

AO SETOR LEGISLATIVO
Em, 12/09/18

Juliano Bandeira Luz M. Santos
Chefe de Gabinete da Presidência
Câmara Municipal de Natal

A Sua Excelência o Senhor
RANIERE BARBOSA
Presidente da Câmara Municipal de Natal



PREFEITURA DO
NATAL
A NOSSA CIDADE

MENSAGEM N.º 111/2018
PROCESSO Nº 121/18

CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL
Palácio Padre Miguelinho
Gabinete da Presidência
Recebido em, 12/09/18
Hora: 08h35m

Ivanaldo de Souza Barros
Departamento de Planejamento e
Projetos Especiais

C. M. NATAL
PROCESSO Nº 121/18
FOLHA Nº 01

Em 11/09/2018

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 230/2017, de autoria da Vereadora Carla Dickson, aprovado em sessão plenária realizada no dia 14 de agosto de 2018 e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 22 de agosto de 2018, que **"Institui a Lei do Descarte o Descartável, nos órgãos públicos Municipais de Natal, e dá outras providências"**, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, inciso IX, 39, § 1.º, e 55, inciso VI, todos da Lei Orgânica do Município, na forma das RAZÕES DE VETO INTEGRAL, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO INTEGRAL

Através do Projeto de Lei n.º 230/2017, pretende o Poder Legislativo Municipal instituir a "Lei do Descarte o Descartável", no âmbito da Administração Pública do Município de Natal, com o escopo de favorecer o desuso de copos descartáveis como medida de proteção ambiental, reduzindo despesas com esse material e reeducando o servidor para a prática de hábitos saudáveis (art. 1.º, caput e §§ 1º, 2.º e 3.º).

Estabelece, ainda, que os servidores públicos municipais deverão substituir gradativamente os copos descartáveis por canecas de louça, devendo adquirir tais canecas com seus próprios rendimentos, sendo que relativamente aos visitantes os copos descartáveis deverão ser mantidos de maneira controlada (art. 2.º, caput e §§ 1º e 2.º).

Determina, outrossim, que a ação pretendida se estenda por todo o serviço público municipal, devendo ter início nos prédios da Administração Pública Municipal e da Câmara Municipal (art. 3.º), prelecionando que a Administração Pública Municipal implementará uma política de conscientização e motivação interna, a fim de que os servidores não passem a adquirir descartáveis com seus próprios recursos, possuindo como agente fiscalizador de tais ações o gestor de cada órgão (art. 4.º, caput e parágrafo único).

Assevera que o Poder Executivo deverá promover, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB, ações de conscientização ambiental e estímulo racional para adesão à pretendida lei (art. 5.º, caput), devendo cada órgão da Administração Pública Municipal fornecer a contabilização com o gasto mensal referente à compra de copos descartáveis para que se meça o impacto positivo no orçamento com a implementação da pretendida lei (art. 5.º, § 1.º), assim como deverão ser realizadas rodas de

conversa para esclarecimento acerca da importância da participação de todos, da economia de tais ações e da sua sustentabilidade (art. 5.º, § 2.º), estimulando-se outras ideias e ações cuja temática seja a promoção da sustentabilidade de forma não onerosa para o Poder Público Municipal (art. 5.º, § 3.º), não devendo ser fornecido nenhum tipo de estímulo financeiro ao servidor público em razão de tais ações (art. 5.º, § 4.º)

Aduz que, anualmente, na semana do meio ambiente (de 30 de maio a 05 de junho), será realizada audiência pública na Câmara Municipal de Natal, para avaliar as políticas públicas direcionadas à promoção do cuidado com o meio ambiente (art. 6.º).

Por fim, dispõe que, na semana do meio ambiente, será realizada uma gincana ambiental entre as Secretarias Municipais; a ser coordenada pela SEMURB, visando despertar a consciência ecológica e sustentável no serviço público municipal, sendo a premiação do órgão vencedor consubstanciada no reconhecimento público do Gestor do Poder Executivo Municipal (art. 7.º, caput e parágrafo único).

Da análise dos autos, vê-se que, embora possua fins bem intencionados, a proposição normativa ora apresentada não merece prosperar, em razão das inconstitucionalidades que a maculam.

É que, no momento em que o Poder Legislativo Municipal busca, por meio de projeto de lei, impor ao Poder Executivo, a implementação de ação específica para a sua atuação, relativamente à instituição de uma política voltada à diminuição do uso de copos descartáveis, a ser implementada no âmbito dos órgãos da Administração Pública de Natal, imiscui-se, 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 especialmente 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. Assim, esta proposição legislativa revela patente ingerência do Poder Legislativo em atividades típicas do Poder Executivo, quais sejam os poderes de gestão política e administrativa.

Deveras, reponta como atribuição do Chefe do Executivo Municipal definir se o Poder Público deverá ou não impor uma política de diminuição de uso de copos descartáveis pelos servidores públicos municipais, visando determinar a forma de fiscalização de tal política, impor novas atribuições para os órgãos municipais (notadamente para a SEMURB), assim como estabelecer a imposição de responsabilidades ao servidor público municipal.

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:¹

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:”



PREFEITURA DO
NATAL
A NOSSA CIDADE

C. M. NATAL
PROCESSO N.º 121/18
FOLHA N.º 03

Constituição Federal:

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

LOM:

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

A respeito da cláusula de reserva de administração, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou da seguinte forma, *in verbis*:

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, transgredir 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)
"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, 'b', E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO



PREFEITURA DO
NATAL
A NOSSA CIDADE

C. M. NATAL
PROCESSO N° 121/18
FOLHA N° 04

PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(...)

4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, ADI 3343, Rel. Min. AYRES BRITTO, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, Pleno, j. 01/09/2011, DJe 221 21/11/2011, Pub. 22/11/2011, Ement. Vol. 02630-01, p. 00001)

Por outro lado, percebe-se que o Projeto de Lei em comento, ao estabelecer objetivos a serem implementados diretamente pelo Poder Executivo Municipal, por meio de seus órgãos (instituição e fiscalização de política especificamente voltada para a diminuição/eliminação do uso de copos descartáveis no âmbito da Administração Pública Municipal), especialmente da SEMURB (realização de ações para a conscientização ambiental e estímulo racional à adesão ao teor da pretendida lei, bem como promoção de gincanas que visem despertar a conscientização ecológica e sustentável no serviço público municipal), impondo aos servidores públicos municipais responsabilidades específicas relacionadas à compra de canecas de louça para uso pessoal nas repartições públicas e à conscientização e motivação interna referente à eliminação do uso de copos descartáveis, 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.

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 acrescentados)

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 de tais competências privativas do Chefe do Executivo Municipal para legislar encontra fundamento de validade nos arts. 21, incisos IX, 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;

(...)

Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na última 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.”

Inclusive, o art. 55, inciso VI, também da Lei Orgânica do Município, dispõe que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública Municipal, de modo que não caberia à Câmara Municipal adentrar na regulamentação de tais assuntos.

Especialmente acerca da iniciativa privativa do Chefe do Executivo para elaborar determinados projetos de lei, os quais disponham sobre organização administrativa, colhem-se os seguintes arestos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE
11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE



PREFEITURA DO
NATAL
A NOSSA CIDADE

C. M. NATAL
PROCESSO Nº 121 / 18
FOLHA Nº: 06

LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS.

1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado.

2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências.

3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (STF, ADI 2329, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, j. 14/04/2010, DJe 116 24/06/2010, Pub. 25/06/2010, Ement. Vol. 02407-01, p. 00154)

(grifos acrescentados)

"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA.

Lei municipal, de autoria de membro do Poder Legislativo, que institui campanha de orientação e prevenção de doenças de inverno. Matéria relativa a exercício da administração direta municipal. Matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º, "caput", da CESP e art. 2º da CF/88. Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente. (TJ/SP, ADI 685429020118260000 SP 0068542-90.2011.8.26.0000, Rel. Roberto Mac Cracken, Órgão Especial, j. 24/08/2011, Pub. 06/09/2011)

(grifos acrescentados)

Desse modo, não há outra conclusão possível senão a de que o presente Projeto de Lei contém, de fato, vícios insanáveis de inconstitucionalidade, porquanto violador do regime de separação e independência dos poderes (ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios), assim como por ter afrontado as regras atributivas de competência do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da sua Administração.

Pelas razões expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, inciso IX, 39, § 1.º, e 55, inciso VI, todos da Lei Orgânica do Município, VETO INTEGRALMENTE o Projeto de Lei n.º 230/2017.

Atenciosamente,

ALVARO COSTA DIAS
Prefeito