RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 457/2025

PROJETO DE LEI Nº 457/2025 INSTITUI O FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO DAS LAGOAS DE CAPTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NATAL, DESTINADO À PROMOÇÃO DE AÇÕES PERMANENTES DE PRESERVAÇÃO, CONSERVAÇÃO, URBANIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS LAGOAS DE CAPTAÇÃO E SISTEMAS DE DRENAGEM URBANA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA.

PROPONENTE: VEREADORA SAMANDA ALVES

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Projeto de Lei nº 457/2025, de autoria da Vereadora Samanda Alves, que institui o Fundo Municipal de Manutenção das Lagoas de Captação do Município de Natal, destinado à promoção de ações permanentes de preservação, conservação, urbanização e manutenção das lagoas de captação e sistemas de drenagem urbana, e dá outras providências.

O projeto estabelece que o Fundo será gerido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), em articulação com a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINFRA), e define como fontes de receita, entre outras:

- 25% do montante arrecadado com o ITBI;
- 2,5% do valor arrecadado com o IPTU;
- 10% dos valores recuperados da dívida ativa municipal;

- Transferências voluntárias, doações e rendimentos de aplicações financeiras.

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

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 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, 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. 71 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.

II.2 – VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROPOSIÇÃO PARLAMENTAR QUE IMPÕE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

A proposição em análise, conquanto possua mérito social e ambiental relevante, apresenta óbices formais e materiais que comprometem sua admissibilidade jurídica, especialmente no que tange à iniciativa legislativa e à organização orçamentária e administrativa do Município.

A criação de fundos públicos constitui ato típico de organização administrativa e orçamentária, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal, conforme entendimento pacificado na doutrina e jurisprudência pátria.

O art. 61, §1º, II, "b" da Constituição Federal dispõe que são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as leis que versem sobre matéria orçamentária e organização administrativa.

Em âmbito local, o art. 55, VI da Lei Orgânica do Município de Natal reproduz essa regra ao estabelecer que compete privativamente ao Prefeito:

> *Art. 55 Compete privativamente ao Prefeito:*
> *(...)*
> *VI – dispor sobre a organização o funcionamento da administração municipal, na forma da Lei;*

Assim, a instituição de fundos municipais, por implicar: a criação de estrutura contábil própria, a destinação vinculada de receitas públicas, e a atribuição de gestão a órgãos do Executivo, somente pode ser proposta por iniciativa do Prefeito, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes e à reserva da administração.

O entendimento é reiteradamente confirmado pelos tribunais. Veja-se:

> ***TJ-MS – ADI nº 1411132-64.2020.8.12.0000*** *– Rel. Des. Marcos José de Brito Rodrigues – Julg. 05/08/2021: "A criação de fundo municipal por iniciativa parlamentar viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo e o princípio da separação dos Poderes, configurando inconstitucionalidade formal."*
>
> ***TJ-SP – ADI nº 2166070-46.2018.8.26.0000*** *– Rel. Des. Renato Sartorelli – Julg. 14/11/2018: "A instituição de fundo municipal vinculado a Secretaria do Meio Ambiente, por iniciativa parlamentar, constitui ato de administração, cuja competência é exclusiva do Chefe do Executivo."*

O caso ora em exame apresenta vício formal, uma vez que cria fundo municipal com receitas provenientes de tributos, define percentuais vinculados de ITBI, IPTU e dívida ativa, e atribui gestão e execução orçamentária a órgãos do Poder Executivo (SEMURB e SEINFRA).

O vício formal de iniciativa é evidente, pois o projeto interfere diretamente na estrutura orçamentária e financeira do Município, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Prefeito.

II.2. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CARÁTER INSANÁVEL. EVENTUAL SANÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. NÃO CONVALIDAÇÃO.

A inobservância da reserva de iniciativa configura vício de inconstitucionalidade formal, de caráter insanável, que não se convalida sequer mediante eventual sanção do Chefe do Executivo, conforme entendimento cristalizado do Pretório Excelso:

> ***STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*** *LEI Nº 11.446/2000 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES E EX-SERVIDORES NA COMPOSIÇÃO DA DIREÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA (CEEE) . VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO ART. 7º, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . DESRESPEITO À NORMATIVIDADE FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.* ***1. Formalmente, a norma impugnada padece de vício consubstanciado na inobservância do disposto na alínea e do inciso II do § 1º do art . 61 da Constituição Federal, a qual, em sua redação original, assegurava ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei para dispor sobre a organização, a estrutura e as atribuições de seus órgãos e entidades. 2. As***

normas relativas ao processo legislativo, notadamente aquelas que concernem à iniciativa legislativa, são de observância obrigatória por estados, Distrito Federal e municípios, por força do princípio da simetria. Ademais, a inobservância da iniciativa para deflagrar o processo legislativo acarreta inconstitucionalidade formal, a qual não pode ser convalidada sequer mediante sanção do chefe do Executivo . Precedentes. *(...)(STF - ADI: 2296 RS, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/12/2021). (Grifo nosso).*

STF. *AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.* ***INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE EMENDA PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.*** *REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO .* ***COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE DESPESAS.*** *REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF . SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Inconstitucionalidade formal . Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.*

Precedentes. (...) (STF - RE: 1472668 RJ, Relator.: Min . CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 17/06/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024). (Grifo nosso).

"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 reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado****". (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). (Grifo nosso).*

"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. *A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF" (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.) (Ainda, no mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30- 6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011). (Grifo nosso).*

Assim, embora louvável a finalidade social da proposição, como já defendido, a inobservância das normas constitucionais e orgânicas que regulam o processo legislativo e a repartição de competências impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da matéria.

II.3 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Além do vício formal de iniciativa, o projeto em análise padece também de inconstitucionalidade material, pois, em seu conteúdo, afronta preceitos constitucionais e princípios estruturantes da Administração Pública, notadamente os da legalidade orçamentária, separação dos Poderes, eficiência e equilíbrio fiscal.

A proposta legislativa estabelece percentuais fixos de receitas provenientes de impostos municipais (ITBI e IPTU) e de valores recuperados da dívida ativa, determinando a destinação compulsória desses recursos ao Fundo Municipal de Manutenção das Lagoas de Captação, cuja gestão caberia à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) em articulação com a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINFRA).

Essa vinculação de receitas tributárias e a imposição de obrigações financeiras ao Poder Executivo, sem qualquer previsão ou compatibilidade com os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), contraria frontalmente o sistema constitucional de finanças públicas, disciplinado pelos arts. 165 a 169 da Constituição Federal, além de violar a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, consagra a regra da não vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas hipóteses expressamente previstas no próprio texto constitucional — como educação, saúde e repartição de receitas tributárias. **Assim, a destinação compulsória de percentuais fixos do ITBI e do IPTU para um fundo específico, criado por lei ordinária de iniciativa parlamentar, constitui usurpação de competência e ofensa direta à Constituição Federal**.

Esse tipo de ingerência legislativa transborda o poder normativo geral do Parlamento, configurando interferência indevida na função administrativa, o que afronta o art. 2º da Constituição Federal, que consagra o princípio da separação dos Poderes e por simetria está previsto no artigo 16 da Lei Orgânica do Município de Natal.

Por fim, ainda que o mérito social e ambiental da proposição seja inegável, a sua execução depende de planejamento, previsão de receita e gestão orçamentária, o que a

transforma em ato administrativo complexo, reservado à iniciativa e coordenação do Chefe do Poder Executivo.

III – CONCLUSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA À RESERVA DE INICIATIVA, À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PARECER PELA NÃO APROVAÇÃO DA MATÉRIA.

Em síntese, embora o mérito da proposta seja louvável e atenda a uma causa social de grande relevância, a proposta não observou os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, I e II) e na Lei Orgânica do Município de Natal, além do entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual **voto pela REJEIÇÃO da matéria.**

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal de Natal, 22 de outubro de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Membro da CLJRF