



Governo do Estado do Rio Grande do Norte
Gabinete da Governadora

Ofício nº 130/2006-GE

Natal, 15 de maio de 2006.

Senhor Presidente,

Dirigimo-nos a V.Ex^a para, com respaldo no que dispõe o artigo 49, § 1º, da Constituição Estadual, encaminhar-lhe as razões de veto integral ao Projeto de Lei nº 0060/2005, de iniciativa do ilustre **Deputado Paulinho Freire e Outros**, que *“Dispõe sobre cota para aquisição de unidades habitacionais populares destinadas a portadores de deficiência física permanente”*.

Na oportunidade, renovamos a V.Ex^a e a seus ilustres Pares protestos de estima e elevada consideração.

Wilma Maria de Faria

GOVERNADORA

Exmº Sr.

Deputado ROBINSON MESQUITA DE FARIA

Presidente da Assembléia Legislativa do Estado

Palácio José Augusto

Nesta



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

A GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso de suas atribuições constitucionais (art. 49, § 1º, e 64, VI, da Constituição Estadual), decide **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei n.º 0060/05, constante dos autos do Processo n.º 1.046/05 – PL/SL, que “*Dispõe sobre cota para aquisição de unidades habitacionais populares destinadas a portadores de deficiência física permanente*”, de iniciativa de Suas Excelências, os Senhores Deputados Estaduais, **PAULINHO FREIRE** e **outros**, aprovado pela Assembléia Legislativa, em Sessão Plenária, realizada em 22 de março de 2006, de acordo com as razões que seguem.

RAZÕES DE VETO

O Projeto de Lei em apreço pretende autorizar, legalmente, o Poder Executivo a reservar, no âmbito dos programas públicos destinados à construção de moradias populares, financiados com recursos públicos, 10% (dez por cento) das unidades habitacionais construídas para pessoas portadoras de deficiência física permanente.

Com vistas a viabilizar tal propósito, foram determinadas, dentre outras, as seguintes providências: (i) a autorização para o Poder Executivo do Estado instituir a medida em tela (art. 1º); (ii) o estabelecimento dos requisitos para que os interessados possam beneficiar-se das disposições normativas presentes na futura lei (arts. 2º e 3º); e (iii) a determinação para que as unidades habitacionais excedentes sejam alienadas, conforme os critérios previstos em lei ou regulamento.

Em que pese ao nobre desígnio de contribuir para o exercício da competência estabelecida no art. 23, II, da Constituição Federal¹, a Proposição apresenta inconstitucionalidades de natureza *formal* e *material*, conforme demonstrado a seguir.

¹ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Quanto à primeira (*formal*), assim entendida a violação ao processo legislativo constitucional², cumpre esclarecer a existência de vício subjetivo na fase inicial do respectivo processo, pois – quando pretende autorizar o Poder Executivo a adotar medidas de proteção aos deficientes físicos permanentes, no campo dos programas públicos enfocados – a Proposta Normativa, *apresentada por membros do Parlamento Estadual*, passou a infringir a competência reservada ao Governador, na forma do art. 46, § 1º, II, *c*, da Constituição Estadual, reproduzido a seguir:

“Art. 46.....

§ 1º São de *iniciativa privativa do Governador do Estado* as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

c) criação, estruturação e *atribuições* das Secretarias, Polícia Militar, Polícia Civil e *órgãos da administração pública*.

(...)”. (Grifos acrescentados).

Com efeito, ao interferir no aspecto *funcional* da Administração Pública³, mediante a imputação de *atribuições* ao Poder Executivo⁴, o Projeto de Lei passou a desrespeitar a referida competência constitucional do Governador, a quem cumpre o exercício superior do Poder Executivo do Estado⁵, mediante os *órgãos e entidades da administração pública estadual*.

Registre-se, ao ensejo, que nem mesmo a sanção a projeto de lei no qual se tenha constatado vício de iniciativa teria o condão de convalidar a norma que se introduziria no ordenamento jurídico, como se infere deste entendimento firmado no Supremo Tribunal Federal (STF):

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)”.

² Cf. Pedro Lenza, *Direito constitucional esquematizado*, 8 ed., São Paulo: Método, 2005, pp. 91-92.

³ Cf. Odete Medauar, *Direito administrativo moderno*, 8 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, pp. 47-48.

⁴ Vide o disposto na nota de rodapé n.º 3.

⁵ Conforme o art. 57 c/c o art. 64, III, da Constituição Estadual.

reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado⁶”.

Igualmente digno de nota é o compasso doutrinário desse entendimento, como se observa na seguinte consignação de Alexandre de Moraes⁷:

“Assim, supondo que um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo tenha sido apresentado por um parlamentar, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, quando remetido à deliberação executiva, a eventual aquiescência do Presidente da República, por meio da sanção, estaria suprindo o inicial vício formal de constitucionalidade?

Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal,⁸ que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação n.º 890 – GB,⁹ permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação, (...)”.

Postas essas considerações, tem cabimento discorrer sobre as inconstitucionalidades *materiais* da Proposta Legislativa, ou seja, aquelas relacionadas ao assunto abordado no texto normativo¹⁰.

Nesse diapasão, cumpre ressaltar, de plano, que a Deliberação Parlamentar – à medida que *autoriza* o Poder Executivo a implementar, no âmbito de programas públicos destinados à construção de casas populares, medidas preferenciais aos

⁶ STF, Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov 1997, p. 62.216, apud Alexandre de Moraes, *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098.

⁷ *Direito constitucional*, 12 ed., São Paulo: Atlas, 2002, pp. 531-532.

⁸ Súmula 5: “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.

⁹ RTJ 69/629 – EMENTA: “A sanção não supre a falta de iniciativa *ex vi* do disposto no art. 57, parágrafo único, da Constituição, que alterou o direito anterior”. No mesmo sentido: RTJ 157/460.

¹⁰ Cf. Pedro Lenza, *Ibidem*.

deficientes físicos permanentes (art. 1º¹¹) – passa a apresentar disposição normativa *inconstitucional* e *inócua*, conforme demonstrado a seguir.

A Constituição Federal, em seu art. 2º, seguindo a tendência das democracias modernas, inspiradas no universalismo da Declaração Revolucionária Francesa de 1789¹², como bem anota Fábio Konder Comparato¹³, promoveu a tripartição dos Poderes Estatais, exatamente, para que, mediante o conhecido sistema de freios e contrapesos, o Poder seja contido pelo próprio Poder, de forma *harmônica* e *sem qualquer vínculo de subordinação* entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário¹⁴, salvo previsões excepcionais do Estatuto Fundamental¹⁵. Daí a impropriedade jurídica de o Poder Legislativo *autorizar* o Poder Executivo a realizar uma medida que se enquadra na competência típica da Administração Pública, sem o suficiente respaldo constitucional.

Portanto, quando tenciona autorizar, legalmente, a instituição de um direito preferencial no âmbito de programas governamentais, o Projeto de Lei, de um lado, viola a independência constitucional que o Poder Executivo do Estado¹⁶ tem para – *independentemente de aprovação ou autorização do Poder Legislativo*¹⁷ – aferir a conveniência e a oportunidade dos atos necessários ao fiel cumprimento das suas *funções típicas*, e, de outro, mostra-se prescindível, por facultar ao Poder Executivo uma tarefa que já está inserta em sua competência constitucional.

Sob outro enfoque, resta esclarecer que a *função administrativa* é típica do Poder Executivo, a quem compete exercê-la com repercussão direta nos interesses públicos primários, ou seja, de toda a sociedade¹⁸, concretizando assim as opções políticas do

¹¹ “Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a reservar, para pessoas portadoras de deficiência física permanente, nos programas de construção de habitações populares financiados pelo Poder Público ou que contenham recursos orçamentários do Estado, 10% (dez por cento) das unidades habitacionais construídas.”

¹² “Art. 16. Toda sociedade, na qual a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição.” (Fábio Konder Comparato, *A afirmação histórica dos direitos humanos*, 3 ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p. 155).

¹³ *Ibid*, p. 130-131.

¹⁴ Cf. Ricardo Cunha Chimenti, Fernando Capez, Márcio F. Elias Rosa e Marisa F. Santos, *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 35-36.

¹⁵ *Exempli gratia*, o art. 49, XVII, da Constituição Federal, que exige prévia aprovação do Congresso Nacional para as alienações ou concessões de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

¹⁶ Conforme o disposto no art. 2º da Constituição Estadual, *verbis*:

“Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

¹⁷ Observadas as disposições constitucionais, conforme ressaltado antes.

¹⁸ Cf. Odete Medauar, *Direito administrativo moderno*, 8 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.34.

Governo¹⁹, *exempli gratia*, a definição das políticas e programas públicos de proteção às pessoas portadoras de deficiência, dentro dos limites estabelecidos em lei²⁰.

Nesse passo, deve-se ter presente que a Lei Magna, ao prescrever normas de proteção para as pessoas portadoras de deficiência, no que se refere às construções, impôs o dever de adaptar os logradouros e edifícios de uso público às limitações dos deficientes, a fim de lhes garantir o acesso de forma adequada (art. 227, § 2º e 244).

Por seu turno, a Lei Federal n.º 7.853, de 24 de outubro de 1989²¹, ao regulamentar os referidos dispositivos constitucionais, disciplinou o seguinte:

“Art. 2º Ao Poder Público e seus órgãos cabe assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Parágrafo único. Para o fim estabelecido no caput deste artigo, os órgãos e entidades da administração direta e indireta devem dispensar, no âmbito de sua competência e finalidade, aos assuntos objetos esta Lei, tratamento prioritário e adequado, tendente a viabilizar, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

(...)

V - na área das edificações:

a) a adoção e a efetiva execução de normas que garantam a funcionalidade das edificações e vias públicas, que evitem ou

¹⁹ Cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, 28 ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 64.

²⁰ Observando, assim, o princípio da legalidade. Destaque-se a atual tendência doutrinária em ampliar o alcance do referido princípio, a exemplo da jurista Lúcia Valle Figueiredo, para quem o administrador, além de se sujeitar à lei, “necessariamente, deve estar submetido também ao Direito, ao ordenamento jurídico, às normas e princípios constitucionais (...)” (*Curso de direito administrativo*, 7 ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 42).

²¹ “Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.”

removam os óbices às pessoas portadoras de deficiência, permitam o acesso destas a edifícios, a logradouros e a meios de transporte”.

Inferese que o legislador pátrio, ao prever as normas de integração das pessoas portadoras de deficiências quanto às edificações, elegeu medidas tendentes a compensar as limitações dessas pessoas, facilitando-lhes, assim, o acesso e a locomoção. Não se pode olvidar que o princípio constitucional da isonomia implica tratar de maneira igual os iguais e de maneira desigual os desiguais, exatamente para que sejam equilibradas as diferenças, e, assim, atinja-se igualdade²².

Dessa forma, percebe-se que a Deliberação Parlamentar passa a criar um critério discriminatório injusto, no âmbito da execução de programas públicos dedicados à construção de casas populares, uma vez que não objetiva contrabalançar as limitações físicas das pessoas portadoras de deficiência, mas apenas lhes instituir um direito de preferência em detrimento dos demais cidadãos, que participarão dos referidos programas públicos, violando assim o princípio constitucional da igualdade.

Ademais, a Proposição distancia-se do sentido expresso nas regras constitucionais²³ e legais²⁴ de integração das pessoas portadores de deficiência, no que tange às edificações, conforme enfatizado antes.

À margem de todo esse arrazoado, cabe assinalar a necessidade que tem, especialmente, o Direito Positivo de expressar-se de forma tecnicamente adequada, isto é, por meio de uma linguagem apta a permitir que a respectiva positividade jurídica ingresse no sistema normativo de modo racional e sistemático²⁵, facilitando assim a sua correta aplicação pelos órgãos estatais, bem como seu cumprimento voluntário pelos cidadãos.

De fato, as imprecisões lingüísticas contidas no Projeto de Lei em apreço comprometem o alcance dessa finalidade discursiva²⁶, destoando ainda das exigências normativas da Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, que – regulamentando o art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal – dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

²² Cf. Alexandre de Moraes, *Direito constitucional*, 12 ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 64.

²³ Cf. Arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Maior.

²⁴ Cf. Art. 2º, parágrafo único, V, a, da Lei Federal n.º 7.853/89.

²⁵ Cf. Dennis Lloyd, *A idéia de lei*, 2 ed., São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 369.

²⁶ Por exemplo, a lacuna no texto normativo enfocado, referente à falta de identificação exata do Órgão Público Estadual que seria o responsável pelo recebimento dos requerimentos, por parte dos possíveis interessados no benefício constante da Proposição (art. 3º).

Diante dos vícios jurídicos de ordem constitucional acima expostos, resolvo **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei n.º 0060/05, constante dos autos do Processo n.º 1.046/05 – PL/SL.

Dê-se ciência à Egrégia Assembléia Legislativa do disposto no texto vetado, para sua devida apreciação, conforme prescrevem os §§ 1º e 4º, do art. 49, da Constituição Estadual.

Palácio de Despachos de Lagoa Nova, em Natal – RN, de de 2006,
185º da Independência e 118º da República.

WILMA MARIA DE FARIA
GOVERNADORA DO ESTADO