RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 49/2021

Processo nº 093/2024

VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 49/2021, QUE ALTERA A LEI 7.205, DE 21 DE SETEMBRO DE 2021 QUE INSTITUI A RESERVA DE VAGAS NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E BÁSICA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES, À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PARECER PELA MANUTENÇÃO DO VETO.

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 integral ao Projeto de Lei nº 49/2021, de autoria do Vereador Herberth Sena que institui a reserva de vagas nas Escolas da Rede Pública Municipal de Educação Infantil e Básica para crianças e adolescentes com transtorno do espectro autista (TEA).

O veto foi fundamentado na existência de inconstitucionalidades formais e materiais, especialmente por usurpação de competência do Executivo, violação à reserva de

administração, criação de obrigações administrativas e despesas sem previsão, e invasão de competência concorrente da União e dos Estados.

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. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – URSURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA E VIOLAÇÃO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.

O Projeto de Lei nº 049/2021 apresenta inconstitucionalidade formal e decorre de violação direta ao regime jurídico das iniciativas legislativas, bem como à cláusula constitucional da separação de poderes, manifestada na denominada reserva de administração.

O texto aprovado pela Câmara Municipal impõe ao Poder Executivo um conjunto de obrigações que extrapolam a esfera normativa geral e ingressam no núcleo essencial da função administrativa, cuja titularidade constitucional é conferida exclusivamente ao Chefe do Executivo.

A Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, II, b, estabelece iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para proposições legislativas que versem sobre a organização e funcionamento da Administração Pública, criação de cargos, funções ou empregos públicos, regime jurídico dos servidores e estrutura dos órgãos administrativos. Vejamos:

> *Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
>
> *§ 1º 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; - grifo nosso -*

A Lei Orgânica do Município de Natal, pelo princípio da simetria, reproduz integralmente esse comando constitucional, reforçando que normas que interfiram diretamente na gestão interna do Executivo somente podem ser validamente propostas pelo Prefeito (arts. 21, IX e X, e 39, §1º).

> *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 de economia mista;*
>
> ***X - matéria financeira e orçamentária.***
>
> *"Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na última 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." - grifo nosso -*

Ao determinar percentual obrigatório de vagas, impor lotação mínima de dois professores por sala, exigir estrutura física específica, e estabelecer a criação de programas e ações intersetoriais permanentes, o projeto não se limita a traçar diretrizes gerais de política educacional, mas comanda a própria execução administrativa, definindo procedimentos, estrutura organizacional, dimensionamento de pessoal e atuação de Secretarias da Administração. Trata-se, em verdade, de ingerência normativa direta sobre o modo de atuar

do Executivo, o que caracteriza violação frontal ao princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º e art. 16 LOM), cuja força normativa vincula igualmente os Municípios, nos termos do art. 60, §4º, III.

O Supremo Tribunal Federal, em reiterada jurisprudência (Tema 917), afirma que o Legislativo não pode impor ao Executivo "obrigações de fazer", criar estruturas, determinar formas de execução administrativa ou interferir no planejamento interno da máquina pública, sob pena de usurpação de competência. É justamente o que ocorre no caso em análise. O PL 49/2021 não apenas estabelece obrigações, mas desdobra minuciosamente as condições de implementação, retirando do Executivo a prerrogativa constitucional de organizar sua própria política pública, gerir seus recursos humanos e definir a alocação de meios materiais e financeiros.

A denominada reserva de administração, reconhecida pela doutrina e consolidada pela jurisprudência constitucional, funciona como corolário instrumental da separação de poderes, impedindo o Poder Legislativo de adentrar a esfera concreta da gestão administrativa. Assim, mesmo sob o pretexto de assegurar direitos sociais, o projeto impõe comandos executórios que somente podem ser definidos pelo Prefeito Municipal, enquanto chefe da Administração e responsável pelo planejamento, pela execução orçamentária e pela organização do serviço público.

Dessa forma, a proposição legislativa incorre em vício formal insanável, por ter sido apresentada por agente desprovido de iniciativa legislativa válida para tratar do conteúdo proposto, o que compromete integralmente sua constitucionalidade.

2.3 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES.

Para além dos vícios formais, o Projeto de Lei nº 049/2021 incorre em inconstitucionalidade material, por violar frontalmente o princípio da separação de poderes e impor ao Poder Executivo obrigações administrativas. Trata-se de interferência legislativa que ultrapassa o limite constitucional da função normativa, invadindo o âmbito reservado à gestão pública.

O conteúdo material do projeto revela imposições concretas ao Executivo: fixação de percentual mínimo de vagas para alunos com TEA, exigência de dois professores por sala (um docente do ensino regular e um profissional fixo especializado), determinação de que as unidades escolares mantenham estrutura física específica, e criação compulsória de programas socioeducacionais envolvendo múltiplas secretarias. Essas determinações não

constituem diretrizes gerais, mas verdadeiros mandados administrativos, que condicionam a atuação do Executivo e cerceiam sua autonomia decisória.

Tal ingerência afronta o modelo constitucional estruturado no art. 2º da Constituição Federal e art. 16 da Lei Orgânica do Município, segundo o qual os Poderes da República são independentes e harmônicos entre si. A separação de poderes não se limita à repartição formal de funções, mas compreende a garantia de que cada Poder possa exercer suas competências sem interferência indevida dos demais, especialmente no que diz respeito à gestão interna, ao planejamento e à condução das políticas públicas.

O Poder Legislativo possui competência para legislar sobre matérias de interesse local, fiscalizar o Executivo e propor projetos de lei. Entretanto, essa atuação não pode transbordar os limites constitucionais de sua função normativa.

A ingerência ocorre quando o Legislativo, por meio de leis de iniciativa parlamentar: define como o Executivo deve proceder administrativamente; cria programas públicos sem estimativa de impacto; altera políticas públicas em execução; cria despesas obrigatórias ou continuadas sem previsão orçamentária; estabelece critérios de gestão, prazos, rotinas e modos de execução de serviços e impõe obrigações materiais que cabem exclusivamente ao administrador.

Esse tipo de atuação viola a separação de poderes e gera vício formal, pois transforma o Legislativo em gestor da política pública, função que ele não possui.

2.4. DA AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

Além do mais, a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece como condição prévia à criação de despesa a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a demonstração da compatibilidade com a lei orçamentária anual. Eis os dispositivos pertinentes:

> *Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregularidades e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou a assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17.”*

> *Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:*
> *I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*
> *II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

A ingerência legislativa se torna ainda mais evidente quando se observa que o projeto cria despesa obrigatória de caráter continuado, sem apresentar estimativa de impacto financeiro, fonte de custeio, adequação ao PPA, LDO e LOA e sem avaliação das metas fiscais, em descompasso com os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O projeto de lei em comento demanda estrutura física e profissional qualificada, implicando reorganização administrativa e execução de políticas intersetoriais, o que somente pode ser implementado pelo Executivo em respeito ao planejamento orçamentário anual.

Portanto, a inobservância à Lei de Responsabilidade Fiscal caracteriza vício formal insanável, tornando o projeto incompatível com o ordenamento jurídico vigente e justificando a manutenção do veto integral.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pela **MANUTENÇÃO DO VETO INTEGRAL** ao Projeto de Lei nº 49/2021, por violação ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º; LOM, art. 16), usurpação de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo (CF, art. 61, §1º, II, "b"; LOM, arts. 21, IX e X, e 39, §1º) e ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LC nº 101/2000, art. 16).

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 25 de novembro de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator – CLJR