RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PROJETO DE LEI Nº 118/2025

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO DE LER/DORT PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE NATAL/RN. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

Iniciativa: Vereador Kleber Fernandes

Relator: Vereador Fúlvio Saulo

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 118/2025, de autoria do Vereador Kleber Fernandes que visa instituir o Programa Municipal de Prevenção de Lesões por Esforço Repetitivo (LER) e Distúrbios Osteomusculares relacionados ao Trabalho (DORT) para os servidores públicos municipais de Natal/RN, prevendo medidas como acompanhamento médico e fisioterapêutico, criação de setor especializado na Secretaria Municipal de Saúde, ginástica laboral, adequação de mobiliário, campanhas educativas e a formação de comissão fiscalizadora com participação da Câmara Municipal.

Consta nos autos que não há matéria semelhante em trâmite ou que tramitou perante esta Casa Legislativa, conforme documento de fl. 06.

O projeto de lei foi encaminhado a esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Natal/RN.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. 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 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.

2.2. DA INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO.

O Projeto de Lei 118/2025 de autoria do Vereador Keleber Fernandes busca instituir um conjunto de ações preventivas e corretivas voltadas à promoção da saúde ocupacional, à redução de riscos ergonômicos e ao incremento da qualidade de vida no ambiente de trabalho da Administração Pública Municipal.

Entre as medidas previstas, destacam-se: a) a realização de acompanhamento médico e fisioterapêutico periódico dos servidores; b) a criação de um setor especializado na Secretaria Municipal de Saúde para acompanhamento dos casos; c) a promoção de campanhas educativas de conscientização sobre ergonomia e boas práticas laborais; d) a implantação de ginástica laboral em repartições municipais; e) a adequação de mobiliários e equipamentos de acordo com normas técnicas de ergonomia; f) a constituição de comissão

fiscalizadora com participação de servidores, da Secretaria Municipal de Saúde e da Câmara Municipal.

Nos termos do artigo 30, incisos I, II[1], da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual. Além do mais, o artigo 5º, §1º, I[2] da Lei Orgânica do Município de Natal/RN dispõe ser da competência do Município legislar sobre matéria de interesse municipal e que não fira disposição constitucional.

A saúde ocupacional dos servidores públicos municipais se insere no âmbito do interesse local, em tese, podendo ser objeto de normatização pela Câmara Municipal.

Entretanto, o projeto apresenta vício formal de iniciativa, uma vez que a Constituição Federal, no artigo 61, §1º, II e por simetria a Lei Orgânica do Município de Natal no artigo 39, §1º c/c art. 21, inciso IX, estabelecem matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. Entre elas, encontram-se aquelas que disponham a criação e estruturação de órgãos da Administração, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores públicos e organização administrativa.

Embora a relevância da matéria decorre do fato de que as LER/DORT constituem uma das maiores causas de afastamento laboral no serviço público e privado, com impacto direto sobre a produtividade administrativa, a eficiência na prestação dos serviços públicos e a saúde dos trabalhadores, por meio de medidas de caráter preventivo, o projeto em análise cria atribuições à Secretaria Municipal de Saúde (art. 3º), prevê a criação de comissão com participação do Legislativo (art. 5º) e estabelece obrigações aos órgãos da Administração (art. 4º), configurando ingerência direta na organização do Executivo e no regime jurídico de seus servidores.

A criação de políticas públicas por iniciativa parlamentar é uma matéria sensível no direito constitucional brasileiro, especialmente diante do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal de 1988) e das regras de iniciativa legislativa

[1] CF
Art. 30 Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
[2] LOM
Art. 5º. O Município tem competência privativa, comum e suplementar.
§1º Compete, privativamente, ao Município:
I- Prover a administração municipal e legislar sobre matéria de interesse do Município, que não fira disposição constitucional.

privativa, especialmente nos temas que envolvem organização administrativa, criação de atribuições para órgãos do Executivo e aumento de despesas públicas.

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.

Portanto, trata-se de matéria de iniciativa privativa ao Chefe do Poder Executivo, não podendo ser deflagrada por vereador.

2.3. DA MATERIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL MATERIAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.

A proposta incorre, ainda, em inconstitucionalidade material, porquanto ultrapassa os limites da atuação normativa do Poder Legislativo e impõe obrigações que interferem diretamente na esfera de competência administrativa do Poder Executivo.

Em primeiro lugar, observa-se que o projeto cria novas atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde (art. 3º, I), ao prever a criação de setor especializado para acompanhamento de servidores afetados por LER/DORT. Tal previsão não apenas interfere na organização administrativa interna do Executivo, como também acarreta impacto financeiro e estrutural, sem a necessária indicação de dotação orçamentária específica nem estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro, conforme exigem os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Do mesmo modo, o projeto determina a implementação de ginástica laboral três vezes por semana (art. 3º, III), a adequação de mobiliário e equipamentos (art. 3º, IV) e a atuação de equipes multidisciplinares compostas por médicos do trabalho, fisioterapeutas e profissionais de segurança (art. 4º). Tais previsões configuram ingerência legislativa na gestão administrativa e na discricionariedade do Poder Executivo, que é quem detém competência constitucional para definir prioridades, estruturar programas, alocar recursos humanos e materiais e planejar políticas públicas.

Outro aspecto relevante é a previsão do art. 5º do projeto, que cria uma comissão de fiscalização com participação da Câmara Municipal. A norma confunde as funções de fiscalização legislativa, que devem se dar nos termos do art. 31 da CF/88 e da Lei Orgânica do Município, com a gestão administrativa, atribuindo ao Legislativo função executiva de participação em comissões internas, o que viola o princípio da independência entre os poderes.

Por fim, a ausência de previsão orçamentária e a imposição de novas despesas à Administração violam, ainda, o art. 169 da Constituição Federal, que condiciona a criação

de despesas com pessoal ou aumento daquelas já existentes à prévia dotação orçamentária suficiente e à observância dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, há vício material decorrente da violação aos princípios constitucionais da separação de poderes, razão pela qual a proposta não pode prosperar.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, incisos I) e na Lei Orgânica do Município de Natal (arts. 21 e 39, §1º), opino pela **REJEIÇÃO TOTAL**, em razão da usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como a inconstitucionalidade material, em virtude da afronta ao princípio da separação dos poderes.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 10 de setembro de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator – CLJR