



*Câmara Municipal de Natal*

*A casa do povo. A sua casa.*

## **PROCURADORIA LEGISLATIVA**



Processo n. 147/2024

**Autor:** Chefe do Poder Executivo

**Assunto:** VETO INTEGRAL ao Projeto de Lei n.º 194/2022, de autoria do Vereador Professor Robério Paulino, que “Dispõe sobre a redução de lixo orgânico de origem urbana, no município de Natal, por meio da reutilização dos resíduos na alimentação animal”, conforme mensagem n.º 170/2024.

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de veto integral apostado pelo Prefeito Municipal ao Projeto de Lei n.º 194/2022, de autoria do Vereador Robério Paulino, que visa instituir mecanismos para redução do lixo orgânico de origem urbana, mediante a reutilização de resíduos sólidos na alimentação animal, no âmbito do Município de Natal.

A proposta legislativa foi aprovada em sessão plenária realizada em 20 de agosto de 2024, sendo, contudo, vetada em sua integralidade por meio da Mensagem n.º 170/2024, com fundamento em vícios de inconstitucionalidade formal e material, notadamente por violação à reserva de administração e à separação de poderes.

Iniciado o trâmite legislativo, a matéria foi encaminhada à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, a presidente da comissão, vereador Aldo Clemente designou a relatoria da matéria ao Vereador Kleber Fernandes e este solicitou parecer de estilo desta Procuradoria Legislativa.

Cumprе informar que a matéria, quando de sua tramitação no âmbito desta Câmara Municipal recebeu parecer das Comissões temáticas inclusive sendo admitida pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, sendo por fim aprovada pelo plenário.

É o que importa relatar.

### **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Partindo da Análise das Razões do Veto Integral encaminhada na mensagem 170/2024, vislumbra-se que o Poder Executivo alega que a matéria possui vícios insanáveis de inconstitucionalidade, violando o Princípio da Separação e Independência dos Poderes, bem como vício de iniciativa por ter afrontado as regras atributivas de competência do Poder Executivo para dispor sobre a organização e execução de serviço público municipal e criação de novas despesas.



Diante disso, chega o presente veto para análise desta procuradoria, a fim de que seja emitido parecer de estilo, com a finalidade de subsidiar o nobre relator em seu voto no âmbito da Comissão de Justiça.

### **1. Violação ao Princípio da Separação de Poderes e à Reserva de Administração**

O cerne da inconstitucionalidade formal reside na indevida interferência do Poder Legislativo sobre a atuação administrativa do Executivo, especialmente no tocante ao planejamento, à formulação e à execução de políticas públicas de gestão de resíduos sólidos.

O art. 2º da Constituição Federal estabelece como cláusula pétrea a separação dos Poderes. Essa diretriz, aplicável aos entes federativos por força do art. 29 da CF, é reproduzida no art. 16 da Lei Orgânica do Município de Natal. Assim, atos normativos que imponham obrigações administrativas específicas ao Poder Executivo afrontam o núcleo essencial da função administrativa, de competência exclusiva do Prefeito.

A jurisprudência do STF é firme no sentido de que configura violação à separação de poderes qualquer tentativa legislativa de impor programas, obrigações ou medidas administrativas específicas ao Executivo (RE 427.574 e ADI 3343, entre outros), o que resta evidente na proposição legislativa sob exame.

### **2. Iniciativa Reservada – Vício de Iniciativa**

O projeto de lei, ao dispor sobre obrigações para órgãos públicos, atribuições a servidores, implementação de políticas públicas e eventual destinação orçamentária, adentra matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, “b”, da Constituição Federal, de aplicação obrigatória aos municípios por força do princípio da simetria constitucional.

A Lei Orgânica do Município de Natal, em seus arts. 21, IX e X, e 39, §1º, é clara ao consignar que compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa de leis que versem sobre: Estrutura e atribuições de órgãos da administração pública e matéria orçamentária e financeira.

Portanto, o projeto de lei em exame padece de vício formal subjetivo, por ter origem inadequada na Câmara Municipal, usurpando a competência do Chefe do Executivo.

### **3. Inconstitucionalidade Material – Criação de Obrigações e Despesas**

Além das inconstitucionalidades formais, há flagrante vício material. A proposta prevê a obrigatoriedade de implementação de procedimentos de reaproveitamento de resíduos sólidos em instituições públicas, inclusive com eventual



coleta e reciclagem por entidades capacitadas, o que pressupõe alocação de pessoal, estrutura técnica, logística e recursos financeiros.

Ao criar obrigações materiais e financeiras ao Poder Público sem demonstrar o impacto orçamentário correspondente, a proposição viola o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 21, X, e o art. 39, §1º, da Lei Orgânica Municipal, o que compromete sua viabilidade prática e jurídica.

A jurisprudência é clara: a criação de encargos ao Executivo sem previsão de impacto financeiro ou fonte de custeio afronta o regime constitucional de responsabilidade fiscal e planejamento administrativo (cf. STF, ADI 2329 e ADI 6854290-2011 TJ/SP).

Nesse sentido, é possível afirmar que na presente proposição existe, afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Por fim, em que pese existir diploma legal em âmbito federal que trate do mesmo tema, a matéria foi oriunda do Poder Executivo que detém competência para legislar sobre o tema, diferindo da matéria em tela que foi de autoria do Poder Legislativo, motivo do vício formal de iniciativa.

### III – CONCLUSÃO

Por fim, cabe frisar que o presente parecer é opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.*

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 194/2022 padece de vícios insanáveis, tanto **formais** (por vício de iniciativa e violação à separação



de poderes), quanto **materiais** (por criação de obrigações e despesas sem respaldo orçamentário).

Assim, opina-se, com base na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município de Natal e na jurisprudência consolidada, **pela manutenção do veto integral** ao Projeto de Lei nº 194/2022, por manifesta inconstitucionalidade formal e material.

Natal, 07 de abril de 2025.



**Leonardo Scherma Nepomuceno**  
*Procurador Legislativo Municipal*