
MENSAGEM Nº. 162/2024

À sua Excelência o Senhor

Eriko Samuel Xavier de Oliveira

Presidente da Câmara Municipal do Natal

Natal, 18 de setembro 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 762/2023**, de autoria da Vereadora Ana Paula, aprovado em sessão plenária realizada no dia 20 de agosto de 2024 e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 29 de agosto de 2024, que "Assegura às mulheres de baixa renda e vítimas de violência doméstica a prioridade em programas e serviços sociais do Município de Natal", relativamente aos arts. 2º e 3º, por estar eivado de inconstitucionalidade de cunho formal e material, afrontando o princípio da separação dos poderes, 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 assegurar às mulheres de baixa renda e vítimas de violência doméstica a prioridade em programas e serviços sociais do Município de Natal, determinando que a comprovação da baixa renda será realizada de acordo com o art. 4º, I e II, do Decreto Federal nº 6135, de 26 de junho de 2007 e a de violência doméstica mediante qualquer

manifestação de comprovação do ato por autoridade judiciária. Já a prioridade assegurada não isenta as beneficiárias de apresentar e ter aprovada a documentação exigida nos processos de seleção dos programas ou serviços sociais deferidos (art. 1º).

Dispõe que os convênios e contratos com o objetivo de promover novos programas ou serviços sociais no Município de Natal, firmados com entidades públicas ou privadas, deverão incluir cláusula que assegure a prioridade de que trata esta Lei (art. 2º) e que o Executivo Municipal regulamentará a lei no prazo de 60 dias, contados da publicação (art. 3º).

Quanto à instituição, no âmbito do Município de Natal, da prioridade em programas e serviços sociais às mulheres de baixa renda e vítimas de violência doméstica, não vislumbro óbice de cunho jurídico capaz de impedir a sua sanção, especialmente considerando-se que a criação de medidas que busquem resguardar interesse da população local não se afigura como assunto reservado à iniciativa privativa do Prefeito Municipal, de forma que não há afronta à divisão constitucional de poderes.

No entanto, o legislador municipal, nos arts. 2º e 3º deste projeto de lei, ao determinar a forma do Poder Executivo Municipal aplicar a referida prioridade, bem como regulamentar a lei em prazo estabelecido, acaba por criar atribuições à Administração Municipal, invadindo, de forma inequívoca, a seara privativa do Executivo.

Consoante lição de Hely Lopes Meirelles:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais, e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental” (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed, São Paulo, Ed. Malheiros.2013. p. 631)

Desse modo, constata-se, relativamente aos arts. 2º e 3º, desta proposição de lei, a existência de inconstitucionalidade de caráter material, vez que o seu conteúdo se afigura como invasão à forma de administrar do Poder Executivo Municipal, ao disciplinar o

meio pelo qual ele cumprirá a obrigação imposta no artigo 1º da lei em análise, bem como ao impor prazo para regulação por parte do Executivo.

É que, no momento em que o Poder Legislativo Municipal busca editar lei com o objetivo de impor atuação administrativa em determinado sentido, como ocorre na espécie, 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.

Nesses termos, pode-se dizer que há, no presente Projeto de Lei, em seu art. 2º, 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:

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.

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)

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:”

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 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, os Tribunais pátrios têm se posicionado no seguinte sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Santo André. Lei nº 10.559, de 13.09.22, de iniciativa parlamentar, instituindo a "Semana Municipal de Conscientização do Autismo".

Vício de iniciativa. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Inocorrência. **Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da 'reserva de administração' e da separação dos poderes. A norma invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo ao determinar a ornamentação do Paço Municipal, definir eventos comemorativos, impor a realização de exposição em locais indicados (art. 2º e seus §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º). Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Inconstitucionalidade. Fonte de custeio. Leis dessa natureza criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Ausente o vício. Ação procedente, em parte. (TJ-SP - ADI: 20704096420238260000 São Paulo, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 16/08/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/08/2023)**

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 12.057/19, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que cria campanha local de enfrentamento ao assédio e violência sexual. Imposição, porém, para a campanha, de providências como o treinamento de servidores, divulgação em espaços públicos, contas de serviço e cartazes em ônibus, além de impor parcerias. **Ausência de vício de iniciativa no estabelecimento em si do que é real política pública, mas afronta à reserva da administração quando se estabelecem as ações de implementação da campanha. Artigos 4º, 5º e 6º da Lei n. 12.057/19 considerados inconstitucionais.** Ação julgada parcialmente procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2083729-89.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/07/2021; Data de Registro: 15/07/2021)

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), assim como por ter afrontado as regras atributivas de competência do Poder Executivo, ao tratar de atribuições exclusivas do Poder Executivo municipal.

Diante de todo o exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, com base nas razões técnicas, de interesse público e jurídico-constitucionais apontadas acima,

VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº 762/2023, relativamente aos arts. 2º e 3º,
por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho material e formal.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito