Estado do Rio Grande do Norte
PREFEITURA MUNICIPAL DE APODI
CNPJ/MF nº 08.349.011/0001-93
Praça Francisco Pinto, 56 - Centro - CEP 59700-000
Fax: (084) 3333-2124 - Fones: (084) 3333-2122/2123
ASSESSORIA JURÍDICA

MENSAGEM DE VETO AO PROJETO DE LEI Nº 030/2025

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Apodi/RN,

FILIPE GUSTAVO DE LIMA OLIVEIRA

Assunto: Veto Total ao PROJETO DE LEI Nº 030/2025, que *"ALTERA E ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI MUNICIPAL Nº 999/2014, QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE COMPRA DIRETA LOCAL DA AGRICULTURA FAMILIAR, CRIA A POLÍTICA MUNICIPAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA (PROMAFES) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

Excelentíssimo Senhor Presidente, Nobres Vereadores,

Comunico a Vossa Excelência e aos demais membros dessa Egrégia Casa Legislativa que, no uso das atribuições que me confere o art. 66, V, da Lei Orgânica do Município de Apodi/RN, decidi **VETAR TOTALMENTE** o **Projeto de Lei nº 030/2025**, de autoria do Ilustre Vereador FRANCISCO JAILSON DA COSTA FERREIRA, aprovado por esse Colendo Legislativo, que *"Altera e acrescenta dispositivos à Lei Municipal nº 999/2014, que institui o Programa Municipal de Compra Direta Local da Agricultura Familiar, cria a Política Municipal de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PROMAFES) e dá outras providências".*

A decisão pelo veto total fundamenta-se na inconstitucionalidade formal da proposição, por vício de iniciativa, conforme passaremos a expor, incorporando todos os fundamentos jurídicos necessários para embasar esta decisão.

O Projeto de Lei em questão, embora acene com o meritório objetivo de promover a empregabilidade local, padece de vício insanável ao adentrar matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o que compromete sua validade constitucional e legal.

RECEBIDO
APODI-RN, 25/06/2025
HORA: 11 h 40 min
ASSINATURA FUNCIONÁRIO(A)

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466
Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466
Dados: 2025.06.25 10:48:12 -03'00'

DA FUNDAMENTAÇÃO DO VETO

A análise jurídica da proposição legislativa revela que o Projeto de Lei nº 030/2025, ao pretender alterar e acrescentar dispositivos à Lei Municipal nº 999/2014, incorre em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, violando as regras de repartição de competência legislativa estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e pela Lei Orgânica do Município de Apodi/RN (LOM Apodi/RN).

1. DO CARÁTER MANDAMENTAL DO PROJETO DE LEI:

Preliminarmente, cumpre destacar que o Projeto de Lei possui conteúdo eminentemente mandamental, impondo ao Poder Executivo uma série de obrigações concretas e específicas, como se verifica nos seguintes dispositivos:

- "Fica instituída, no âmbito do Município de Apodi, a Política Municipal de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Economia Solidária - PROMAFES" (Art. 1º-A);
- "Fica criado o novo Programa de Compra da Agricultura Familiar (COMPRAF)" (Art. 4º);
- "No mínimo 51% (cinquenta e um por cento) dos recursos destinados às compras públicas municipais [...] deverão ser aplicados na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar local" (Art. 4º-B);
- "Fica estabelecido o limite máximo anual de fornecimento por núcleo familiar agricultor ao COMPRAF, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), reajustado anualmente pelo INPC" (Art. 4º-C);
- "Os produtos certificados como orgânicos, ou de base agroecológica, receberão acréscimo de 30% (trinta por cento) sobre o preço de referência" (Art. 4º-D);

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:48:52 -03'00'

- "Fica instituída a obrigatoriedade da inclusão de alimentos adquiridos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural [...] na alimentação escolar" (Art. 4º-E);
- "O COMPRAF será gerido por um Comitê Gestor, com composição paritária entre poder público e sociedade civil" (Art. 5º);
- "O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias após a sua publicação" (Art. 6º);
- "O Executivo deverá, nesse período, executar plano de capacitação e orientação aos agricultores familiares e organizações" (Art. 7º, §1º);
- "O plano de transição será elaborado pela Secretaria Municipal de Agricultura em até 90 (noventa) dias" (Art. 7º, §2º).

Ao tratar do tema, o Supremo Tribunal Federal já assentou que, ***"O FATO DE SER MERA AUTORIZAÇÃO NÃO ELIDE O EFEITO DE DISPOR, AINDA QUE DE FORMA NÃO DETERMINATIVA, SOBRE A MATÉRIA DE INICIATIVA ALHEIA AOS PARLAMENTARES. [...]*** *(ADI 3176, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011, DJe-150 DIVULG 04-08-2011 PUBLIC 05-08-2011 EMENT VOL-02560-01 PP-00026)".*

Não por outra razão, o eminente Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, Fábio Clem de Oliveira, ao proferir voto condutor na ADI nº 0009306-67.2018.8.08.0000, em que se discutia a pertinência de concessão da medida liminar em relação a lei de autoria do Poder Legislativo que "autorizava" o Poder Executivo a adotar determinada política pública, advertiu, com brilhantismo, quanto aos prejuízos oriundos das referidas leis autorizativas: (destaques acrescentados)

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:49:07 -03'00'

Com tais leis autorizativas o Poder Legislativo Municipal <u>CRIA NO IMAGINÁRIO DA POPULAÇÃO LEIGA</u> A IDEIA DE QUE AGIU PARA INSTITUIR UMA POLÍTICA PÚBLICA, CUJA EFETIVAÇÃO FOI FRUSTRADA PELO PODER EXECUTIVO SIMPLESMENTE PORQUE O ADMINISTRADOR PÚBLICO, POR QUESTÕES DE POLÍTICA REGIONAL, NÃO QUIS USAR DA AUTORIZAÇÃO QUE LHE FOI DADA PELO PODER LEGISLATIVO.

A rigor, a lei autorizativa nada mais é do que invasão de competência do Chefe do Poder Executivo, disfarçada de mera autorização.

É simples e racional concluir que quem constitucionalmente não detém a iniciativa para legislar sobre a implementação de políticas públicas que importem em criação de despesas, também não a detém para expedir autorizações com tais objetivos.

Eis a íntegra do referido julgado:

ADI MEDIDA CAUTELAR - LEI AUTORIZATIVA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE PAGAMENTO DE PENSÃO SEM RESPALDO LEGAL VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. 1. - A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Prefeito Municipal de Cariacica para concessão de pensão para trigêmeos, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes do STF. 2.

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:49:24 -03'00'

- Projeto de lei, de autoria de Vereador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional. 3. - **A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI AUTORIZATIVA SE FAZ NECESSÁRIA PARA EVITAR QUE SE CONSOLIDE O ENTENDIMENTO NO SENTIDO DE QUE AS LEIS QUE AUTORIZAM 'AQUILO QUE NÃO PODERIA AUTORIZAR' PODEM EXISTIR E VIGER.** 4. - São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: "XIV - negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente; (Decreto-lei nº 201/1967, art. 1º, Inciso XIV). O não cumprimento da lei autorizativa poderia em tese motivar o ajuizamento de ação de improbidade administrativa pelo não cumprimento de lei municipal. 5. -São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:" V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes; (Decreto-lei nº 201/1967, art. 1º, Inciso V). O cumprimento da lei municipal que criou pensão para trigêmeos sem respaldo legal e sem previsão de dotação orçamentária prévia poderia, da mesma forma, motivar o ajuizamento de ação de improbidade administrativa. 6. - Lei Municipal com nítido caráter pessoal criando pensão para trigêmeos e sem respaldo legal viola os princípios da impessoalidade e da moralidade. 7. - Medida cautelar liminar deferida. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180016444, Relator: FABIO CLEM DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 25/04/2019, Data da Publicação no Diário: 06/06/2019).

No presente caso, o Projeto de Lei nº 030/2025 não se limita a "autorizar" o Poder Executivo, mas efetivamente cria obrigações, estabelece prazos,

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:49:43 -03'00'

determina percentuais, institui programas e políticas públicas, e impõe a criação de estruturas administrativas específicas, o que evidencia seu caráter mandamental e a invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo (como será tratado adiante).

2. DA INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL:

O Projeto de Lei interfere diretamente na organização e funcionamento da administração pública municipal, ao:

a) Instituir a Política Municipal de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Art. 1º-A);
b) Criar o novo Programa de Compra da Agricultura Familiar (Art. 4º);
c) Estabelecer percentual mínimo de 51% dos recursos destinados às compras públicas municipais para aquisição de produtos da agricultura familiar (Art. 4º-B);
d) Determinar a criação de um Comitê Gestor com composição específica (Art. 5º);
e) Atribuir à Secretaria Municipal de Agricultura a coordenação executiva do Comitê (Art. 5º, §2º);
f) Impor à Secretaria Municipal de Educação a criação de um Plano de Introdução dos Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar (Art. 4º-E, parágrafo único);
g) Estabelecer prazos para regulamentação e implementação (Arts. 6º e 7º).

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:49:58 -03'00'

A Constituição Federal, em seu artigo 61, §1º, inciso II, alínea 'e', estabelece como de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre "criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública". Por simetria, essa prerrogativa é estendida aos Prefeitos Municipais no âmbito de suas competências.

Corroborando essa premissa, a Lei Orgânica do Município de Apodi/RN, em seu artigo 66, inciso VI, é explícita ao determinar que compete privativamente ao Prefeito "dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei". Além disso, o artigo 6º, inciso I, da mesma Lei Orgânica, estabelece que compete ao Município "organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual".

Ao impor ao Executivo a criação de políticas públicas, programas, comitês e planos específicos, o projeto de lei de iniciativa parlamentar usurpa uma competência que a Lei Orgânica reserva ao Chefe do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo propõe lei que interfere na organização e funcionamento da Administração, configura-se o vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal subjetiva), que macula a validade da norma desde sua origem.

3. DA CRIAÇÃO DE DESPESAS E A INTERPRETAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA 917):

O Projeto de Lei nº 030/2025 implica em significativos custos para o Poder Executivo, decorrentes de:

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:50:14 -03'00'

a) Implementação da Política Municipal de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Art. 1º-A);

b) Criação e manutenção do Programa de Compra da Agricultura Familiar (Art. 4º);

c) Destinação de no mínimo 51% dos recursos de compras públicas municipais para aquisição de produtos da agricultura familiar (Art. 4º-B);

d) Pagamento de acréscimo de 30% sobre o preço de referência para produtos orgânicos ou de base agroecológica (Art. 4º-D);

e) Criação e manutenção do Comitê Gestor (Art. 5º);

f) Elaboração e execução de plano de capacitação e orientação aos agricultores familiares (Art. 7º, §1º).

É cediço que projetos de lei de iniciativa parlamentar que criam ou aumentam despesas para o Poder Executivo são frequentemente questionados. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ (Tema 917 de Repercussão Geral), firmou a tese de que "*Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate da sua estrutura, da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (artigo 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)*".

No presente caso, o Projeto de Lei nº 030/2025, além de prever a criação de despesas, **incide em matéria de organização administrativa ao determinar a criação de políticas, programas e comitês, bem como ao atribuir funções específicas às Secretarias Municipais**. Portanto, a criação de despesa, neste contexto, está intrinsecamente vinculada à invasão da competência para dispor sobre atribuições de órgãos do Executivo.

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:50:30 -03'00'

Assim, o projeto não se amolda à exceção permitida pelo STF, pois trata da organização administrativa e do funcionamento de órgãos do Executivo, reforçando sua inconstitucionalidade formal.

4. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES:

A reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo para legislar sobre determinadas matérias, como a organização administrativa, é uma manifestação do princípio fundamental da separação dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal e replicado no artigo 2º da Lei Orgânica do Município de Apodi/RN, que estabelece serem os Poderes Legislativo e Executivo **"independentes e harmônicos entre si"**.

O §1º do artigo 2º da Lei Orgânica Municipal é ainda mais enfático ao determinar que **"é vedada a delegação de atribuições entre os Poderes"**.

Ao usurpar a competência privativa do Prefeito, o Poder Legislativo Municipal interfere indevidamente na esfera de atribuições do Poder Executivo, **comprometendo a harmonia e a independência** que devem reger a relação entre os poderes.

Compete ao Chefe do Poder Executivo, na qualidade de administrador supremo do Município, definir as políticas públicas, a estrutura de seus órgãos, as atribuições de suas secretarias e a gestão orçamentária.

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:50:43 -03'00'

A implementação de políticas e programas como os propostos, com a criação de estruturas específicas e a consequente geração de despesas, insere-se tipicamente no âmbito das decisões administrativas e de planejamento que são de alçada exclusiva do Executivo.

Embora a intenção do legislador parlamentar possa ser considerada meritória, a forma escolhida para sua concretização padece de vício insanável.

Nada obsta que o Poder Legislativo apresente sugestões ao Executivo para a criação de tal plataforma, por meio de indicações parlamentares, ou que delibere sobre projetos de lei de iniciativa do Prefeito que versem sobre a matéria.

O que não se pode admitir é a inversão da prerrogativa de iniciativa em matérias que a Constituição e a Lei Orgânica expressamente reservam ao Poder Executivo.

5. DA AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO:

Outro aspecto relevante a ser considerado é a ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro que a implementação das medidas previstas no Projeto de Lei acarretaria aos cofres públicos municipais.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu artigo 16, estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve ser acompanhada de

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:50:56 -03'00'

estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual.

A ausência desses elementos no Projeto de Lei em análise compromete sua viabilidade técnica e jurídica, pois impede a avaliação adequada do impacto das medidas propostas nas finanças municipais.

6. DA INTERFERÊNCIA NA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E NA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA:

O Projeto de Lei também interfere na gestão de recursos públicos e na política orçamentária do Município ao:

a) Estabelecer percentual mínimo de 51% dos recursos destinados às compras públicas municipais para aquisição de produtos da agricultura familiar (Art. 4º-B);
b) Fixar limite máximo anual de fornecimento por núcleo familiar agricultor, com reajuste anual pelo INPC (Art. 4º-C);
c) Determinar acréscimo de 30% sobre o preço de referência para produtos orgânicos ou de base agroecológica (Art. 4º-D).

Tais disposições invadem a competência do Poder Executivo para gerir os recursos públicos e definir a política orçamentária do Município, em violação ao disposto no artigo 66, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal.

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:51:11 -03'00'

7. DA ANÁLISE ESPECÍFICA DOS DISPOSITIVOS DO PL Nº 030/2025:

- **Art. 1º-A:** Institui a Política Municipal de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Economia Solidária, interferindo na competência do Executivo para definir políticas públicas.
- **Art. 4º:** Cria o novo Programa de Compra da Agricultura Familiar, interferindo na organização administrativa e na gestão orçamentária do Município.
- **Art. 4º-B:** Estabelece percentual mínimo de 51% dos recursos destinados às compras públicas municipais para aquisição de produtos da agricultura familiar, interferindo na gestão orçamentária e financeira do Município.
- **Art. 4º-C:** Fixa limite máximo anual de fornecimento por núcleo familiar agricultor, com reajuste anual pelo INPC, interferindo na gestão financeira do Município.
- **Art. 4º-D:** Determina acréscimo de 30% sobre o preço de referência para produtos orgânicos ou de base agroecológica, interferindo na gestão financeira do Município.
- **Art. 4º-E:** Institui a obrigatoriedade da inclusão de alimentos adquiridos da agricultura familiar na alimentação escolar, interferindo na gestão administrativa e financeira do Município.
- **Art. 5º:** Cria um Comitê Gestor com composição específica, interferindo na organização administrativa do Município.
- **Art. 6º:** Estabelece prazo para regulamentação da lei pelo Poder Executivo, interferindo na discricionariedade administrativa.

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:51:23 -03'00'

- **Art. 7º:** Impõe ao Executivo a execução de plano de capacitação e orientação aos agricultores familiares, interferindo na gestão administrativa e financeira do Município.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, resta evidente que o **Projeto de Lei nº 030/2025,** ao dispor sobre a criação de políticas, programas e comitês, bem como ao impor a destinação de recursos e a oferta de serviços específicos, invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da administração pública municipal.

Esta ingerência configura vício de iniciativa insanável, caracterizando inconstitucionalidade formal subjetiva e violando o princípio da separação dos poderes.

O vício de iniciativa identificado é de natureza insanável e compromete a validade da proposição legislativa em sua integralidade, não sendo, portanto, passível de sanção parcial.

Pelas razões aqui detalhadamente expostas, e em estrita observância aos ditames constitucionais e legais que regem o processo legislativo e a organização administrativa em nosso Município, impõe-se o **VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 030/2025**, por sua manifesta inconstitucionalidade formal.

Sendo o que se apresenta para o momento, devolvo a matéria à elevada apreciação dessa Augusta Casa Legislativa, para as deliberações regimentais, na

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466 Dados: 2025.06.25 10:51:37 -03'00'

certeza de que os nobres Edis compreenderão as razões que fundamentam esta decisão, pautada no estrito cumprimento da lei e na defesa da ordem constitucional vigente.

Atenciosamente,

Apodi/RN, 25 de junho de 2025.

LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466
Assinado de forma digital por LUIS SABINO DA COSTA NETO:05273443466
Dados: 2025.06.25 10:51:50 -03'00'

LUIS SABINO DA COSTA NETO
Prefeito Municipal de Apodi/RN