo de controle não previsto na Constituição, a Câmara de Vereadores violou o princípio da separação e independência entre os Poderes, art. 5º, da CE/89, na medida em que a obrigação imposta pela norma cria situação de subordinação do Poder Executivo ao Poder

> Legislativo. Necessidade de seguir o modelo de fiscalização estabelecido pelo sistema constitucional. 4 - Ação procedente em parte." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2177882-17.2020.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/02/2021; Data de Registro: 26/02/2021)

Desse modo, não há outra conclusão possível senão a de que os arts. 2º e 3º do presente Projeto de Lei contém, de fato, vício insanável de inconstitucionalidade, porquanto violador do regime de separação e independência dos poderes (ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios), ao tratar de atribuições exclusivas do Poder Executivo municipal.

Diante de todo o exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO PARCIAL** do **Projeto de Lei n.º 497/2021,** relativamente aos arts. 2º e 3º, por estar eivado de inconstitucionalidade de cunho material, afrontando os arts. 2º e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", da Constituição da República c/c arts. 16 e 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito