

AO SETOR LEGISLATIVO
Em, 28/06/19
Flávio Fonseca de Assis
Flávio Fonseca de Assis
Chefe de Gabinete da Presidência



PREFEITURA DO
NATAL

CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL

Palácio Padre Miguelinho
Gabinete da Presidência
Recebido em, 27/06/2019
Hora: 17:11
Int: 533717-2

MENSAGEM N.º 034/2019

A Sua Excelência o Senhor
PAULO EDUARDO DA COSTA FREIRE
Presidente da Câmara Municipal do Natal

Em 26/06/2019

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 235/2017, de autoria da Vereadora Carla Dickson e subscrito pelos Vereadores Preto Aquino, Ary Gomes, Robson Carvalho, Eleika Bezera e Nina Souza, aprovado em sessão plenária realizada no dia 29 de maio de 2019 e recebido por este Gabinete Civil na data de 05 de junho de 2019, que “***Dispõe sobre a Ponte para a Vida – Recomenda a instalação de equipamentos de proteção nas pontes, viadutos e passarelas situadas na Cidade do Natal***”, por estar eivado de vícios de inconstitucionalidade de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 61, §1.º, inciso II, alínea “b”, da Constituição da República, bem como os arts. 16, 21, incisos IX e X, e 39, §1.º, da Lei Orgânica do Município, na forma das RAZÕES DE VETO INTEGRAL, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO INTEGRAL

Consoante o disposto no projeto de lei n.º 235/2017, pretende o Poder Legislativo Municipal determinar a instalação de equipamentos de proteção contínuos (tela de proteção ou aumento na altura do alambrado) nas laterais das pontes, passarelas e viadutos, já existentes nesta Municipalidade, com objetivo de minimizar as mortes decorrentes de suicídios (art. 1.º, *caput*), ficando dispensada de tal exigência as pontes, passarelas e viadutos, ou seus trechos, que possuam altura inferior a 20 (vinte) metros em relação à superfície (art. 1.º, §1.º).

Estabelece, ainda, que, nas licitações destinadas a realização de novas construções dessa natureza, a proteção citada deverá constar como item de segurança obrigatório (art. 1.º, §2.º).

Dispõe, outrossim, que, no caso de pontes, passarelas e viadutos administrados por concessionárias, a inobservância de tais prescrições implicará em sanção diária no valor de 2% (dois por cento) sobre a arrecadação mensal da operadora responsável, sem prejuízo das demais sanções civis e administrativas (art. 2.º, *caput*), sendo a multa arrecadada revertida para a Secretaria Municipal de Saúde – SMS, a fim de que seja investida em campanhas preventivas ao suicídio (art. 2.º, parágrafo único).

Por fim, preleciona que os responsáveis pelas pontes, passarelas e viadutos deverão efetuar a adequação em tela, levando em conta a disponibilidade de recursos orçamentários após a publicação da pretendida Lei (art. 3.º).

Da análise de seu teor, vê-se que, embora possua fins bem intencionados, a proposição normativa ora apresentada não merece prosperar, em razão dos vícios de constitucionalidade 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 ações específicas para a sua atuação, relativamente à instalação de equipamentos de proteção contínuos (tela de proteção ou aumento na altura de alambrados) nas laterais das pontes, passarelas e viadutos, desta Municipalidade, determinando, inclusive, que tais itens de segurança constem obrigatoriamente em editais de licitações futuras, e impondo a aplicação de multa em caso de descumprimento de tais prescrições, para concessionárias que administrem referidos bens, imiscui-se, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público (denominada reserva de administração), violando o princípio da separação de poderes, o qual, na ordem constitucional vigente, exsurge como cláusula pétreia, nos termos do art. 60, §4º, 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 criar um projeto para instalação de tela de proteção ou aumento na altura de alambrados nas pontes, passarelas e viadutos existentes nesta Municipalidade, assim como para determinação de disposições específicas em editais de licitação cujo objeto seja a construção de pontes, passarelas e viadutos, impondo também multas para as concessionárias que administrem tais bens e não implantem referidos itens de segurança.

Nesses termos, pode-se dizer que há, no presente projeto de lei, afronta direta ao princípio fundamental da separação dos poderes, 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:

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

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:”



A respeito da cláusula da 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 - CONSEQUENTE 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)

"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 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 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 Executivo Municipal, implicando em atuação inevitável de seus órgãos para sua execução e fiscalização, notadamente da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infraestrutura – SEMOV e da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – STTU, 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, bem como por criar novas despesas para esta Municipalidade, invadindo a esfera de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal.

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, §1º, 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;

(...)

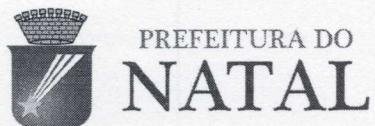
Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na ultima eleição.

§ 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.”

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 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. CARMEN LÚCIA, Pleno, j. 14/04/2010, DJe 116 24/06/2010, Pub. 25/06/2010, Ement. Vol. 02407-01, p. 00154)
(grifos acrescidos)

“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 acrescidos)

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, e criação de novas despesas.

Ante o exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2º e 61, §1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição da República, bem como os arts. 16, 21, incisos IX e X, e 39, §1º, da Lei Orgânica do Município, VETO INTEGRALMENTE o Projeto de Lei n.º 235/2017.

Atenciosamente,


ÁLVARO COSTA DIAS
Prefeito