RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 141/2023

Processo nº 070/2025

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 141/2023, QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU. INICIATIVA PARLAMENTAR EM MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PARECER PELA MANUTENÇÃO DO VETO PARCIAL.

Iniciativa: Poder Executivo Municipal

Relator: Vereador Fúlvio Saulo

1. RELATÓRIO

O Chefe do Poder Executivo, no uso de suas atribuições conferidas pela Lei Orgânica do Município de Natal/RN, apresentou veto parcial ao Projeto de Lei nº 141/2023, de autoria do Kleber Fernandes. A proposição legislativa institui o Programa Municipal de Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU.

O veto recaiu especificamente sobre o artigo 5º, por inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista que tal dispositivo extrapola a competência do Poder Legislativo ao interferir diretamente na administração municipal.

Nos termos do artigo 238, 4º do Regimento Interno desta Casa, o veto foi encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para emissão de parecer.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

O artigo 71, incisos I e XV do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal, dispõe que compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final pronunciar-se sobre a constitucionalidade, a legalidade, a juridicidade e a técnica legislativa das proposições submetidas à sua apreciação, bem como sobre os vetos opostos pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

A referida previsão encontra amparo na Lei Orgânica do Município de Natal, especialmente em seu art. 43, §1º, que estabelece que os projetos de lei vetados total ou parcialmente pelo Prefeito serão submetidos à deliberação da Câmara, observando-se o rito regimental para sua tramitação. Nesse contexto, a CLJR exerce papel fundamental no exame preliminar dos vetos, especialmente quanto à sua regularidade formal e aos fundamentos de constitucionalidade e legalidade invocados no ato do veto.

A atuação da Comissão reveste-se, portanto, de caráter opinativo e técnico-jurídico, sendo imprescindível à instrução legislativa do processo de apreciação do veto, o que reforça o seu papel como instância garantidora da conformidade das deliberações legislativas com a ordem constitucional, legal e regimental vigente.

Dessa forma, legitima-se plenamente a apreciação do presente veto pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, nos termos da legislação municipal aplicável, observando-se o devido processo legislativo e a harmonia entre os Poderes no exercício de suas funções típicas.

2.2. ANÁLISE DO PROJETO DE LEI

O Projeto de Lei nº 141/2023, de autoria do Kleber Fernandes, subscrito por outros parlamentares, tem por objetivo instituir o Programa Municipal de Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), adotando os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como diretrizes de políticas públicas no âmbito do Município de Natal.

Em síntese, o projeto busca:

- Alinhar as ações do Município de Natal aos compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 2030 da ONU;
- Fomentar políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza, educação de qualidade, igualdade de gênero, sustentabilidade ambiental, entre outros temas;
- Promover a integração entre governo, sociedade civil, iniciativa privada e comunidade científica para implementação dos ODS;
- Estimular transparência e participação social, com a divulgação e monitoramento das ações relacionadas aos ODS;
- Adotar os 17 ODS como parâmetros estratégicos de ação governamental, tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo municipal

Trata-se, portanto, de uma proposição legislativa de caráter programático e orientador, pretendendo fazer Agenda 2030 um marco de referência para o planejamento e execução de políticas públicas de Natal, visando o desenvolvimento sustentável, social e ambientalmente equilibrado da cidade.

2.3. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL: VÍCIO DE INICIATIVA

Sustenta o Chefe do Executivo Municipal que o artigo 5º do Projeto de Lei nº 141/2023 padece de vício formal e material, por violação ao princípio da separação de poderes, bem como à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e à autonomia administrativa da Administração Pública.

Pois bem! O artigo 5º do Projeto de Lei estabelece o dever dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais de instituírem, em todos os seus órgãos, comissões internas permanentes para identificar práticas e políticas públicas relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), determinando inclusive que a comissão do Executivo seja criada *"por intermédio de ato normativo próprio"* e tenha *"caráter permanente de funcionamento"*

Tal previsão, ainda que bem-intencionada, invade o núcleo de competência privativa do Poder Executivo, pois interfere diretamente na organização administrativa interna

e impõe obrigações de gestão e planejamento a órgãos do Executivo, matérias cuja iniciativa é reservada ao Prefeito Municipal, conforme dispõem o art. 61, §1º, II, "b" da Constituição Federal, aplicado aos Municípios pelo princípio da simetria, e os arts. 21, IX e X, e 39, §1º da Lei Orgânica do Município.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente reconhecido que atos normativos oriundos do Poder Legislativo que interfiram na forma de atuação do Executivo em áreas de sua competência privativa incorrem em vício formal por violação à separação dos poderes, conforme art. 2º da Constituição Federal e art. 16 da Lei Orgânica do Município de Natal. Nesse sentido:

> *"RECURSO EXTRAORDINÁRIO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe , desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei , atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa ,*

quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode , em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." ***(STF, RE 427574 ED, Rel.Min.CELSO DE MELLO, 2ºTurma, Acórdão Eletrônico, j.13/12/2011, DJe 03010/02/2012, Pub.13/02/2012)***

2.4 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

No exame da constitucionalidade material, observa-se que o dispositivo vetado (art. 5º e parágrafo único) ultrapassa os limites do poder normativo conferido ao Legislativo Municipal ao impor deveres administrativos concretos, de execução compulsória, à Administração Pública, configurando afronta direta ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e reproduzido no art. 16 da Lei Orgânica do Município de Natal.

Com efeito, o conteúdo material do dispositivo não se restringe à definição de diretrizes gerais ou à instituição de metas programáticas, como seria compatível com a competência legislativa municipal em matéria de interesse local. O texto impõe obrigações específicas de gestão administrativa ao Executivo, tais como criação de comissões internas permanentes em todos os órgãos municipais, definição de sua estrutura e funcionamento e determinação de atribuições voltadas à coleta de dados, formulação e acompanhamento de políticas públicas. Trata-se, portanto, de um comando de natureza tipicamente administrativa, que interfere no poder de organização e direção da máquina pública, o que é vedado ao Parlamento.

A doutrina e a jurisprudência pátria reconhecem que a separação dos Poderes não constitui apenas uma divisão formal de funções, mas uma garantia institucional da autonomia decisória de cada Poder, impedindo que um interfira nas atribuições do outro, especialmente nas funções de planejamento e execução das políticas públicas, que integram

o núcleo essencial da função administrativa. Conforme lição do Ministro Celso de Mello, o princípio da reserva de administração *"impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo"* (*STF-Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).*

Ao compelir o Executivo à criação de estruturas e à execução de tarefas administrativas, o dispositivo incorre em violação à reserva de administração, instituto que resguarda o espaço de liberdade do Chefe do Poder Executivo na condução da gestão pública. Tal reserva decorre do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal nos quais se assentou que leis de iniciativa parlamentar que criam programas, órgãos ou obrigações de gestão para o Executivo padecem de inconstitucionalidade material e formal.

De igual modo, a norma impugnada gera impacto financeiro e orçamentário ao impor à Administração a necessidade de estruturar e manter comissões permanentes em diversos órgãos, com mobilização de pessoal, logística e recursos materiais. Tal determinação viola o princípio da legalidade orçamentária e o disposto no art. 167, I, da Constituição Federal, que veda a criação de despesa sem a correspondente previsão orçamentária. No âmbito local, contraria o art. 21, X, e o art. 39, §1º, da Lei Orgânica do Município, que reservam ao Prefeito a iniciativa privativa das leis que disponham sobre matéria financeira, administrativa ou que impliquem aumento de despesa.

A ingerência legislativa sobre a estrutura organizacional e o funcionamento da Administração Pública desvirtua o papel do Legislativo como órgão normativo e fiscalizador, transformando-o em instância de comando sobre a execução das políticas públicas.

Portanto, o dispositivo vetado não se limita a promover diretrizes de sustentabilidade — o que seria materialmente constitucional e desejável —, mas impõe mecanismos administrativos e estruturais de cumprimento obrigatório, configurando intervenção indevida na função executiva e violação à autonomia do Poder Executivo municipal.

Em razão disso, reconhece-se que o art. 5º e seu parágrafo único padecem de inconstitucionalidade material insanável, por afrontarem os arts. 2º e 61, §1º, II, "b" da Constituição Federal, c/c arts. 16, 21, IX e X, e 39, §1º da Lei Orgânica do Município, devendo ser preservado o veto parcial oposto pelo Chefe do Executivo.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 2º e 61, §1º, II, "b") e na Lei Orgânica do Município de Natal/RN (arts. 16, 21, IX e X e 39, §1º) **voto pela MANUTENÇÃO DO VETO PARCIAL** aposto ao **Projeto de Lei nº 141/2023**, porquanto o art. 5º e seu parágrafo único configuram ingerência indevida do Poder Legislativo na organização administrativa do Poder Executivo.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 27 de outubro de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa

Vereador Relator – CLJR