

RIO GRANDE DO NORTE
CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 014/2024
Processo nº 171/2024

VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 014/2024, QUE INSTITUI O CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE NATAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES, IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DIRETA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 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 parcial ao Projeto de Lei nº 014/2024, de autoria do Chefe do Executivo que institui o Código de Obras e Edificações do Município de Natal e dá outras providências.

O veto atinge exclusivamente emendas aditivas de iniciativa parlamentar, que acrescenta os incisos XII e XIII do artigo 2º e o parágrafo único do artigo 11, fundamentando na inconstitucionalidade formal e material, em especial a violação ao princípio da separação de poderes (art. 2º CF, art. 16 LOM), violação à iniciativa

VEREADOR
FÚLVIO

legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para normas de organização administrativa e atribuições (art.61, §1º, II, b; LOM, art. 21, IX e X; art. 39, §1º).

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 Das emendas parlamentares e seus limites constitucionais

Antes de adentrar ao mérito do veto do Chefe do Poder Executivo, se faz necessário tecermos comentários à prerrogativa do Poder Legislativo em emendar projetos de lei de iniciativa do Executivo.

VEREADOR
FÚLVIO

A atuação parlamentar deve sempre respeitar a repartição interna de competências entre os Poderes, de modo a não comprometer o equilíbrio institucional que decorre do princípio da separação e independência dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 16 da Lei Orgânica do Município).

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal reconhece que é admissível a apresentação de emendas parlamentares a projetos de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, desde que tais emendas não alterem a essência da matéria sujeita à iniciativa privativa nem importem ingerência indevida na esfera administrativa. Nesse sentido, admitindo-se a compatibilidade entre o poder de emendar e o respeito à iniciativa reservada, o STF tem reiterado que a constitucionalidade da emenda parlamentar depende de três requisitos cumulativos: pertinência temática com o objeto do projeto de lei; ausência de aumento de despesa ou criação de obrigações não previstas no texto original; não extrapolação da função legislativa para o campo da gestão administrativa, que é de titularidade exclusiva do Poder Executivo. Tais atos caracterizam invasão direta na chamada reserva de administração, espaço institucional destinado exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo e aos órgãos que lhe são subordinados.

Assim, embora a função legislativa comporte a construção conjunta de normas, o exercício desse poder não pode converter-se em instrumento de direção da atividade administrativa. O Poder Legislativo pode estabelecer normas gerais, diretrizes, princípios e parâmetros. Contudo, não lhe é dado, sob pretexto de emenda, determinar como, quando e por meio de quais mecanismos o Executivo deverá atuar, muito menos criar rotinas administrativas, procedimentos internos, obrigações burocráticas ou políticas públicas específicas. Quando isso ocorre, a emenda ultrapassa os limites constitucionais da atividade legislativa e torna-se incompatível com o modelo constitucional de separação de funções estatais.

À luz desse entendimento, constata-se que o controle sobre emendas parlamentares não é mera formalidade procedimental: trata-se de requisito indispensável para a preservação da constitucionalidade do processo legislativo, da autonomia do Poder Executivo e da integridade do sistema de freios e contrapesos. O Poder Legislativo, portanto, deve exercer seu poder de emenda dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, sob pena de nulidade do dispositivo e consequente necessidade de veto pelo Chefe do Executivo, como previsto no art. 43 da Lei Orgânica do Município.

2.3. Inconstitucionalidade Material. Violação ao Princípio da Separação dos Poderes.

A análise das emendas parlamentares vetadas evidencia a ocorrência de inconstitucionalidade material decorrente de violação ao princípio estruturante da

VEREADOR
FÚLVIO

separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e reproduzido no art. 16 da Lei Orgânica do Município. Trata-se de cláusula pétrea (CF, art. 60, §4º, III), cuja observância não se limita ao âmbito federal, irradiando-se obrigatoriamente a estados e municípios, por força do princípio da simetria constitucional.

Nos termos do art. 55, incisos VI e IX, da Lei Orgânica do Município de Natal, são de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei que disponham sobre a organização o funcionamento da administração municipal e a execução de serviço público municipal.

A separação de poderes não se restringe à divisão formal das funções estatais, mas compreende igualmente um regime de não-interferência recíproca nos núcleos essenciais de atuação de cada Poder. Em outras palavras, o Legislativo não pode imiscuir-se na gestão administrativa nem dirigir atos concretos de execução governamental, assim como o Executivo não pode usurpar a função legislativa, pois o equilíbrio institucional depende do respeito aos limites materiais de cada função, assegurando que o Estado opere de maneira eficiente, juridicamente estável e democraticamente legítima.

As emendas ora analisadas, particularmente a inclusão dos incisos XII e XIII ao art. 2º e do parágrafo único ao art. 11, ultrapassam esse limite. Embora apresentadas sob a roupagem de formulações principiológicas ou de mecanismos de transparência, tais emendas introduzem obrigações administrativas específicas que condicionam, vinculam e restringem a atuação discricionária e técnica do Poder Executivo, violando a reserva de administração e comprometendo a autonomia funcional que lhe é assegurada pela ordem constitucional.

O acréscimo dos incisos XII e XIII ao artigo 2º do Projeto de Lei Complementar 014/2024 acrescenta novos princípios ao Código de Obras que, na prática, impõem diretrizes administrativas vinculantes e redefinem prioridades de atuação estatal: como a prevalência do interesse coletivo em face do particular e a garantia de acesso universal à edificação regular. A emenda parlamentar deixa de atuar no plano normativo abstrato e passa a determinar conteúdos concretos de ação administrativa configurando ingerência indevida na condução da política urbanística municipal, função de nítido caráter executivo.

Já o acréscimo do parágrafo único ao artigo 11 ao PLC 14/2024 cria a obrigação de expedição anual de relatórios sobre fiscalização e atuação decorrente de licenciamento autodeclaratório. Ao prescrever a periodicidade, a forma e o conteúdo de atos internos de gestão, a emenda invade espaço reservado ao Executivo e constitui interferência direta na organização administrativa, violando o núcleo essencial da separação dos poderes. Ressalta-se que não compete ao Poder

VEREADOR
FÚLVIO

Legislativo determinar como a Administração deve estruturar sua rotina de fiscalização, quais dados deve coletar ou qual metodologia deve adotar; tais decisões pertencem ao terreno técnico e operacional próprio do Executivo.

Essas determinações configuram ato de gestão, matéria reservada à discricionariedade administrativa do Executivo, em afronta direta ao art. 2º da Constituição Federal e art. 16 da Lei Orgânica do Município de Natal.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 16 São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Em complemento, a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal tem afirmado que leis de iniciativa parlamentar que interfiram na estrutura, funcionamento ou atribuições da Administração Pública são formalmente inconstitucionais, ainda que revestidas de propósitos meritórios. Nesse sentido, o Supremo assentou que:

“O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, especialmente quando impactam o equilíbrio econômico-financeiro do acordo. A Suprema Corte tem declarado a inconstitucionalidade das leis, de iniciativa do Poder Legislativo, que tratam dessa matéria, por configurarem indevida interferência na gestão de contratos administrativos e violação da separação de poderes. Confirmam-se os seguintes precedentes: (...)”

ARE 1560024/RJ, ReL. Min. Carmém Lúcia, Julgamento 28/08/2025.

Assim, verifica-se que resta evidente que as emendas vetadas não se limitam a complementar ou aperfeiçoar o texto do projeto enviado pelo Executivo, mas

avançam sobre campos de atuação privativa deste, determinando obrigações e estratégias administrativas específicas, violando substantivamente o art. 2º da Constituição Federal e o art. 16 da Lei Orgânica do Município, razão pela qual se mostram materialmente inconstitucionais e incompatíveis com o sistema constitucional vigente.

Diante disso, impõe-se reconhecer que o veto parcial não apenas é juridicamente adequado, mas indispensável para a preservação da ordem constitucional, da autonomia do Poder Executivo e da própria validade do processo legislativo municipal.

2.4. Inconstitucionalidade formal – vício de iniciativa.

Além da violação material ao princípio da separação dos poderes, as emendas vetadas incorrem, igualmente, em inconstitucionalidade formal, decorrente da afronta direta às regras de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Trata-se de vício que atinge a própria origem do ato normativo, tornando-o incompatível com o processo legislativo constitucionalmente previsto.

A Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, II, b, estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa, serviços públicos e matérias correlatas. Embora dirigida, em seu texto, ao Presidente da República, essa regra possui aplicação obrigatória aos Estados e Municípios, por força do princípio da simetria constitucional, consagrado no art. 29 da CF/1988. Assim, a Lei Orgânica do Município de Natal reproduz essa repartição de competências de modo fiel, especialmente em seus arts. 21, IX e X, e 39, §1º.

A emenda que acrescenta o parágrafo único ao art. 11 do PLC nº 014/2024 afronta frontalmente esse regime jurídico. Isso porque, ao estabelecer que “o Poder Público deverá expedir relatórios anuais [...] com os dados relativos a problemas de projetos fiscalizados e autuados”, cria-se, por via legislativa, uma obrigação administrativa específica, impondo ao Executivo a adoção de determinado procedimento interno, com periodicidade, conteúdo e finalidade definidos pelo Legislativo.

Essa imposição caracteriza típica matéria de organização administrativa, uma vez que obriga a Administração: a instituir rotinas internas, a destinar pessoal e estrutura para cumprimento da norma, a desenvolver base de dados e mecanismos de monitoramento e a alterar fluxos e procedimentos de fiscalização.

Tudo isso insere-se diretamente no campo da gestão administrativa, para o qual a Constituição e a Lei Orgânica reservam a iniciativa privativa do Executivo. A imposição legislativa de tais obrigações por meio de emenda parlamentar ou mesmo de lei de iniciativa comum tem sido reiteradamente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Em diversos precedentes, o STF assentou que *“criação de atribuições para órgãos do Poder Executivo ou a determinação de procedimentos administrativos configura matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, sendo inconstitucional emenda parlamentar que introduza normas dessa natureza.”* ADI 7.145/MG.

Assim, a emenda em questão não apenas interfere na autonomia administrativa do Executivo, mas também deturpa o devido processo legislativo, ao inserir, por derivação, matéria cujo tratamento normativo depende, necessariamente, da iniciativa do Prefeito. A manutenção da emenda significaria aceitar verdadeiro desvio de função legislativa, com a imposição de obrigações administrativas sem o crivo técnico e estrutural da autoridade competente.

Diante disso, conclui-se que a emenda aditiva ao art. 11 padece de inconstitucionalidade formal, impondo-se a manutenção do veto para resguardar: a legalidade do processo legislativo municipal, a autonomia administrativa do Poder Executivo, e a validade constitucional do Código de Obras e Edificações.

3. CONCLUSÃO

Diante de tais fundamentos, **opino pela MANUTENÇÃO DO VETO PARCIAL** ao Projeto de Lei Complementar nº 014/2024.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 27 de novembro de 2025.



Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator – CLJR