



**PODERLEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL
Procuradoria Legislativa**

Processo nº 12/2022

Assunto: Veto integral ao Projeto de Lei nº 287/2021 que autoriza a instituir, implementar o programa de Reabilitação COVID-19, no âmbito do Município de Natal.

I

Trata de veto do Chefe do Executivo Municipal a integralidade do Projeto de Lei nº 287/2021, que dispõe sobre a autorização quanto à instituição e implementação do programa de reabilitação COVID-19, conforme dispõe o seu art. 1º:

"Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a instituir, criar, e/ou implementar o programa de reabilitação COVID-19, no âmbito do Município de Natal.

Parágrafo único. Para execução do programa nesta Lei, poderá ser firmadas parcerias com entidades públicas e privadas da área da saúde, bem como universidade, clínicas como forma de estabelecer medidas de reabilitação pós COVID-19."

Em suas razões o Chefe do Executivo alegou, em suma, que "o presente Projeto de Lei não deve prosperar, visto ser inviável a avaliação quanto ao seu impacto financeiro, conjuntamente com a atual situação de sobrecarga no quadro de profissionais da Secretaria Municipal de Saúde." O veto conclui pela impossibilidade orçamentária-financeira municipal.

Ao chegar à Comissão de Legislação Justiça e Redação Final os autos foram encaminhados à Procuradoria Legislativa para análise jurídica.

II

Convém consignar que o Projeto de Lei vetado trata da autorização de criação do programa de Reabilitação COVID-19.

Nesse panorama, o Município é ente estatal integrante da Federação como entidade político-administrativa, dotado de autonomia política, administrativa e

COMISSÕES TÉCNICAS
RECEBIDO
Em 25/04/2022

•

•

financeira, estando legitimado a legislar expressamente sobre assuntos de interesse local, a suplementar a legislação federal ou estadual, bem como **prestar serviços de atendimento à saúde** da população:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

*VII - **Prestar**, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, **serviços de atendimento à saúde da população**; (...)* (grifos acrescidos).

No caso dos autos, há que se ponderar que a Carta Magna concedeu ao Município a legitimidade para legislar sobre o tema saúde, inclusive sobre o modo de prestação dos seus serviços, seja no âmbito da competência comum dos entes federados, seja na competência própria para tratar de assuntos de interesse local:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

*II **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...)* (grifos acrescidos).

Ao se analisar o conteúdo do Projeto de Lei em exame, verifica-se que a matéria não se insere naquelas elencadas pela Constituição Federal como de competência legislativa privativa da União (art.22), possibilitando a produção normativa do ente federativo Município. Observe-se, ainda, que o referido Projeto de Lei se encontra em perfeita harmonia com o que dispõe a Lei Orgânica Municipal de Natal:

Art. 7º. Compete ao Município concorrentemente com a União, ou com o Estado ou supletivamente a eles:

*I- **zelar pela saúde**, higiene, segurança e assistência públicas; (...)* (grifos acrescidos).

Assim, é plenamente viável a edição de normas específicas sobre a temática da saúde no âmbito do Município de Natal, que detém legitimidade constitucional para fazê-lo. Por fim, importa observar que no título que dispõe sobre a saúde, a Constituição Federal o considera direito de todos e dever do Estado, visando, dentre outros objetivos, o da promoção de políticas públicas para a redução do risco de doença e acesso igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação:

*Art. 196. A **saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas **que visem à redução do risco de***

[Assinatura]

✓

✓

38 32122
doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

No mesmo sentido, trazemos entendimento doutrinário de Marlon Albert Weinert que reforça a legitimidade municipal para tratar sobre saúde, vejamos:

"Em matéria de saúde a competência de legislar é compartilhada entre todos os entes federativos, seguindo a técnica vertical limitada. Compete à União editar normas gerais, aos Estados editar as normas complementares necessárias ao funcionamento dos seus serviços e a sua função de direção do SUS, e aos municípios a edição de normas complementares necessárias a sua esfera de atuação." (2004, P.114).

Assim, pela análise da proposição conclui-se que não assiste razão o Chefe do Executivo.

Ademais, pela leitura do artigo 1º do projeto de lei impugnado, que define o objetivo da norma, percebe-se que a proposição é meramente autorizativa uma vez que a imperatividade da lei depende da **conveniência e oportunidade da Administração**.

O Des. Schalcher Ventura do TJMG, em seu voto no julgamento da ADI 3196029-38.2000.8.13.0000, escrevendo sobre a lei autorizativa, estabeleceu que *"O dispositivo legal, como redigido e promulgado, é lei abstrata, não cria direitos nem impõe deveres. Em última análise, apenas declara uma prerrogativa que, constitucionalmente, é inerente ao Administrador Municipal (...) O texto legal não tem qualquer potencial de lesividade, nem há perspectiva de que possa ele dar causa a atos ilegais ou inconstitucionais, que só ocorrerão, em tese, a partir do momento em que o Chefe do Executivo fizer uso da autorização."* (grifos acrescidos).

Esse exato entendimento já foi reproduzido pelo Tribunal de Justiça de Rondônia, cuja ementa se segue:

Apelação. Obrigação de fazer. Bolsa de estudos. Lei meramente autorizativa. Discricionariedade. Ausência de direito adquirido. 1. Tratando-se de benefício (bolsa de estudos) instituído por lei meramente autorizativa e de conteúdo eminentemente administrativo, despida de caráter imperativo e de efeito concreto, não há falar em direito subjetivo. 2. A lei autorizativa, que se limita à anuência da utilização específica de recursos públicos para determinada finalidade, estabelece mera

[Assinatura]

.)

.)

12/22
39

discrecionariade para o Prefeito que pode conceder, ou não, o benefício, de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração, não lhe sendo imposto garantir, de imediato, o direito nela descrito. 3. Não prospera o argumento de direito subjetivo ao benefício pleiteado, tampouco de impossibilidade de revogação de lei ordinária por decreto quando a norma tem conteúdo eminentemente administrativo, não se podendo falar em lei em sentido material, de conteúdo comum e obrigatório, muito menos em afronta à hierarquia das normas. 4. Apelo não provido. (TJRO, Processo: API. 00060205520138220004 RO 0006020-55.2013.822.0004; Relator(a): Desembargador Gilberto Barbosa; Órgão Julgador: 1ª Câmara Especial; Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 18/03/2015.)

A norma vetada não cria nenhum tipo de encargo ou despesa imediata à Administração Pública Municipal. A proposição envolve apenas a permissão para que o Executivo aja de determinada maneira, sem qualquer obrigatoriedade, respeitando-se a discrecionariade e oportunidade do administrador, separação dos poderes e a reserva da administração, não envolvendo qualquer inconstitucionalidade, seja formal ou material. Veja-se o aresto que possui mesmo entendimento:

"ADIN. LEI AUTORIZATIVA. NÃO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. - Se a lei municipal, de iniciativa do próprio Poder Legislativo, envolve apenas autorização para que o administrador aja de certa maneira, não há de se falar em inconstitucionalidade nem formal nem material." (TJMG. ADI 4922242-08.2009.8.13.0000, Rel. Des. Ernane Fidélis, Corte Superior, Pub. 14/05/2010). (grifos acrescentados).

Assim, inexistente lesividade da norma capaz de culminar em sua inconstitucionalidade formal ou material. Nesse sentido o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

"ADIN - Lei municipal autorizativa de concessão de vantagens aos servidores - Norma não cogente, sem potencial de lesividade, que só ocorrerá se o Chefe do Executivo fizer uso da autorização - Representação desacolhida." (TJMG. ADI 3196029-38.2000.8.13.0000, Rel. Des. Schalcher Ventura, Corte Superior, Pub. 25/05/2004).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Belo Horizonte. Lei autorizando a abertura de restaurantes populares. Alegada violação às normas da Constituição do Estado de Minas Gerais sobre iniciativa privativa de lei do Chefe do Poder Executivo, o desempenho de função relacionada ao Poder Executivo e prévia dotação orçamentária. Não configuração de qualquer afronta. Constitucionalidade da lei". (TJMG. Corte Superior, ADIN nº 289.666-0/000(1), em 13.08.03, relator Des. Pinheiro Lago).



2

3

321.220
40

"AÇÃO POPULAR - LEI AUTORIZATIVA - ATO LESIVO À MORALIDADE E AO PATRIMÔNIO PÚBLICO - INOCORRÊNCIA - VIA INADEQUADA DE IMPUGNAÇÃO - Sendo a lei meramente autorizativa, sem efeitos concretos, ainda que individual, não se apresenta cabível o ajuizamento de ação popular a fim de impugná-la, já que apenas permite a realização de determinado ato, não implicando, por si só, em lesividade ao patrimônio público e à moralidade administrativa. Sentença mantida em reexame necessário, prejudicado o recurso voluntário".(TJMG, 3ª Câmara Cível, julgado em 18.10.01, Apelação Cível nº 215558-5/000, relator Des. Kildare Curvalho).

Recentemente, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte reconheceu que Lei autorizativa advinda do Poder Legislativo não configura ingerência na administração da Municipalidade por ausência de caráter cogente:

CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. PLEITO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI QUE AUTORIZA A CONSTRUÇÃO DE NOVA PONTE NA CIDADE DO NATAL. PRELIMINAR DE NÃO SUBMISSÃO DE LEI DE EFEITOS CONCRETOS (GENERALIDADE REDUZIDA) AO CONTROLE ABSTRATO. REJEIÇÃO. ENTENDIMENTO SUPERADO QUANDO O ATO IMPUGNADO É LEI EM SENTIDO ESTRITO. PRECEDENTES DO STF. MÉRITO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE NORMA AUTORIZATIVA. ALEGADO VÍCIO MATERIAL NÃO EVIDENCIADO. NÃO CONFIGURADA A INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DA MUNICIPALIDADE. PRINCÍPIO DA HARMONIA E EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES NÃO VIOLADO. AUSÊNCIA DO CARÁTER COGENTE QUE TORNE A LEI UM ATO DE GESTÃO INTERNA. SUPOSTO VÍCIO FORMAL NÃO VERIFICADO. DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO POR PARLAMENTAR QUE NÃO USURPA A INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATO QUE NÃO CRIA ÓRGÃO OU ALTERA SUAS ATRIBUIÇÕES. TEOR DA NORMA QUE NÃO SE ENQUADRA NAS RESERVAS CONSTITUCIONAIS. PRECEDENTES DO STF. REGRAS ORÇAMENTÁRIAS NÃO DESRESPEITADAS E DE OBSERVAÇÃO OBRIGATÓRIA QUANDO DO CUMPRIMENTO DO OBJETO AUTORIZADO PELA LEI ATACADA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO RECONHECIDA. AÇÃO CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Não afronta a Constituição Estadual do Rio Grande do Norte, seja do ponto de vista material ou por vício de iniciativa, lei de iniciativa da Câmara Municipal que apenas autoriza o Poder Executivo a construir uma ponte, não estatuiendo sobre a criação de cargo ou congêneres, sobre regime de servidor público, sobre criação, estruturação ou atribuições de órgãos (art. 46, I, II, CERN). 2. A lei impugnada limita-se a autorizar atividade futura da Administração Pública Municipal, consistente na edificação de benfeitoria, cuja efetiva construção não escapará à esfera discricionária do administrador, a quem caberá o

✓

✓

44.12122
juízo da oportunidade e conveniência para tanto, levando em consideração, evidentemente, as disponibilidades financeiras e a necessária autorização orçamentária, além das balizas de ordem técnica. (TJRN. Tribunal Pleno. Relator Juiz Ricardo Procópio. ADI nº 2016.006267-6, Data do Julgamento 15/02/2017).

III

Com essas considerações, opina-se pela constitucionalidade e legalidade da proposição vetada, e, conseqüentemente, pela insubsistência dos fundamentos jurídicos que justificam o veto.

Natal, 20 de abril de 2022.


Pedro de Alcântara Farias Segundo
Procurador Legislativo Municipal


Anna Luisa Sgadari Passeggi
Procurador Legislativo Municipal

