**RIO GRANDE DO NORTE**
**CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL**
**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)**

**PROJETO LEI Nº 925/2025**

PROJETO DE LEI 925/2025. INSTITUI O PROGRAMA MINHA ESCOLA RECICLA. CONCESSÃO DE BÔNUS FINANCEIRO ÀS ESCOLAS MUNICIPAIS MEDIANTE CUMPRIMENTO DE METAS DE RECICLAGEM. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E À SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONMANEO DA ADMINISTRATÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. VIOLAÇÃO À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA.

**Iniciativa: Vereador Chagas Catarino**
**Relator: Vereador Fúlvio Saulo**

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Vereador Chagas Catarino que pretende instituir, no âmbito do Município de Natal, o Programa “Minha Escola Recicla”, voltado ao incentivo da reciclagem de resíduos sólidos nas unidades escolares da rede municipal de ensino.

A proposição estabelece a concessão de bônus financeiro às escolas que alcançarem ou superarem metas de reciclagem definidas pelo Poder Executivo, além de prever critérios de avaliação, acompanhamento, certificação, repasse de recursos, indicadores de desempenho, formação de comissão técnica e regulamentação posterior pelo Executivo.

Consta, nos autos, informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou projeto de lei com matéria similar, fl. 10.

O projeto de lei de iniciativa parlamentar foi encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para análise de sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

Os autos foram encaminhados a este Vereador para relatoria.

É o relatório.

**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 72, 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 72, I, Regimento Interno; arts. 5º 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.

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. 72, I do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal/RN).

**II.2 – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL E DA RELEVÂNCIA MATERIAL DA MATÉRIA.**

Inicialmente, reconhece-se que a matéria possui evidente relevância pública, por envolver educação ambiental, sustentabilidade, manejo adequado de resíduos sólidos e incentivo à participação da comunidade escolar.

Sob o ponto de vista material, a Constituição Federal de 1988 atribui ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I e II CF) bem como para atuar em temas relacionados à educação (art. 23, V CF), proteção ambiental, limpeza urbana e políticas públicas de desenvolvimento sustentável, (art. 23, VI CF).

A própria Lei Orgânica do Município de Natal reconhece a competência municipal para legislar sobre matéria de interesse local e atuar, em cooperação com os demais entes federativos, em temas de educação, cultura, proteção ambiental e defesa da qualidade de vida.

Contudo, a existência de interesse local não autoriza, por si só, que qualquer matéria seja deflagrada por iniciativa parlamentar. A competência material do Município não elimina a necessidade de observância das regras constitucionais e orgânicas de iniciativa, nem afasta os limites impostos pelo princípio da separação dos poderes.

Assim, embora a finalidade da proposta seja meritória, o exame desta Comissão deve se concentrar na sua validade jurídico-constitucional, especialmente quanto à iniciativa, à organização administrativa, à criação de despesa e à técnica legislativa.

**II.3 – DO VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO**

O Projeto de Lei ultrapassa a fixação de diretrizes gerais e ingressa diretamente no campo da gestão administrativa.

A proposição não apenas estimula a reciclagem nas escolas. Ela cria um programa público estruturado, impõe a definição anual de metas por unidade escolar, prevê sistema de registro e aferição, estabelece capacitação de professores, gestores e alunos,

determina parcerias com cooperativas, institui ranking municipal de desempenho ambiental escolar e disciplina a concessão de bônus financeiro às escolas participantes.

Além disso, o art. 5º cria comissão técnica formada por representantes da Secretaria Municipal de Educação, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo e de entidades parceiras, atribuindo-lhe funções específicas, como definir metas e indicadores, realizar avaliações trimestrais, emitir relatório anual e validar o repasse dos bônus.

Essa disciplina normativa interfere diretamente na organização, no funcionamento e na rotina administrativa de órgãos do Poder Executivo, sobretudo das Secretarias Municipais de Educação e de Meio Ambiente.

Ocorre que a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município reservam ao Chefe do Poder Executivo a condução superior da Administração Pública, especialmente quanto à organização dos serviços, planejamento governamental, execução de programas administrativos, gestão orçamentária e definição de atribuições dos órgãos municipais.

A Lei Orgânica de Natal, artigo 21, IX c/c art. 39, §1º, estabelece que compete ao Prefeito dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, expedir atos próprios de sua atividade administrativa, planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais, providenciar sobre o ensino público e encaminhar as peças orçamentárias.

Desse modo, ao impor estrutura, rotinas, obrigações e procedimentos a órgãos do Executivo, o projeto invade esfera própria da Administração, incidindo em vício formal de iniciativa.

Não se trata, portanto, de simples norma programática ou autorizativa, trata-se de comando legislativo com densidade executiva suficiente para vincular a Administração Municipal à criação, implementação, acompanhamento, certificação e financiamento de um novo programa público.

**II.4 – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.**

A separação dos poderes não impede o Parlamento de legislar sobre políticas públicas, nem retira da Câmara Municipal o papel de induzir, fiscalizar e aperfeiçoar a atuação administrativa. Contudo, esse poder legislativo encontra limite quando a proposição deixa de




estabelecer diretrizes gerais e passa a determinar como o Executivo deve estruturar, gerir, financiar e executar determinada política pública.

No caso em análise, a proposição cria um verdadeiro modelo administrativo de execução, com fases, órgãos responsáveis, metas, indicadores, comissão, relatórios, plano de aplicação de recursos, avaliação trimestral, certificação e repasse financeiro.

Tal conformação normativa substitui a atuação discricionária do Executivo na escolha dos meios, prioridades, capacidade operacional, disponibilidade orçamentária e desenho institucional da política pública.

A ingerência é agravada porque o programa alcança diretamente a rede municipal de ensino, vinculando planejamento pedagógico, gestão escolar, atuação de secretarias e destinação de recursos públicos.

Nesse ponto, a proposição viola a reserva de administração, que impede o Legislativo de praticar, por via normativa, atos próprios da gestão administrativa.

A Câmara pode sugerir, fiscalizar, debater e estabelecer normas gerais, mas não pode assumir a função de organizar a máquina administrativa municipal nem impor ao Executivo a execução de programa com obrigações operacionais específicas.

A função típica do Poder Legislativo é elaborar leis, isto é, normas abstratas gerais e obrigatórias de conduta, já ao Poder Executivo é a de praticar atos concretos de administração. Em estudo sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles esclarece:

> *Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concreto de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo prevê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normais gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições,*




> *concessões, permissões, nomeações, paramentos, recebimentos, entendimento verbas ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o que mais se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das lei que elaborar os atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais da Administração sem chegar à prática administrativa. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, p. 618-620)*

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado uma jurisprudência que impõe balizas importantes à atuação do Poder Legislativo nesse campo. O entendimento predominante é que o parlamentar pode propor normas que instituam políticas públicas, desde que respeitados certos limites constitucionais.

A linha divisória entre a função normativa legítima do Legislativo e a ingerência indevida sobre a atuação do Executivo reside, essencialmente, na não violação da reserva de iniciativa e na preservação da discricionariedade administrativa. Vejamos:

> *AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.819/2022 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÃO SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. INEXISTÊNCIA. 1. Trata-se de Agravo Interno contra decisão que conheceu dos Agravos para dar provimento aos Recursos Extraordinários,*




*para julgar improcedente a Ação Direta, declarando a constitucionalidade da Lei 17.819/2022, e dos Decretos regulamentares 61.564/2022 e 62.14/2023, todos do Município de São Paulo . 2. A Lei 17.819, de 29 de junho de 2022, do Município de São Paulo, cria política pública de assistência social, tendo como objetivos primordiais o combate à fome, a promoção da saúde e do bem-estar e o atendimento de outras necessidades básicas da população de baixa renda da cidade de São Paulo. 3. A lei questionada não dispõe sobre a organização administrativa e o funcionamento do Poder Executivo, tampouco impõe ao Município o aumento de despesas, uma vez que a execução dos programas ficará a cargo da Administração Pública municipal.* ***4. Esta CORTE tem jurisprudência sedimentada no sentido de que a reserva de iniciativa de lei ao Chefe do Poder Executivo não implica afastamento da atuação legiferante em políticas públicas.*** *5. Agravo Interno a que se nega provimento." (ARE 1531909 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-03-2025 PUBLIC 27-03-2025) – grifo nosso -.*

*DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.470/2024. PROGRAMA "NA HORA MULHER". LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INICIATIVA PRIVATIVA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO*




*FORMAL APENAS QUANTO À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Esta Suprema Corte, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), firmou o entendimento de que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). 2. É compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública, conclusão lógica que se extrai das premissas fixadas no julgamento do tema 917 da Repercussão Geral. Constitucionalidade dos art. 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da lei distrital nº 7.470/2024. 3. Quanto aos art. 3º, 5º, 7º e 9º, **a legislação distrital é incompatível com as diretrizes do texto constitucional porquanto alterou a estrutura e funcionamento da Administração Pública e criou novas atribuições a órgãos distritais, interferindo na gestão administrativa**. 4. Recurso extraordinário parcialmente provido, a fim de declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da Lei Distrital nº 7.470/2024, e a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 5º, 7º e 9º Lei Distrital nº 7.470/2024.*
*(RE 1544272, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2025, PROCESSO*




*ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-06-2025 PUBLIC 04-06-2025) – grifo nosso -*

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. IMPRESCINDIBILIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I –* ***Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.*** *II - Para chegar-se à conclusão contrária à adotada pelo Tribunal de origem, necessário seria a análise de normas infraconstitucionais locais, o que inviabiliza o extraordinário, a teor da Súmula 280/STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa.*
*(RE 1149013 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 15-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 21-05-2020 PUBLIC 22-05-2020) – grifo nosso -.*




A jurisprudência é clara ao admitir que o Parlamento pode sim sugerir programas, instituir diretrizes e reconhecer direitos, desde que isso não implique em execução forçada e imediata pelo Executivo ou implique em gastos ao Poder Público sem qualquer análise de impacto financeiro.

**II. 5 – DA CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO.**

O art. 4º prevê que as escolas participantes receberão bônus financeiro conforme seu desempenho anual em metas de reciclagem.

O art. 8º dispõe que as despesas decorrentes da execução da lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias da Secretaria Municipal de Educação, podendo ser suplementadas, se necessário.

A criação de bônus financeiro, ainda que destinado às unidades escolares, representa despesa pública nova, com impacto sobre o orçamento municipal. Também geram impacto financeiro as ações de capacitação, acompanhamento, registro, aferição, avaliação, certificação, campanhas educativas, estruturação de coleta seletiva e funcionamento da comissão técnica.

A mera indicação genérica de que as despesas correrão por dotações próprias não supre a exigência constitucional e fiscal de demonstração do impacto orçamentário-financeiro. A proposição não informa o número de escolas abrangidas, os critérios de cálculo do bônus, a estimativa de valores, a fonte de custeio efetiva, a compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual.

O Supremo Tribunal Federal tem aplicado o art. 113 do ADCT a todos os entes federativos, exigindo que proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória apresentem estimativa de impacto orçamentário e financeiro. A ausência dessa estimativa configura inconstitucionalidade formal.

A Lei Orgânica de Natal também preserva a lógica de responsabilidade fiscal e orçamentária, ao tratar da necessidade de dotação suficiente e de autorização específica para despesas públicas, especialmente quando envolvem aumento de dispêndio da Administração.

Portanto, a proposição não atende às exigências constitucionais de responsabilidade fiscal, planejamento orçamentário e equilíbrio das contas públicas.

**III- CONCLUSÃO**

Diante do exposto, embora se reconheça a relevância da educação ambiental e da sustentabilidade no ambiente escolar, verifica-se que o Projeto de Lei apresenta vícios insanáveis de constitucionalidade e legalidade.

A proposição invade a esfera de competência administrativa do Poder Executivo, cria obrigações a secretarias municipais, institui comissão técnica, disciplina a execução de programa público, prevê concessão de bônus financeiro e gera despesa pública sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Assim, o projeto incorre em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, violação ao princípio da separação dos poderes, afronta à reserva de administração e incompatibilidade com as normas de responsabilidade fiscal.

Portanto, voto pela **REJEIÇÃO DA MATÉRIA.**

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 05 de maio de 2026.

**Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa**
Vereador Relator - CLJRF