PARECER JURÍDICO

COMISSÃO: COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

ASSUNTO: PROCESSO Nº 12/2026

AUTOR: CHEFE DO EXECUTIVO

RELATOR: VEREADOR TONY HENRIQUE

EMENTA: MANUTENÇÃO DO VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 926/2025, DE AUTORIA DO VEREADOR CHAGAS CATARINO, QUE "INSTITUI O PROGRAMA 'BAIRRO 100% SINALIZADO', DESTINADO À PADRONIZAÇÃO, IMPLANTAÇÃO, RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO INTEGRAL DA SINALIZAÇÃO VIÁRIA VERTICAL E HORIZONTAL NOS BAIRROS PRIORITÁRIOS DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN.

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise da legalidade e fundamentação do veto parcial aposto pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Natal ao Projeto de Lei nº 926/2025, que institui o Programa "Bairro 100% Sinalizado".

As razões apresentadas, que apontam para inconstitucionalidades de ordem material e formal, estão em consonância com o ordenamento jurídico e o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal (STF).

É o relatório.

II - JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE (ANÁLISE DO VETO)

Após reavaliar a proposição legislativa, à luz dos argumentos do veto e da jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, conclui-se que a integralidade do Projeto de Lei nº 926/2025 padece de inconstitucionalidade formal e material, recomendando-se a manutenção do veto integral do mesmo.

II.I – Inconstitucionalidade Material: Violação ao Princípio da Separação dos Poderes

O principal vício do projeto de lei reside na **violação ao princípio da separação dos poderes**, previsto no art. 2º da Constituição Federal e replicado simetricamente nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. O projeto, de iniciativa parlamentar, excede a função legislativa ao adentrar em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, conhecida como **reserva de administração**.

Ao detalhar as ações, impor atribuições específicas à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (STTU), criar equipes técnicas e fixar metas anuais, o Poder Legislativo interfere diretamente na gestão e organização administrativa do município. Tais atos são de natureza concreta e se inserem no mérito administrativo, cuja avaliação de conveniência e oportunidade cabe exclusivamente ao Prefeito.

A jurisprudência do STF é firme ao reconhecer a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que impõem novas atribuições a órgãos da Administração Pública, por invadirem a competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Recurso extraordinário com agravo. Lei municipal. Vício de iniciativa. Transporte público coletivo. Reserva de iniciativa. Separação de poderes. Modulação de efeitos. Recurso desprovido. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão de Tribunal de Justiça que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal (Lei nº 2.399/1997, do Município de Cubatão) por vício de iniciativa, ao regulamentar o serviço de transporte público coletivo de passageiros, criando obrigações e delimitando a forma de atuação de órgãos do Poder Executivo municipal. 2. O recorrente argumenta que os artigos da Constituição Estadual e Federal, sobre os quais se fundamentou a inconstitucionalidade, não se aplicam a lei municipal que regula o transporte público urbano. Subsidiariamente, pleiteia a modulação dos efeitos da decisão. 3. O Tribunal de origem consignou a existência de vício de iniciativa na Lei nº 2.399/1997, de iniciativa parlamentar, por invadi r a competência privativa do Chefe do Executivo para legislar sobre a estrutura e atribuição de órgãos da Administração Pública direta e indireta municipal, violando os princípios da separação de poderes e da reserva da Administração. II. Questão em discussão 4. Há duas questões em discussão: (i) saber se a Lei nº 2.399/1997, do Município de Cubatão, de origem parlamentar, padece de vício de iniciativa, ao regulamentar o serviço de transporte público coletivo de passageiros e impor atribuições a órgãos do Poder Executivo municipal; e (ii) se é cabível a modulação dos efeitos da decisão que declarou a inconstitucionalidade. III. Razões de decidir 5. O acórdão recorrido está alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de leis que regulamentam aspectos da estrutura e funcionamento da Administração Pública. 6. A Lei nº 2.399/1997, de iniciativa parlamentar, ao disciplinar o serviço de transporte de passageiros na modalidade lotação e prever atribuições de fiscalização e regulamentação para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, através da SEMUTRAN, impõe novas atribuições a órgão da Administração Pública e invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 7. A jurisprudência do STF

consolidou o entendimento de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata de sua estrutura, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos. No entanto, a imposição de atribuições novas a órgão da Administração Pública ofende o princípio da separação dos poderes. 8. O acórdão também está alinhado com a jurisprudência desta Corte, que estabelece a necessidade de licitação para a exploração do serviço de transporte coletivo de passageiros: 9. Não há risco à segurança jurídica ou excepcional interesse social que justifiquem nova modulação de efeitos, uma vez que o Tribunal de origem já diferiu a produção de efeitos da decisão. IV. Dispositivo e tese 9. Recurso desprovido (STF - ARE: 00000000000001443031 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 20/10/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRONICO DJe - s/n DIVULG 17-11-2025 PUBLIC 18-11-2025)

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ADI 5.696. RESERVA DE ATUAÇÃO DO ADMINISTRADOR. ART. 113 DO ADCT.NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO NAS LEIS QUE ESTABELECEM RENÚNCIAS DE RECEITAS. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL. 1.No caso concreto, trata -se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE ITABIRITO em face da Lei Municipal 4.115/2024, de iniciativa parlamentar, a qual altera a Lei Municipal 3.514/2021, que institui a declaração municipal de liberdade econômica e dispensa o alvará de localização e funcionamento para atividades de baixo risco, entre outras disposições. Os dispositivos modificados estão localizados no Capítulo II, que trata da liberdade de exercício da atividade econômica, e no Capítulo III, referente à classificação de risco das atividades econômicas. 2. Conforme ficou evidenciado no julgamento da ADI nº 5.696/MG, “A definição dos melhores critérios para o exercício do poder de polícia administrativa, como a verificação da observância de normas de

> construção e manutenção de edificações destinadas à frequência aberta ao público, constitui mérito reservado à atuação do administrador, que não poderia ter sido transigido pelo legislador". 3. No presente caso a Câmara Municipal usurpou a competência exclusiva do chefe do Executivo, pois interfere no exercício do poder de polícia e na organização administrativa do Executivo local. 4. Esta SUPREMA CORTE tem entendimento pacificado no sentido de que a ausência de estimativa de impacto orçamentário na elaboração de leis que estabelecem renúncia de receitas enseja a inconstitucionalidade formal do dispositivo legal, por ofensa ao art. 113 do ADCT. 5. Agravo interno a que se nega provimento (STF - ARE: 00000000000001583357 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 09/03/2026, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-03-2026 PUBLIC 18-03-2026)

II.II - Inconstitucionalidade Formal: Vício de Iniciativa

O projeto padece de vício de iniciativa, uma vez que a matéria tratada é de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Conforme o art. 61, § 1º, II, 'a' e 'c', da Constituição Federal, aplicável aos municípios por simetria, compete privativamente ao Prefeito iniciar projetos de lei que disponham sobre:

- **Criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública;**
- **Regime jurídico dos servidores públicos.**

Ao criar um programa, determinar sua execução por um órgão específico (STTU) e versar sobre a organização e funcionamento da administração, o projeto de lei usurpa uma prerrogativa do Executivo. O STF tem jurisprudência pacífica no sentido de que é inconstitucional, por vício formal, a lei resultante de iniciativa parlamentar que trate de atribuições de órgãos públicos:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Recurso extraordinário. Lei municipal. Transparência pública. Dados abertos. Vício de iniciativa. Criação de órgão. Separação de poderes. Recurso parcialmente provido. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal 8.677/2021 de Marília/SP por vício de iniciativa, ao argumento de violação ao princípio da separação de poderes e da reserva da administração. A lei impugnada disciplina a publicidade no âmbito municipal, tratando da divulgação de informações públicas no formato de dados abertos, incluindo a previsão de uma Política Municipal de Dados Abertos. 2. O Tribunal de Justiça julgou procedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, declarando a Lei 8.677/2021 inconstitucional ao fundamento de que a norma invadiu a competência exclusiva do Poder Executivo, notadamente por tratar da forma e do conteúdo da di vulgação de informações e impor obrigações a servidores e a órgãos da Administração local. II. Questão em discussão 3. Há uma questão em discussão: saber se lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação de órgão público, bem como estabelece obrigações para regulamentar a publicidade e a transparência na administração municipal padece de vício de inconstitucionalidade formal. III. Razões de decidir 4. Os artigos 6º a 7º, § 2º, da Lei Municipal 8.677/2021, ao disporem sobre a criação de um órgão central para gerir a Política Municipal de Dados Abertos e definir suas atribuições, padecem de vício de iniciativa, em violação ao art. 61 da Constituição Federal, haja vista que a matéria é afeta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que é inconstitucional, por vício formal, a lei resultante de iniciativa parlamentar que trate de atribuições de órgãos públicos. 5. Com relação aos demais dispositivos da Lei Municipal 8.677/ 2021, não há qualquer disposição que altere a estrutura ou a organização de órgãos da Administração municipal. De acordo com o tema 917 da repercussão geral, não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração

> Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 6. As medidas de transparência e publicidade promovidas pela lei, em seus dispositivos constitucionais, refletem e promovem os princípios constitucionais da Administração Pública (publicidade, legalidade e moralidade – art. 37 da Constituição Federal) e o direito de acesso à informação (art. 5º, XIV, da Constituição Federal), contribuindo para a legitimidade das ações governamentais e a fiscali zação pública. IV. Dispositivo e tese 7. Recurso extraordinário parcialmente provido. Reconhecimento da inconstitucionalidade dos artigos 6º e 7º, § 2º, da Lei 8.677/2021, do Município de Marília/SP, e manutenção da constitucionalidade dos demais dispositivos da referida norma (STF - RE: 00000000000001508920 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 25/08/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-10-2025 PUBLIC 16-10-2025)

É importante notar que, embora o STF, no **Tema 917 de Repercussão Geral**, tenha firmado a tese de que não há vício de iniciativa em leis de origem parlamentar que, embora criem despesas, não tratem da estrutura ou atribuição de órgãos, o caso em análise é distinto. O projeto não apenas gera despesa, mas avança sobre a organização e as atribuições de uma secretaria municipal, o que o torna inconstitucional:

II.III - Inconstitucionalidade Formal: Ausência de Estimativa de Impacto Orçamentário

Outro vício formal insanável é a **ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro**. O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada de tal estimativa.

O STF já consolidou o entendimento de que o art. 113 do ADCT é uma norma de reprodução obrigatória para todos os entes federativos (estados e municípios) e que sua inobservância acarreta a inconstitucionalidade formal da lei.

A criação do programa "Bairro 100% Sinalizado" evidentemente geraria aumento de despesas, tornando a estimativa de impacto um requisito indispensável para a validade do processo legislativo, segundo a Suprema Corte:

> Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual sobre revisão geral de vencimentos. Matérias diversas inseridas por emenda parlamentar. I. Caso em exame 1. Ação direta contra dispositivos da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia para faltas de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022. 2. Os dispositivos impugnados foram introduzidos por emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Governador que originalmente tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do Poder Executivo. Embora o Governador os tenha vetado, a Assembleia Legislativa derrubou o veto. II. Questão em discussão 3. A questão em discussão consiste em saber se há vício de inconstitucionalidade formal, por dois motivos. Primeiro, por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, a e c, da CF/1988) e, segundo, por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro do projeto de lei (art. 113 do ADCT). III. Razões de decidir 4. Vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, a e c, da CF/1988). É inconstitucional, por vício de iniciativa, dispositivos de lei originados de emenda parlamentar que acarretem aumento de despesas para o Poder Executivo e não guardem pertinência temática com a proposição legislativa original. 5. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). É inconstitucional, por violação ao art. 113 do ADCT, o

dispositivo de lei que importe em aumento de despesa para o Poder Executivo, que decorra de proposição legislativa desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. IV. Dispositivo e tese 6. Pedido procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 10 e 11 da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais Teses de julgamento: "1. É inconstitucional dispositivo de lei decorrente de emenda parlamentar que trata de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. 2. É inconstitucional dispositivo de lei que importe em aumento de despesa sem que tenha sido realizada a estimativa de impacto orçamentário no processo legislativo." _____ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. art. 61, § 1º, II, a e c; ADCT, art. 113. Jurisprudência relevante citada: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves (2000); ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello (2006); ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso (2011); ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia (2014) ; ADI 3.655, sob a minha relatoria, (2016); RE 745.811 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes (2013); ADI 4.884, Rel. Min. Rosa Weber (2017); ADI 6.303, sob a minha relatoria (2022) (STF - ADI: 00000000000000007145 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 13/10/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-10-2025 PUBLIC 20-10-2025)

II.IV - Imposição de Prazo para Regulamentação

Por fim, a fixação de um prazo de 120 dias para que o Poder Executivo regulamente a matéria também configura uma afronta à separação dos poderes. O STF entende que tal imposição representa uma ingerência indevida na esfera de autonomia do Executivo, a quem cabe avaliar a oportunidade e conveniência para a expedição de decretos regulamentares :

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.036/2021 DO ESTADO DE RONDÔNIA. DECRETO N. 26.294/2021. GRATUIDADE NO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. PESSOAS DE BAIXA RENDA DIAGNOSTICADAS COM CÂNCER. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO ECONOMICO-FINANCEIRO. DESNECESSIDADE. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PELO PODER LEGISLATIVO PARA REGULAMENTAÇÃO PELO EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta por entidade de classe de âmbito nacional contra a Lei n. 5.036/2021 do Estado de Rondônia, que institui gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros a pessoas de baixa renda em tratamento de câncer e, por arrastamento, contra trecho do art. 2º do Decreto estadual n. 26.294/2021. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) saber se lei estadual de iniciativa parlamentar que institui gratuidade no transporte intermunicipal viola a reserva de iniciativa do Poder Executivo e o princípio da separação dos poderes, especialmente ao estabelecer prazo para regulamentação pelo Executivo; e (ii) verificar se houve afronta ao art. 113 do ADCT ante a ausência de estimativa do impacto financeiro. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A legislação impugnada não versa sobre matérias relativas ao funcionamento da Administração, servidores e órgãos, de modo que não está evidenciada ofensa à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo prevista no art. 61, § 1º, da CF/1988. Precedentes. 4. Não havendo relação direta entre o benefício instituído aos usuários do serviço público e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, descabe presumir a necessidade da estimativa prévia de impacto financeiro prevista no art. 113 do ADCT. 5. É inconstitucional a estipulação, por lei, de prazo para que o Poder Executivo edite regulamentação, por violação ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). IV. DISPOSITIVO 6. Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei n. 5.036/2021 do Estado de Rondônia (STF - ADI: 00000000000000007215 RO - RONDÔNIA, Relator: Min.

NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 26/11/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-12-2025 PUBLIC 04-12-2025).

III - VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, e por entender que o Projeto de Lei nº 926/2025 é **INTEGRALMENTE INCONSTITUCIONAL**, opino pela **PROCEDÊNCIA DO VETO INTEGRAL** aposto pelo Chefe do Poder Executivo.

O veto integral ao Projeto de Lei nº 926/2025 mostra-se juridicamente correto e alinhado à jurisprudência dos Tribunais Superiores. Os vícios apontados — **violação à separação dos poderes (reserva de administração), vício de iniciativa e ausência de estimativa de impacto orçamentário** — são insanáveis e maculam a proposição legislativa em sua totalidade, justificando plenamente a decisão do Chefe do Poder Executivo Municipal.

É como voto.

Natal/RN, 31 de março de 2026.

HELTONY HENRIQUE OLIVEIRA DA COSTA
Vereador – PL / Natal-RN
vereadortonyhenrique@gmail.com