PREFEITURA DO
NATAL

MENSAGEM Nº. 181/2024

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

Em 07 de outubro 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.º 311/2023** de autoria do Vereador Robério Paulino, aprovado em sessão plenária realizada no dia 10 de setembro de 2024 e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 18 de setembro de 2024, o qual pretende instituir o Programa Extraordinário "Vamos voltar para a escola" no âmbito do município de Natal/RN, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, inciso 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

Como se vê, a partir da análise do teor do Projeto de Lei em questão, pretende o Poder Legislativo Municipal instituir o Programa Extraordinário "Vamos voltar para a escola" no âmbito da rede municipal de ensino, com o objetivo de desestimular a evasão escolar, bem como premiar os alunos e alunas que retornem às atividades presenciais da rede municipal de educação básica, por meio de prêmio pecuniário, na forma de bolsa aos alunos (art. 1º).

Dispõe que o aluno da rede municipal terá direito a bolsa, paga em parcela única, no valor de R$ 150,00 (cento e cinquenta reais), desde que comprove estar matriculado na rede pública municipal de Natal/RN e firme um termo de compromisso de matrícula e permanência para o ano letivo vigente no ato de concessão da bolsa e, ainda que a bolsa será paga em dobro, para o aluno ou aluna que tenha se tornado órfão devido ao falecimento de pais vítimas de COVID-19 (art. 2º).

Determina que o recebimento da bolsa fica condicionada, em qualquer caso, à comprovação de cumprimento do calendário de vacinação, inclusive, quanto aos alunos maiores de 12 (doze) anos, de imunização contra a COVID-19 (art. 3º) e que o aluno menor de 18 (dezoito) anos receberá o pagamento do benefício por meio da mãe, ou na ausência dela, por outro responsável indicado no registro de matrícula (art. 4º)

Prevê que a Caixa Econômica Federal será o agente financeiro da execução do Programa, previsto nesta Lei, na forma que dispuser o Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado pela Secretaria Municipal de Educação (art. 5º), bem como as competências da Secretaria Municipal de Educação para coordenação e fiscalização do programa (arts. 6º e 7º).

Por fim, preleciona que o recebimento irregular da bolsa importará na devolução integral do valor, atualizado monetariamente, bem como ao pagamento de multa equivalente a 100%(cem por cento) do valor do benefício indevidamente recebido (art. 8º); indica as dotações orçamentárias pelas quais correrão as despesas com o programa (art. 9º) e determina o Poder Executivo regulamentará a presente lei, no prazo de 90 (noventa) dias, a partir da publicação desta lei (art. 10).

Da análise dos autos, vê-se que os objetivos perseguidos pelo legislador municipal exsurgem como de evidente relevância social, 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 de programa de identificação e acompanhamento especial na rede pública municipal, sendo esta, sabidamente objeto de gestão do Executivo Municipal.

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.

Nesses termos, pode-se dizer que há, no presente Projeto de Lei, inconstitucionalidade material, decorrente da 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.*

[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:"

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, notadamente das escolas públicas municipais e criando novas despesas para a Administração.

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, incisos IX e X, 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 e, no caso concreto, sobre pagamento de bolsa aos estudantes das escolas públicas municipais, colhem-se os seguintes arestos:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PRESENÇA DE SEGUNDO PROFESSOR DE TURMA NAS SALAS DE AULA EM ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA.
> 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a completa instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.
> 2. Ao estabelecer a obrigatoriedade de as escolas públicas de educação básica de Santa Catarina manterem a presença de um segundo professor de turma nas salas de aula que tiverem alunos com diagnóstico de deficiências e transtornos especificados no texto normativo, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico,

provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c).
3. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (STF. Plenário. ADI 5.786/SC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/09/2019).

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.295/2004 do Estado do Rio de Janeiro, a qual autoriza os diretores de escolas públicas estaduais a ceder espaço para a realização de encontro de casais, jovens e adolescentes de todos os grupos religiosos e dá outras providências. Lei que versa a respeito das atribuições, organização e funcionamento das instituições de ensino públicas estaduais. Competência do chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. **1. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo regimental não provido" (ARE n. 1.075.428-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 28.5.2018).

Agravo regimental no recurso extraordinário. Competência do relator para negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível. Lei municipal de iniciativa parlamentar. Introdução de matéria no conteúdo programático das escolas das redes municipal e privada de ensino. Criação de atribuição. Professor. Curso de formação. Regime do servidor. Aumento de despesa. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Prerrogativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 1. É competente o relator (arts. 557, caput, do Código de Processo Civil e 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) para negar seguimento "ao recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com

> jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior". **2. Ofende a Constituição Federal a lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos públicos e que trata do provimento de cargos e do regime jurídico dos servidores públicos, uma vez que, no caso, cabe ao chefe do Poder Executivo, privativamente, a deflagração do processo legislativo. 3. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de padecer de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que, ao tratar de tema relativo a servidores públicos, acarreta aumento de despesa para o Poder Executivo.** 4. Agravo regimental não provido (RE n. 395.912-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 20.9.2013).

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, funcionamento e despesas da sua Administração.

Diante do exposto, pelas razões acima expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO INTEGRALMENTE** o **Projeto de Lei n.º 311/2023**, de autoria do Vereador Robério Paulino, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, inciso IX e X, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS
Prefeito