RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 408/2025

PROJETO DE LEI Nº 408/2025. CRIAÇÃO DE POLÍTICA DE APOIO E ORGANIZAÇÃO EM PROL DE TRABALHADORES INFORMAIS NO MUNICÍPIO DE NATAL. INSTITUIÇÃO DE DIRETRIZES E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE. PARECER PELA REJEIÇÃO.

PROPONENTE: VEREADOR DANIEL VALENÇA

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (CLJRF) o Projeto de Lei nº 408/2025, de autoria do ilustre Vereador Daniel Valença, que visa instituir a “Política de Apoio e Organização em prol dos Trabalhadores Informais” no município de Natal/RN.

A proposta estabelece objetivos, diretrizes e ações voltadas à organização, identificação, apoio e estímulo à formalização do trabalho informal, bem como prevendo a criação de cadastros, fornecimento de identificação oficial, estruturação de pontos de apoio físicos, oferta de infraestrutura mínima e execução de políticas públicas específicas pelo Poder Executivo.

Em conformidade com o Regimento Interno desta Casa, o projeto foi lido em expediente e encaminhado a esta comissão para o exame de admissibilidade, sendo este relator designado para emitir o parecer técnico-jurídico.

Consta nos autos informações de que a proposta legislativa não possui similitude com outra proposta ou lei que tramita ou tramitou nesta Casa, fl. 11A.

É o que importa relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final- CLJR, nos termos do artigo 71, I do Regimento Interno emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de todas as proposições que tramitam na Casa Legislativa.

Deve a CLJR examinar a competência legislativa do projeto de lei, se está em consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município (artigo 71, I Regimento Interno; arts. 5º, 6º e 7º da Lei Orgânica de Natal/RN).

Cabe, ainda, à comissão verificar se o autor do projeto de lei é legitimado para tratar da matéria da propositura e se não usurpa iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal ou de outros entes federativos, conforme dispõe o artigo 39, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal e art. 166, parágrafo único do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Ainda que o projeto de lei esteja juridicamente adequado, deve a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar pela boa técnica legislativa, verificando clareza,

precisão, estruturação e organização lógica do texto, combatendo termos vagos, contradições e ambiguidades, uma vez que projetos mal redigidos podem ter sua tramitação prejudicada (art. 71, I, XIX do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal/RN).

II.2 DO VÍCIO DA INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DO PODER.

O Projeto de Lei nº 408/2025, de autoria do Vereador Daniel Valença, propõe a criação da Política de Apoio e Organização em prol de Trabalhadores Informais no Município em Natal.

A Constituição da República de 1988 consagrou, como cláusula estruturante do Estado Democrático de Direito, o princípio da separação dos Poderes (art. 2º CF/88), segundo o qual as funções estatais devem ser exercidas de forma harmônica, porém com limites claros e indevassáveis entre legislar, administrar e julgar.

No âmbito municipal, tal princípio é reproduzido e concretizado pela Lei Orgânica do Município de Natal, que delimita as competências do Poder Legislativo e do Poder Executivo, reservando a este último a iniciativa legislativa e a condução administrativa das políticas públicas, especialmente quando envolvem organização administrativa, definição de serviços, criação de estruturas, gestão de pessoal e execução orçamentária.

O Projeto de Lei nº 408/2025, embora formalmente apresentado como norma instituidora de política pública, extrapola os limites da função legislativa, ao adentrar de forma direta e vinculante na esfera de atribuições do Poder Executivo Municipal.

Com efeito, o texto da proposição contém diversos dispositivos que impõem deveres administrativos concretos, ao empregar comandos normativos de natureza executiva, tais como: *"o Poder Executivo deverá"*, *"o Município disponibilizará"*, *"a Prefeitura implementará"* e *"o Poder Executivo estruturará"*. Tais expressões não se limitam à fixação de diretrizes gerais ou objetivos programáticos, mas determinam a prática de atos de gestão, retirando do Chefe do Poder Executivo a discricionariedade administrativa que lhe é constitucionalmente assegurada.

Além disso, o Projeto disciplina, de maneira detalhada, aspectos típicos da atividade administrativa, como a criação e manutenção de cadastros públicos, fornecimento

de identificações oficiais, estruturação de pontos físicos de apoio, oferta de infraestrutura permanente, execução de programas continuados, fiscalização e monitoramento de atividades econômicas, matérias que, por sua própria natureza, dependem de planejamento administrativo, alocação de recursos, definição de prioridades governamentais e compatibilização com o orçamento público.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criam obrigações administrativas, interferem na organização da Administração Pública ou impõem a execução de políticas públicas violam a separação dos Poderes, ainda que revestidas de relevante conteúdo social. Não se trata de juízo de conveniência da política proposta, mas de limitação constitucional objetiva à iniciativa legislativa. TEMA 917.

Nesse sentido, o STF reiteradamente decide que o Poder Legislativo não pode, por iniciativa própria, substituir-se ao administrador público, determinando como, quando e em que condições o Executivo deverá implementar políticas públicas, sob pena de usurpação de competência e inconstitucionalidade formal.

Ressalte-se que a competência da Câmara Municipal para legislar sobre políticas públicas não se confunde com a prerrogativa de executá-las ou de impor sua execução, cabendo ao Legislativo estabelecer normas gerais, princípios e diretrizes abstratas, e ao Executivo, de forma exclusiva, a regulamentação e a implementação administrativa dessas políticas.

Dessa forma, ao ultrapassar o campo normativo e ingressar na seara da gestão pública, o Projeto de Lei nº 408/2025 incorre em vício formal de iniciativa, por violação direta ao princípio da separação dos Poderes e às regras constitucionais e orgânicas que regem a repartição de competências no âmbito municipal.

Trata-se, portanto, de inconstitucionalidade formal que compromete a validade da proposição desde a sua origem, impondo a esta Comissão o dever de reconhecer o vício e obstar o prosseguimento da matéria, em observância ao controle preventivo de constitucionalidade que lhe compete.

II. 3 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

Para além do vício formal de iniciativa já identificado, o Projeto de Lei nº 408/2025 padece, igualmente, de inconstitucionalidade material, na medida em que viola, de forma substancial, o princípio da separação dos Poderes, estruturante do ordenamento constitucional brasileiro.

A inconstitucionalidade material se configura quando o conteúdo da norma, ainda que formalmente válida, afronta valores, princípios ou comandos constitucionais, comprometendo a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes constituídos. No caso em exame, a proposição não apenas invade competência alheia por sua iniciativa, mas desorganiza o próprio desenho constitucional da Administração Pública, ao impor modelos de atuação administrativa e restringir a liberdade decisória do Poder Executivo.

O texto do Projeto avança sobre o núcleo essencial da função administrativa ao disciplinar, de maneira minuciosa e vinculante, a forma de implementação de políticas públicas, determinando estruturas físicas, serviços permanentes, programas continuados, mecanismos de fiscalização e rotinas administrativas específicas. Ao fazê-lo, o legislador municipal substitui o juízo técnico e discricionário do administrador público por comando legislativo rígido, esvaziando a autonomia decisória que a Constituição confere ao Chefe do Poder Executivo.

Tal ingerência é materialmente incompatível com a Constituição, pois a separação dos Poderes não se resume à definição formal de competências, mas exige que cada Poder exerça suas funções típicas sem sofrer interferências indevidas que comprometam sua autonomia funcional. A atuação legislativa que detalha e impõe a execução administrativa de políticas públicas rompe esse equilíbrio, convertendo o Poder Legislativo em gestor indireto da máquina pública.

Cumpre destacar que políticas públicas, por sua natureza dinâmica e complexa, demandam planejamento, avaliação contínua, compatibilização orçamentária, definição de prioridades e adaptação à realidade fiscal e administrativa do ente federativo, atividades que se inserem no âmbito da função executiva. A tentativa de engessar tais escolhas por meio de lei de iniciativa parlamentar configura afronta direta à lógica constitucional da Administração Pública.

Além disso, o Projeto impõe obrigações administrativas que não admitem ponderação de conveniência, oportunidade ou capacidade financeira, retirando do Executivo

a possibilidade de avaliar o momento adequado, os meios disponíveis e a compatibilidade das medidas com o interesse público global. Essa supressão da discricionariedade administrativa não encontra respaldo constitucional e compromete a eficiência, a legalidade e a responsabilidade da gestão pública.

A jurisprudência é firme ao reconhecer que o Poder Legislativo não pode imiscuir-se na gestão administrativa, ainda que sob o argumento de assegurar direitos sociais ou promover políticas públicas relevantes. O mérito social da proposta, por mais legítimo que seja, não tem o condão de afastar limites constitucionais objetivos, sob pena de se admitir a relativização indevida da separação dos Poderes.

Nesse contexto, o Projeto de Lei nº 408/2025 não se limita a estabelecer diretrizes gerais ou objetivos abstratos, mas impõe modelo concreto de atuação administrativa, transformando o Legislativo em instância executora indireta, o que caracteriza inconstitucionalidade material autônoma, distinta e cumulativa em relação ao vício formal de iniciativa.

Dessa forma, a proposição afronta materialmente o princípio da separação dos Poderes, comprometendo a legitimidade constitucional da norma e impondo o reconhecimento de sua incompatibilidade com a Constituição da República, independentemente de eventuais ajustes redacionais ou de intenção legislativa subjacente.

II.4 DA CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO.

O Projeto de Lei nº 408/2025 incorre, ainda, em vício grave e autônomo de inconstitucionalidade e ilegalidade ao instituir obrigações estatais que implicam criação e ampliação de despesas públicas, sem a correspondente observância das exigências constitucionais e legais de planejamento e responsabilidade fiscal.

Embora o texto do Projeto procure conferir aparência de neutralidade orçamentária ao consignar cláusula genérica segundo a qual as despesas decorrentes de sua execução correriam por conta de dotações orçamentárias próprias, tal previsão não supre, nem substitui, os requisitos formais e materiais impostos pelo ordenamento jurídico para a criação de gastos públicos permanentes.

A proposição estabelece, de forma expressa ou implícita, a implementação de medidas que demandam desembolso continuado de recursos públicos, tais como: confecção e distribuição gratuita de identificações oficiais; criação, estruturação e manutenção de pontos físicos de apoio; fornecimento de água potável, banheiros públicos, energia elétrica, internet e áreas de descanso; execução de programas de capacitação; campanhas institucionais de conscientização; além de atividades administrativas permanentes de fiscalização, monitoramento e gestão.

Tais obrigações não se caracterizam como despesas eventuais ou de baixo impacto, mas como despesas públicas continuadas, que exigem planejamento prévio, estrutura administrativa adequada e previsão orçamentária compatível com os instrumentos de planejamento do ente federativo.

Nesse contexto, o Projeto afronta diretamente os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que condicionam a criação ou expansão de despesa obrigatória à apresentação prévia de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como à demonstração de compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A ausência desses elementos inviabiliza a aferição da sustentabilidade fiscal da política proposta e transfere ao Poder Executivo ônus financeiro indeterminado, em flagrante violação ao regime constitucional de finanças públicas e ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal, previsto no art. 163 da Constituição Federal.

Cumpre salientar que o Poder Legislativo não pode, ainda que por lei, impor ao Executivo a assunção de despesas sem prévia análise de impacto e sem indicação clara da fonte de custeio, sob pena de comprometer o equilíbrio orçamentário e a própria governabilidade administrativa. A simples remissão genérica a dotações existentes não atende às exigências legais, tampouco legitima a criação de novas obrigações financeiras.

Além disso, ao instituir despesas sem respaldo nos instrumentos de planejamento, o Projeto fragiliza a previsibilidade fiscal, dificulta a execução orçamentária e potencialmente compromete políticas públicas já em curso, em prejuízo do interesse público mais amplo.

Dessa forma, a proposição revela-se materialmente incompatível com o ordenamento jurídico-financeiro vigente, por desconsiderar os limites impostos pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, configurando vício grave que, por si só, já seria suficiente para obstar sua aprovação.

Assim, a criação de despesa pública sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro adequada constitui fundamento autônomo e suficiente para a rejeição do Projeto de Lei nº 408/2025, reforçando a necessidade de atuação preventiva desta Comissão na proteção da legalidade e do equilíbrio fiscal do Município.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de Natal (art. 21 c/c art. 39 LOM), além do entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, observando o vício de iniciativa, voto pela **REJEIÇÃO TOTAL** do Projeto de Lei nº 408/2025, com o consequente **ARQUIVAMENTO**, nos termos dos Artigos 71, § 1º e 198, inciso I do Regimento Interno.

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho, Natal/RN, 28 de janeiro de 2026.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa

Vereador Membro da CLJR