PREFEITURA DO
NATAL

MENSAGEM Nº. 171/2023

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

Em 07 de dezembro de 2023.

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 parcialmente o **Projeto de Lei n.° 127/2022**, de autoria do Vereador Professor Robério Paulino, aprovado em sessão plenária realizada no dia 09 de novembro de 2023, e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de **16 de novembro de 2023**, em que ***"Dispõe sobre a inclusão da temática educação climática no programa de ensino das escolas da rede pública do município de Natal/RN, e dá outras providências"*****,** por restar eivado de inconstitucionalidade de cunho formal e material, dada a sua afronta ao art. 2º da Constituição Federal, c/c o art. 16 da Lei Orgânica Municipal, na forma das **RAZÕES DE VETO PARCIAL** adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Como se vê, a partir do exame do teor do Projeto de Lei apresentado, pretende o Poder Legislativo Municipal autorizar "o Poder Executivo Municipal a realizar, através de ato administrativo ou portaria disciplinar e incluir a temática de Educação Climática no programa de ensino das escolas da rede pública do município de Natal/RN, a ser ministrada como conteúdo transversal multidisciplinar, nas diversas disciplinas que compõe a grade curricular" (art. 1.º).

Já em seu art. 2.º é previsto o campo de abrangência do desenvolvimento da educação climática, ficando a cargo do órgão competente no âmbito do Poder Executivo a implantação dos objetivos da proposta legislativa, conforme se depreende do art. 3.º.

Além disso, o art. 4.º prevê que caberá à Secretaria Municipal de Educação, após estudo específico, adaptar a implantação do objeto da lei em consonância com a realidade de cada unidade educacional e o perfil regional.

Outrossim, o art. 5.º estabelece a obrigação de o Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Educação, implantar diretrizes para a realização de palestras e ciclos formativos aos profissionais de educação sobre Educação Climática.

Ainda, no art. 6.º é prevista a obrigatoriedade de as unidades educacionais, seguindo determinação da Secretaria Municipal de Educação, de adaptarem seu currículo e grade no prazo de cento e oitenta dias após a publicação da lei.

Por fim, o art. 7.º dispõe que a lei entrará em vigor na data da sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Quanto aos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 7º, não vislumbro óbice jurídico que impeça a sanção respectiva pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, sobretudo por se tratarem de dispositivos de caráter autorizativo.

Todavia, os artigos 5.º e 6.º não merecem prosperar, em razão das inconstitucionalidades que o macula.

É que, nos moldes em que se acha apresentado, o conteúdo jurídico-normativo do artigos 5.º e 6.º acaba por adentrar, de forma indevida, nas competências do Poder Executivo Municipal, sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, assim como sobre o planejamento e execução de serviço público municipal, indo de encontro ao que prevê o art. 55, VI e XI da Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

> Art. 55. Compete **privativamente** ao prefeito:
> VI – **Dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal**, na forma da lei;
> (...)
> XI – **Planejar e promover execução de serviço público municipal;**

Com efeito, constata-se que, no momento em que o Poder Legislativo Municipal busca editar uma Lei que impõe a obrigação de o Poder Executivo implantar diretrizes para a realização de palestras e ciclos formativos aos profissionais de educação sobre Educação Climática, bem como, que impõe o encargo de as Unidades de Ensino adaptarem, no prazo de cento e oitenta dias, o seu currículo e a sua grade de ensino à nova temática que se pretende incluir (educação climática), imiscui-se, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público, 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, nos artigos 5.º e 6.º do presente Projeto de Lei, 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.*

A respeito da cláusula da reserva de administração, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou da seguinte forma, *in verbis*:

[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:"

> *"EMENTA: 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, 2ª Turma, Acórdão Eletrônico, j. 13/12/2011, DJe 030 10/02/2012, Pub. 13/02/2012)

Por outro lado, o estabelecimento de atribuições/obrigações a serem implementadas diretamente pelo Executivo Municipal, por meio da SME, ao interferir na organização administrativa, invadindo a esfera de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, incorre também em inconstitucionalidade de cunho formal, sob a ótica da competência para deflagrar o processo legislativo em relação a determinadas matérias.

A propósito, ensina o administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

> *"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal."*
> (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9.ª ed., p. 431)

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, inciso IX, 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, colhem-se os seguintes arestos:

> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS.*
> *1.* ***Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado****.*
> *2.* ***Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas****. Princípio da simetria federativa de competências.*
> *3.* ***Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício*** *formal de iniciativa legislativa. Precedentes.*
> *4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."* (STF, ADI 2329, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, j. 14/04/2010, DJe 116 24/06/2010, Pub. 25/06/2010, Ement. Vol. 02407-01, p. 00154)
> (grifos acrescidos)
>
> *"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA.*
> ***Lei municipal, de autoria de membro do Poder Legislativo, que institui campanha de orientação e prevenção de doenças de inverno. Matéria relativa a exercício da administração direta municipal. Matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo****. Ofensa aos arts. 5º, "caput", da CESP e art. 2º da CF/88. Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente.* (TJ/SP, ADI 685429020118260000 SP 0068542-90.2011.8.26.0000, Rel. Roberto Mac Cracken, Órgão Especial, j. 24/08/2011, Pub. 06/09/2011)
> (grifos acrescidos)

Desse modo, não há outra conclusão possível senão a de que o presente Projeto de Lei, no seu artigos 5º e 6.º, contém, de fato, vícios insanáveis de inconstitucionalidades, 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 e funcionamento da sua Administração.

Pelas razões expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº 127/2022**, relativamente aos artigos 5.º e 6.º, por estarem eivados de vício de inconstitucionalidade material, afrontando os artigos 16, 21,

inciso IX, 39, § 1.º e art. 55, incisos VI e XI, todos da Lei Orgânica do Município do Natal, assim como os arts. 2.º e 61, § 1.º, inciso II, alínea “b”, todos da Constituição Federal/88.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito