MENSAGEM Nº. 123/2023

A Sua Excelência o Senhor
Eriko Samuel Xavier de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 28 de agosto de 2023.

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 524/2022**, de autoria da Vereadora Júlia Arruda, aprovado na sessão plenária realizada no dia **02 de agosto de 2023** e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de **08 de agosto de 2023**, em que **"Institui a Semana Municipal do Brincar no Calendário Oficial de Eventos do Município do Natal e dá outras providências",** por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando o art. 16, o art. 21, IX e o art. 39, §1º, todos da Lei Orgânica do Município, bem como os arts. 2º, 60, § 4º, III e 61, §1º, II, b, todos da Constituição Federal na forma das **RAZÕES DE VETO PARCIAL** adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO PARCIAL

Em exame ao texto da proposição legislativa supracitada, observa-se que tenciona o Poder Legislativo Municipal criar, no âmbito do Município do Natal, a Semana Municipal do Brincar, a ser comemorada anualmente, com início no dia 28 de maio, Dia Mundial do Brincar (art. 1º).

Ademais, institui a obrigatoriedade de produzir campanhas de explicação metodológica e conscientização acerca da importância do brincar para o desenvolvimento do indivíduo no âmbito das escolas da rede pública municipal e dos órgãos do Poder Público Municipal (art. 3º)

Por fim, dispõe que a lei será regulamentada pelo Poder Executivo, sobretudo no que concerne à definição dos órgãos municipais que desenvolverão as ações e atividades atinentes ao evento (art. 4º), bem como que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário (art. 6º).

No que concerne à instituição da 'Semana Municipal do Brincar', de modo geral, não subsiste óbice jurídico apto a impedir sua sanção, uma vez que não figura ingerência na competência legislativa do Chefe do Executivo Municipal.

Entretanto, o art. 3º do projeto de lei em comento, ao instituir obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo Municipal, invade a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo, no que concerne à organização e funcionamento administrativo do Município, consoante se observa no art. 55, VI e XI, da Lei Orgânica do Município:

> **Art. 55. Compete privativamente ao prefeito:**
>
> (...)
>
> VI – Dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;
>
> (...)
>
> XI – Planejar e promover execução de serviço público municipal;

Nesse sentido, a edição de norma pelo Poder Legislativo Municipal sobre matéria alheia à sua iniciativa legislativa, inobstante suas louváveis intenções, incorre em inequívoco vício jurídico, uma vez que a usurpação de competência legislativa, por iniciativa parlamentar, viola a prerrogativa de iniciação do processo legislativo, cuja ocorrência traduz a sua **inconstitucionalidade formal**, comprometendo a integridade e a eficácia do dispositivo legal em análise.

Desse modo, o dispositivo em questão incidiu em esfera constitucionalmente reservada à atuação do Chefe do Poder Executivo, consubstanciada no **princípio constitucional da reserva de administração**, o qual constitui impedimento à ingerência normativa do Poder Legislativo em domínio próprio de atuação do administrador público, sobrepujando os limites de suas prerrogativas institucionais.

Nesse sentido, posicionou-se o Supremo Tribunal Federal:

> "EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - **O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo**. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF, RE 427574 ED, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, Acórdão Eletrônico, j. 13/12/2011, DJe 030 10/02/2012, Pub. 13/02/2012)

Para mais, a Lei Orgânica do Município, ao permitir, através de reserva expressa, a deflagração do processo legislativo em determinadas matérias, tencionou a efetiva materialização da independência e da harmonia entre os poderes. Assim, constata-se que há

violação ao princípio da separação de poderes, o qual exsurge como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal.

Desse modo, inexiste liberdade absoluta ao Poder Legislativo Municipal no âmbito da edição normativa, haja vista as limitações fixadas pelo ordenamento constitucional vigente. A iniciativa para a propositura legislativa figura como condição de validade do processo legislativo, cuja inobservância acarreta a inconstitucionalidade formal da norma, nos termos elucidados.

Ademais, a inconstitucionalidade formal do presente projeto de lei revela-se ainda na fixação de obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo Municipal, acarretando eventuais ônus, sem qualquer previsão do impacto orçamentário-financeiro.

Por conseguinte, ocasiona aumento de despesa sem que haja autorização constitucional para fazê-lo, consoante aduz o art. 166, §3º, da Constituição Federal, desaguando em criação de políticas públicas que necessitam de encargos financeiros para sua implantação.

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.

Importa destacar 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".

Nota-se, no entanto, que o projeto de lei sobredito não dispôs sobre a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, inviabilizando eventual sanção. De modo que, deve ser observada a existência de dotação orçamentária para a realização do feito, 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 art. 3º da presente proposição legislativa contém vícios insanáveis de inconstitucionalidade, em razão da usurpação de iniciativa para deflagração do processo legislativo, da violação ao princípio constitucional da reserva de administração e ao regime de separação dos poderes – ao qual obrigatoriamente se acham vinculados os Municípios – e da geração de aumento de despesas sem qualquer estimativa de impacto financeiro-orçamentário.

Ademais, o referido Projeto de Lei não apresenta detalhamento do seu desdobramento na Rede Municipal de Ensino de Natal, tampouco menciona a disponibilidade financeira e orçamentária para a execução do art. 3º.

Pelas razões expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO PARCIALMENTE** o **Projeto de Lei nº 524/2022**, especificamente o seu art. 3º.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito