PREFEITURA DO
NATAL

MENSAGEM Nº. 108/2024

A Sua Excelência o Senhor
Eriko Samuel Xavier de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 29 de maio 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 integralmente o **Projeto de Lei n.° 304/2021**, de autoria da Vereadora Ana Paula, aprovado em sessão plenária realizada no dia 25 de abril de 2024, e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 09 de maio de 2024, que *"Dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização de assentos em locais determinados aos portadores de Transtornos de Déficit de Atenção e Hiperatividade, escolas públicas e privadas do Município do Natal e dá outras providências"***,** por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º, 22, inciso XXIV, e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município, na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Consoante o disposto no Projeto de Lei em questão, pretende o Poder Legislativo Municipal determinar que as escolas públicas e privadas do Município de Natal disponibilizem, em suas salas de aulas, assentos na primeira fila destinados aos alunos com Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade - TDAH (art. 1.º, *caput*), bem como prever que o aluno diagnosticado com TDAH terá direito a realizar as atividades de avaliação e provas, durante o ano letivo, em local diferenciado, com o auxílio preferencialmente do Professor Especializado e com maior tempo para a sua realização (art. 1.º, parágrafo único).

Estabelece, ainda, que, para o atendimento de tais direitos será necessária a apresentação, por parte dos pais e/ou responsáveis pelo aluno, de laudo médico comprovante do TDAH, emitido por médico especialista em neurologia ou psiquiatria (art. 2.º).

Da análise dos autos, vê-se que os objetivos perseguidos pelo legislador municipal exsurgem como de evidente relevância social, vez que residem na instituição de direitos específicos aos alunos portadores de TDAH da Rede Municipal de Ensino. No entanto, tal proposição não merece prosperar em razão das inconstitucionalidades que a maculam.

O primeiro ponto a ser destacado é que o Poder Legislativo Municipal tem como fim, com o presente projeto de lei, impor a implantação das ações em comento ao Poder Executivo Municipal, por meio de órgãos municipais, notadamente a Secretaria Municipal de Educação – SME.

Ora, 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.

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 instituir a implementação de direitos específicos, dentro das salas de aula, para os alunos diagnosticados com TDAH, no âmbito da Rede Municipal de Ensino, tendo a organização e fiscalização respectivas efetuadas por órgão específico da Administração Pública Municipal, qual seja a SME.

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:

> ***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 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 - 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, 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)

[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:"

> *"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 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, por meio de seus órgãos (na espécie, a SME), 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, inciso 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 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. CÁRMEN 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)

Ressalta-se, ainda, que este projeto de lei, nos moldes em que apresentado, acaba por violar, claramente, o inciso XIV do art. 22, da Constituição Federal, que determina, competir **privativamente** à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Para melhor entendimento da matéria, colaciona-se abaixo o dispositivo citado, *in verbis*:

> *"Art. 22. Compete* ***privativamente à União*** *legislar sobre:*
> *(...)*
> *XXIV -* ***diretrizes e bases da educação nacional****;"*
> (grifos acrescidos)

Como é cediço, a competência legislativa privativa conferida à União, pela Constituição da República, atribui a tal ente federativo a competência para legislar sobre determinadas matérias, podendo, por meio de lei complementar, conferir aos Estados apenas a regulamentação de assuntos específicos em complementação ao já regulado pela lei federal (art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal).

Assim, na hipótese sob análise, a presente proposição legislativa extrapola os limites de competência legislativa municipal, vez que, com o propósito de regulamentar os direitos de alunos diagnosticados com TDAH nesta Municipalidade, acabou por buscar criar regulamentação que somente seria lícito à lei federal impor, uma vez que, ao tratar sobre matéria afeta às diretrizes e bases da educação nacional, usurpa competência privativa da União (art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal).

Inclusive tem-se que a Lei federal n.º 14.254, de 30 de novembro de 2021, promove, atualmente, a regulamentação do assunto, estabelecendo o acompanhamento integral de educandos com dislexia ou transtorno de déficit de atenção com hiperatividade (TDAH), com apoio de profissionais da área da saúde, assistência social e da própria escola, de modo que caberá aos professores o encaminhamento dos casos identificados para a equipe de atendimento multissetorial, cabendo, assim, ao Município a opção de apenas suplementá-la no que achar necessário, o que, obviamente, não se resume à mera disposição de cadeiras no sala de aula sem qualquer orientação técnica.

Acerca de Lei que versava sobre assunto similar ao tratado no presente projeto de lei, o Tribunal de Justiça de São Paulo teve a oportunidade de se manifestar pela sua inconstitucionalidade, senão vejamos:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 13.945, de 27 de setembro de 2021, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que cria a* ***'obrigatoriedade de escolas públicas e privadas disponibilizarem cadeiras em locais determinados nas salas de aula aos portadores de transtorno de Défict de Atenção e Hiperatividade TDAH'*** *- Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes, bem como da competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre Educação SISTEMA DE ENSINO. Projeto apresentado por parlamentar direcionado a obrigar os gestores*

> *escolares a implementarem organização do ambiente de sala de aula para potencializar o aprendizado de portadores de TDAH.* ***Nítida invasão da autonomia dos estabelecimentos educacionais para implemento do projeto didático-pedagógico de acolhimento de alunos com o referido transtorno, além de usurpar competência da União e dos Estados para disciplinar a matéria que não é de interesse somente local (artigos 209, inciso I e 211 da CF/88; 239 e 248 da CE/89).*** *Superveniência, ainda, da Lei Federal nº 14.254, de 30 de novembro de 2021, que estabelece o programa nacional de acompanhamento integral de educandos portadores de TDAH, com fixação de diretrizes gerais que limitam a atuação suplementar dos Municípios no que couber (artigo 30, incisos I e II, da CF/88).* ***Necessidade de infraestrutura permanente multidisciplinar que adentra na organização das Secretarias de Educação*** *e Saúde do Município, afastando a aplicação do precedente do Tema 917, em repercussão geral, do S.T.F.* ***- Inconstitucionalidade verificada*** *por ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual Precedentes deste Órgão Especial Ação julgada procedente."* (TJ/SP, ADI 2233100-93.2021.8.26.0000 SP, Rel. JACOB VALENTE, Órgão Especial, j. 20/04/2022) (grifos acrescidos)

Ademais, a delimitação de local de assento em sala de aula deve advir de estratégias orientadas e planejadas pelos professores, a partir das particularidades apresentadas pelos estudantes, não apenas os portadores de TDAH, mas também considerando outras condições. Assim, após avaliação individualizada, o professor possui autonomia de decidir o objetivo a ser alcançado conforme sua metodologia e prática pedagógica, avaliando a necessidade de cada caso, sobre a ocupação das cadeiras da primeira fila, organizando o espaço da sala de aula de acordo com a turma.

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 por a invadir a esfera de competência privativa da União para legislar sobre determinadas matérias.

Deste modo, pelas razões acima expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei n° 304/2021, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito