



CMN - PROCESSO  
Nº: 45/2026  
Folhas: 30

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

**VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 099/2025**

**Processo nº 45/2026**

VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 99/2025 QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO OBRIGATÓRIA DE MEDIDAS DE SEGURANÇA NAS SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. DETERMINAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS, CONTROLE ELETRÔNICO DE ACESSO, SEGURANÇA ARMADA, TREINAMENTO DE SERVIDORES E IMPLEMENTAÇÃO DE PROTOCOLOS ADMINISTRATIVOS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES MATERIAIS E OPERACIONAIS AO PODER EXECUTIVO. INGERÊNCIA DIRETA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À CLÁUSULA DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL. PARECER PELA MANUTENÇÃO DO VETO INTEGRAL.

**Iniciativa:** Poder Executivo Municipal

**Relator:** Vereador Fúlvio Saulo



## 1. RELATÓRIO

Trata-se de Veto Integral aposto pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 099/2025, de autoria do Vereador Daniell Rendall, subscrito pelo Vereador Subtenente Eliabe, aprovado em sessão plenária realizada em 25 de março de 2026.

A proposição legislativa dispõe sobre a obrigatoriedade de implantação de medidas de segurança e controle de acesso nas secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal, determinando, dentre outras providências a instalação de sistemas eletrônicos de identificação, detectores de metais, câmeras de monitoramento, vigilância armada ou patrimonial, treinamentos periódicos, campanhas educativas, simulações de emergência, regulamentação obrigatória pelo Poder Executivo no prazo de 90 dias, responsabilização administrativa de gestores pelo descumprimento da norma.

Em suas razões de veto, o Chefe do Executivo sustenta, em síntese, que a matéria incorre em violação ao princípio da separação dos poderes e à reserva da administração, por impor medidas concretas de gestão administrativa, organização de serviços, manejo de pessoal e aumento de despesas públicas, além de estabelecer prazo para regulamentação pelo Poder Executivo.

Nos termos do art. 238, §4º, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal, o veto foi encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para emissão de 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 DO OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA.**

O Projeto de Lei nº 099/2025 tem por finalidade instituir, no âmbito das secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal de Natal, um conjunto obrigatório de medidas de segurança, controle de acesso e protocolos operacionais voltados à proteção de servidores e cidadãos.



Embora revestida de relevante preocupação social e administrativa, a proposição não se limita ao estabelecimento de diretrizes genéricas de política pública ou à veiculação de comandos normativos abstratos de caráter orientativo. Ao revés, o texto legislativo avança sobre o núcleo material da gestão administrativa municipal ao impor obrigações concretas, específicas e imediatamente executórias ao Poder Executivo.

Com efeito, a proposição determina a implementação compulsória de mecanismos tecnológicos, estruturais e operacionais de segurança institucional.

A densidade normativa da proposição evidencia inequívoca natureza administrativa vinculante, na medida em que o Parlamento Municipal não apenas estabelece finalidade pública abstrata, mas define, minuciosamente, os meios materiais, operacionais e funcionais pelos quais a Administração deverá atuar.

Nesse contexto, o Projeto de Lei deixa de ocupar o legítimo espaço da atividade legiferante para adentrar diretamente na esfera da gestão administrativa interna do Poder Executivo, substituindo o juízo discricionário do administrador por comandos legislativos cogentes acerca da forma de execução das atividades administrativas.

A definição de protocolos de segurança institucional, a escolha dos mecanismos tecnológicos adequados, a análise da necessidade de vigilância patrimonial, a estruturação operacional dos órgãos públicos, a gestão de pessoal, a fixação de prioridades administrativas e a alocação de recursos orçamentários constituem matérias tipicamente inseridas no âmbito da função administrativa, submetidas ao critério de conveniência e oportunidade do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição da República, ao estruturar o sistema de separação funcional dos poderes, reserva ao Executivo a condução da máquina administrativa, especialmente no tocante à organização interna dos órgãos públicos, à execução material de políticas públicas e à gestão dos serviços administrativos.



No caso em exame, a proposição legislativa ultrapassa os limites constitucionais da atuação parlamentar ao impor verdadeiro plano administrativo obrigatório ao Executivo Municipal, com ingerência direta sobre a organização funcional dos órgãos; gestão operacional das repartições públicas; estrutura de segurança institucional; planejamento administrativo; definição de protocolos internos; contratação e treinamento de pessoal; utilização de equipamentos públicos; execução orçamentária.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que normas parlamentares que estabeleçam obrigações administrativas específicas ao Poder Executivo incorrem em violação à cláusula da reserva da administração, exatamente por promoverem indevida substituição da atividade gerencial própria do administrador público.

Assim, ainda que a intenção legislativa se revele legítima sob o prisma material da proteção institucional e da segurança pública, o instrumento normativo utilizado mostra-se incompatível com a ordem constitucional vigente, por transformar o Poder Legislativo em agente formulador e executor direto da gestão administrativa municipal, em manifesta afronta ao modelo constitucional de repartição de competências.

### **2.3 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À CLÁUSULA DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO.**

A Constituição da República consagra, como um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito, o princípio da separação dos poderes, previsto em seu art. 2º, assegurando a independência e harmonia entre as funções legislativa, executiva e jurisdicional. Tal postulado encontra correspondência expressa no art. 16 da Lei Orgânica do Município de Natal, que igualmente preserva a autonomia funcional e administrativa dos Poderes Municipais.



A preservação dessa autonomia institucional impede que um Poder avance sobre atribuições materialmente reservadas ao outro, especialmente quando tal ingerência compromete a liberdade constitucional de gestão administrativa conferida ao Chefe do Poder Executivo.

No caso em análise, verifica-se que o Projeto de Lei nº 099/2025 ultrapassa os limites constitucionais da função legislativa ao impor ao Executivo Municipal uma série de providências administrativas concretas, específicas e vinculantes relacionadas à organização interna dos órgãos públicos, à execução operacional de políticas de segurança institucional e à gestão material da Administração Pública.

A proposição não se restringe à formulação de diretrizes gerais ou à definição de objetivos programáticos voltados à promoção da segurança nos equipamentos públicos municipais. Ao contrário, o texto legislativo estabelece de forma detalhada quais mecanismos de controle deverão ser implementados, os equipamentos deverão ser instalados; protocolos administrativos que deverão ser observados; medidas operacionais que deverão ser executadas; treinamentos e providências deverão ser adotadas pelos gestores públicos municipais.

Há, portanto, inequívoca substituição do espaço constitucionalmente reservado à atuação discricionária do administrador público por comandos legislativos de execução obrigatória.

A denominada cláusula da reserva da administração constitui limitação material à atuação normativa do Poder Legislativo, impedindo que a atividade parlamentar interfira diretamente na condução da estrutura administrativa, na organização dos serviços públicos e na definição das estratégias de gestão governamental.

Compreende-se como matéria reservada à Administração Pública, dentre outras a organização interna dos órgãos públicos; a gestão operacional dos serviços administrativos; definição de protocolos institucionais; escolha dos meios técnicos de



execução de políticas públicas; a alocação de recursos humanos e materiais; definição de prioridades administrativas; implementação de sistemas tecnológicos e planejamento orçamentário e operacional da máquina pública.

Todas essas matérias se encontram diretamente atingidas pela proposição legislativa em exame.

Ao impor a instalação obrigatória de detectores de metais, sistemas biométricos, monitoramento eletrônico, vigilância patrimonial e treinamentos periódicos, o Parlamento Municipal deixa de exercer função normativa abstrata para atuar como verdadeiro gestor administrativo, interferindo indevidamente em atribuições constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criem obrigações administrativas concretas ao Executivo violam o princípio da separação dos poderes e a reserva da administração, especialmente quando interfiram diretamente na organização e funcionamento da Administração Pública.

Não se ignora a relevância material da temática relacionada à segurança institucional e à proteção dos servidores públicos. Todavia, mesmo finalidades legislativas legítimas devem observar os limites constitucionais da repartição funcional de competências, sob pena de ruptura do equilíbrio entre os Poderes.

A interferência promovida pelo Projeto de Lei nº 099/2025 revela, portanto, verdadeira invasão da esfera administrativa do Executivo Municipal, em afronta direta ao princípio da separação dos poderes e à cláusula constitucional da reserva da administração, circunstância que torna legítimo e juridicamente necessário o veto integral oposto pelo Chefe do Poder Executivo.

## **2.4 DA CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO- FINANCEIRO.**



O Projeto de Lei nº 099/2025 também se revela materialmente incompatível com a ordem constitucional e com o regime jurídico da responsabilidade fiscal ao impor obrigações administrativas que acarretam inequívoca criação e expansão de despesa pública sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

A proposição legislativa estabelece a implementação obrigatória de uma série de medidas estruturais, tecnológicas e operacionais no âmbito das secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal. Não se trata, portanto, de mera diretriz abstrata desprovida de repercussão financeira. Ao contrário, o conteúdo normativo da proposição pressupõe elevado impacto material sobre a estrutura administrativa e orçamentária do Município, exigindo investimentos contínuos.

A Constituição Federal consagra o princípio da responsabilidade fiscal como elemento indissociável da atuação estatal, impondo que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa esteja acompanhada da devida análise de impacto financeiro e da demonstração de compatibilidade com o planejamento orçamentário do ente público.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exige que atos normativos geradores de despesa sejam precedidos de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; demonstração da origem dos recursos; compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual; adequação à Lei de Diretrizes Orçamentárias e observância das metas fiscais vigentes.

Todavia, o Projeto de Lei nº 099/2025 não apresenta qualquer estudo técnico de viabilidade financeira, tampouco demonstra a estimativa do custo global da medida, repercussão financeira continuada das obrigações impostas, existência de previsão orçamentária específica, a compatibilidade com os instrumentos de planejamento fiscal do Município, bem como a origem dos recursos necessários à execução da política pública criada.



A ausência desses elementos evidencia manifesta afronta aos princípios constitucionais da responsabilidade fiscal, do planejamento orçamentário e da eficiência administrativa.

Mais grave ainda é o fato de que a proposição retira do Poder Executivo a prerrogativa constitucional de avaliar a conveniência administrativa, a disponibilidade financeira e a viabilidade técnica para implementação das medidas pretendidas, impondo obrigações de execução imediata independentemente das condições orçamentárias do ente municipal.

A ingerência legislativa torna-se ainda mais sensível no presente caso porque as medidas previstas não possuem natureza episódica ou eventual, mas sim caráter permanente e continuado, produzindo impacto financeiro sucessivo sobre a Administração Municipal.

Com efeito, a manutenção obrigatória de sistemas de segurança, vigilância, monitoramento e treinamento institucional demanda despesas contínuas de custeio, manutenção, atualização tecnológica e recursos humanos, circunstância que reforça a necessidade de prévia avaliação técnica e orçamentária pelo Poder Executivo, órgão constitucionalmente incumbido da gestão financeira e administrativa do Município.

Assim, além de violar a cláusula da reserva da administração e o princípio da separação dos poderes, a proposição legislativa também afronta o regime constitucional de responsabilidade fiscal e planejamento orçamentário, circunstância que corrobora a legitimidade jurídica do veto integral apostado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

### 3. CONCLUSÃO



Diante do exposto, opino pela **MANUTENÇÃO DO VETO INTEGRAL** ao Projeto de Lei nº 099/2025.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 13 de maio de 2026.

  
**Fúlvio Saúo Mafaldo de Sousa**  
Vereador Relator - CLJRF