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

VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 649/2022

Processo nº 169/2025

VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 649/2022 QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE IMPLANTAÇÃO DE BIBLIOTECAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA MATÉRIA. PARECER PELA MANUTENÇÃO DO VETO INTEGRAL.

Iniciativa: Poder Executivo Municipal

Relator: Vereador Fúlvio Saulo

1. RELATÓRIO

Trata-se de veto integral aposto pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 649/2022, de autoria da Vereadora Divaneide, aprovado pelo Plenário desta Casa Legislativa, que dispõe sobre a obrigatoriedade de implantação de bibliotecas nas instituições de ensino público municipal.

O Executivo fundamenta o veto na inconstitucionalidade formal e material da proposta, notadamente por violação ao princípio da separação dos poderes, à reserva de administração, à iniciativa privativa do Executivo e à criação de despesas sem previsão orçamentária.

Nos termos do art. 71, XV do Regimento Interno desta Casa Legislativa, o veto foi encaminhado a esta Comissão para análise e parecer.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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

O art. 71, 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, 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 DO OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA.

O Projeto de Lei nº 649/2022 tem por finalidade instituir, no âmbito da rede pública municipal de ensino, a obrigatoriedade de implantação e manutenção de bibliotecas em todas as unidades escolares, concebendo-as como elemento essencial do ambiente educacional e instrumento estruturante do processo de ensino-aprendizagem.

A proposição não se limita a enunciar diretrizes gerais acerca da promoção da leitura ou do incentivo à formação educacional, mas avança de forma detalhada sobre aspectos operacionais, estruturais e funcionais das bibliotecas escolares. Nesse sentido, o texto legislativo estabelece parâmetros concretos para a implementação dessas unidades, abrangendo desde a exigência de espaço físico adequado até a definição de acervo, equipamentos, recursos tecnológicos e condições de acessibilidade.

Além disso, o projeto disciplina a forma de funcionamento das bibliotecas, atribuindo-lhes funções pedagógicas, informacionais, culturais e sociais, com previsão de integração direta às atividades escolares e ao desenvolvimento das práticas educacionais. Determina, ainda, a obrigatoriedade de organização técnica do acervo, controle de circulação de materiais, promoção de atividades de incentivo à leitura e apoio às metodologias de pesquisa no ambiente escolar.

Outro ponto relevante da proposição consiste na exigência de atuação de profissional habilitado em biblioteconomia, nos termos da legislação federal pertinente, atribuindo a este a responsabilidade técnica pela gestão das bibliotecas, bem como pela execução de atividades específicas da área, o que implica, por consequência, na necessidade de estruturação administrativa e eventual criação ou provimento de cargos no âmbito da Administração Pública Municipal.

O projeto também impõe deveres à Secretaria Municipal de Educação, especialmente no que se refere à implementação progressiva de um sistema de bibliotecas escolares, à alocação de recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento dessas unidades e à priorização de investimentos nas escolas que já disponham de alguma estrutura instalada.

Em síntese, o objeto do projeto consiste na criação de uma política pública educacional específica, com alto grau de detalhamento normativo, voltada à universalização das bibliotecas escolares no Município, disciplinando não apenas seus objetivos, mas também os meios, as condições e a forma de sua implementação.

2.3 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA. VÍCIO DE INICIATIVA.

A proposição legislativa sob análise padece de vício formal de iniciativa, na medida em que veicula matéria inserida no âmbito de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em manifesta afronta ao modelo constitucional de repartição de competências e ao princípio da simetria federativa.

Com efeito, o Projeto de Lei nº 649/2022, embora formalmente apresentado por iniciativa parlamentar, disciplina aspectos diretamente relacionados à organização e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, especialmente no que concerne à estruturação da rede pública de ensino, à definição de atribuições de órgãos administrativos e à implementação de política pública educacional com elevado grau de concretude.

Ao estabelecer a obrigatoriedade de implantação e manutenção de bibliotecas em todas as unidades escolares, bem como ao definir parâmetros estruturais, operacionais e funcionais para sua execução — incluindo a exigência de alocação de recursos financeiros, aquisição de acervo, disponibilização de equipamentos, garantia de acessibilidade e atuação de profissional habilitado em biblioteconomia — a proposição acaba por interferir diretamente na organização



administrativa do Poder Executivo, criando obrigações específicas para a Secretaria Municipal de Educação e demais órgãos envolvidos.

Nesse contexto, evidencia-se que o conteúdo normativo extrapola o campo das diretrizes gerais, adentrando o núcleo da gestão administrativa, ao impor condutas concretas e vinculantes à Administração, com repercussões diretas sobre a estrutura organizacional, a definição de prioridades e a execução de políticas públicas.

A Constituição da República, em seu art. 61, §1º, inciso II, alínea “b”, estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa e serviços públicos. Tal comando normativo, por força do princípio da simetria (art. 29, caput, da CF), aplica-se integralmente aos Municípios, sendo reproduzido, no âmbito local, pelos arts. 21 e 39, §1º, da Lei Orgânica do Município de Natal, que reservam ao Prefeito a iniciativa de proposições que versem sobre a estruturação e funcionamento da Administração Pública e sobre matéria orçamentária.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que imponham atribuições a órgãos do Poder Executivo, alterem sua organização ou interfiram na execução de políticas públicas incorrem em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Trata-se de entendimento consolidado, segundo o qual o processo legislativo deve observar rigorosamente a titularidade da iniciativa, sob pena de violação ao devido processo legislativo constitucional.

Importa destacar que o vício formal ora identificado não se apresenta de forma isolada, mas constitui manifestação direta da própria violação ao princípio da separação dos poderes, art. 2º da CF e 16 da Lei Orgânica do Município de Natal/RN.

Isso porque a reserva de iniciativa legislativa conferida ao Chefe do Poder Executivo representa instrumento jurídico destinado a preservar sua autonomia

institucional na condução da Administração Pública. Assim, quando o Poder Legislativo deflagra processo legislativo em matéria cuja iniciativa lhe é vedada, não apenas compromete a regularidade formal da norma, mas também invade esfera funcional típica do Executivo, subvertendo o equilíbrio entre os Poderes.

Em outras palavras, a inobservância da iniciativa privativa não se resume a um vício procedimental, mas revela verdadeira usurpação de competência, na medida em que antecipa, por via legislativa, decisões que pertencem ao âmbito da gestão administrativa, reforçando a indevida ingerência já caracterizada sob a ótica material da separação dos poderes.

Dessa forma, resta configurada a inconstitucionalidade formal subjetiva da proposição, por vício de iniciativa, intrinsecamente vinculada à violação do princípio da separação dos poderes, o que compromete a validade do processo legislativo e impõe a manutenção do veto integral.

2.4 DA CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.

Outro aspecto de manifesta relevância jurídica diz respeito à repercussão financeira da proposição legislativa, que, a despeito de sua nobre finalidade, implica inequívoca criação de despesa pública sem a devida observância das normas constitucionais e legais que regem a matéria orçamentária.

Com efeito, o Projeto de Lei nº 649/2022, ao estabelecer a obrigatoriedade de implantação e manutenção de bibliotecas em todas as unidades escolares da rede pública municipal, demanda a adoção de um conjunto amplo de providências materiais e administrativas que, por sua própria natureza, ensejam aumento de gastos públicos.

Dentre tais providências, destacam-se: a necessidade de adequação ou criação de espaços físicos nas unidades escolares; aquisição e atualização permanente de acervo bibliográfico; disponibilização de mobiliário, equipamentos tecnológicos e acesso à internet; garantia de condições de acessibilidade;

implementação de sistemas de organização e controle de acervo; bem como a eventual contratação ou designação de profissionais especializados em biblioteconomia, nos termos da legislação federal aplicável.

Não se trata, portanto, de norma meramente programática ou orientativa, mas de comando normativo impositivo, que exige do Poder Executivo a realização de despesas contínuas e estruturais, com impacto direto sobre o orçamento municipal e sobre a gestão fiscal da Administração.

A Constituição da República, ao estabelecer o regime de responsabilidade fiscal e o sistema orçamentário, condiciona a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa à prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro e à compatibilidade com as leis orçamentárias vigentes, especialmente o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

No âmbito municipal, tais diretrizes encontram correspondência na Lei Orgânica do Município de Natal, que, em seus arts. 21 e 39, §1º, atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira e orçamentária, justamente em razão de sua responsabilidade pela condução da política fiscal e pela gestão dos recursos públicos.

Ao impor obrigações que resultam em aumento de despesa sem a correspondente previsão de impacto financeiro, sem indicação de fonte de custeio e sem observância do devido processo legislativo próprio das matérias orçamentárias, a proposição legislativa incorre em vício formal e material, por violar não apenas as regras de iniciativa, mas também os princípios da responsabilidade fiscal, do equilíbrio orçamentário e da legalidade financeira.

Cumpre ressaltar que a criação de despesas por iniciativa parlamentar, desacompanhada dos requisitos legais e sem a participação do Poder Executivo na sua formulação, compromete a coerência do planejamento governamental e fragiliza



a gestão fiscal do ente público, o que não se coaduna com o modelo constitucional de finanças públicas.

Ademais, a imposição legislativa de obrigações financeiras ao Executivo, sem a devida previsão orçamentária e sem a observância das normas de responsabilidade fiscal, configura ingerência indevida na esfera de gestão administrativa e financeira, reforçando, uma vez mais, a violação ao princípio da separação dos poderes.

Dessa forma, resta evidenciado que o Projeto de Lei nº 649/2022, ao criar despesas públicas de forma direta e vinculante, sem a observância dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis, apresenta vício insanável, o que corrobora a necessidade de manutenção do veto integral.

3. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos expostos **opino** pela **MANUTENÇÃO DO VETO** ao Projeto de Lei 649/2022.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 20 de Abril de 2026.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator - CLJRF