
MENSAGEM N.º 087/2024

A Sua Excelência o Senhor

Eriko Samuel Xavier de Oliveira

Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 30 de abril de 2024.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar integralmente o **Projeto de Lei n.º 92/2023**, de autoria do Vereador Felipe Alves, aprovado em sessão plenária realizada no dia 04 de abril de 2024, e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 10 de abril de 2024, o qual *"Institui a Semana Municipal de Aulas Populares Preparatórias para o Exame do ENEM (aulões) e dá outras providências"*, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", art. 211 da Constituição da República c/c art. 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município e artigo 11, inciso V, da Lei Federal nº 9.394/1996; e ao artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao artigo 113 da ADCT, na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Como se vê, a partir do exame do teor do Projeto de Lei em questão, pretende o Poder Legislativo Municipal obrigar o Poder Público Municipal a instituir a Semana Municipal de Aulas Populares Preparatórias para o exame do ENEM (aulões), no município de Natal (art. 1º).

Dispõe que as aulas populares preparatórias para o exame do ENEM (aulões) compreenderão a organização e realização de eventos na cidade em espaços públicos, como ginásios esportivos, salas de aulas de escolas municipais, dentre outros, semanas antes do referido exame, através da disponibilização de professores da rede municipal para ministrar as referidas aulas (art. 2º).

A referida proposição prevê a possibilidade de realização de processo seletivo simplificado para o recrutamento de professores para ministrarem as aulas, assim como firmar convênios com instituições públicas ou privadas para este fim (art. 4º).

Por fim, prevê que o Executivo regulamentará a matéria, no que couber, a contar da data de sua publicação (art. 6º).

Da análise do que foi acima relatado, vê-se que, embora a presente proposição legislativa possua objetivos louváveis, haja vista dirigir-se à população de baixa renda e expressar a preocupação de sua autora com tema relacionado à educação, tem-se que não há como prosperar, em razão das inconstitucionalidades que a maculam, por interferir na organização administrativa, bem como por criar novas despesas para esta Municipalidade, invadindo a esfera de iniciativa reservada ao Prefeito.

Ora, além da instituição de obrigação de caráter continuado e não prevista na estrutura administrativa do município, o que demanda adequação no quadro de pessoal e instituição de expertise não abarcada pelas competências constitucionais impostas ao Executivo Municipal, a presente proposição ainda cria despesas não previstas em orçamento, razão pela qual não pode o Poder Legislativo imiscuir-se em tais questões.

Para melhor compreensão da questão, faz-se mister examinar a legislação que rege a organização da educação nacional.

A Constituição Federal, no artigo 211, parágrafo 2º, determina o seguinte:

“Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...)”

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (...)”

Ao disciplinar o regramento constitucional, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), preconiza, no seu artigo 11, inciso V, incumbir ao Município oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência, e desde que, nessa última hipótese, sejam utilizados recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pelo legislador constituinte à manutenção e desenvolvimento do ensino. Vejamos:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (...)” (grifei)

Portanto, ao determinar a contratação de pessoal não abarcado pelo atual quadro de pessoal, aliado à obrigação de utilização dos espaços físicos das escolas municipais para serem ministrados cursos pré-vestibulares, a propositura distancia-se dos princípios norteadores da atuação do Município reclamados pela Constituição Federal e pela LDB.

A medida aprovada, no plano prático, também se contrapõe às limitações financeiras decorrentes da necessidade de otimização dos recursos existentes para a oferta do ensino formal e serviços que lhes são inerentes.

Por derradeiro, tem-se ainda que **o Projeto de Lei tem o condão de onerar os cofres públicos, sem a devida elaboração de estudo de impacto orçamentário, indo de encontro ao artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao artigo 113 da ADCT.**

Neste sentido, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 assim dispõe:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; (...)”

A Constituição Federal, no ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, também determina o seguinte:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Destarte, constata-se, nesta proposição de lei, a existência de inconstitucionalidade de caráter formal, sob a ótica da competência para deflagrar o processo legislativo em relação a determinadas matérias sem a competente estimativa do impacto financeiro.

A propósito, ensina o administrativista Hely Lopes Meirelles, in verbis:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal."

(Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9.ª ed., p. 431)

Consoante especifica a Carta da República em seu art. 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", tem-se o seguinte:

"Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

*b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;" (grifos acrescidos)*

Tal disposição constitucional caracteriza-se como sendo de observância obrigatória pelos demais entes da Federação, o que inclui os próprios Municípios também por força do princípio da simetria (art. 29, caput, da CF). Assim, no Município de Natal, a indicação das competências privativas do Chefe do Executivo Municipal para legislar encontra fundamento de validade nos arts. 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, ambos da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

"Art. 21. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

IX - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;

X - matéria financeira e orçamentária;

(...)

Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na última eleição.

§ 1º. É de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as matérias constantes dos incisos I, II, III, VI, VIII, IX e X, do artigo 21, desta lei."

Especialmente acerca da iniciativa privativa do Chefe do Executivo para elaborar determinados projetos de lei, os quais disponham sobre organização administrativa, colhem-se os seguintes arestos:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou "o Programa Estadual de Videomonitoramento - PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências" 2. A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação 3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo

legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - ARE: 1357552 RJ 0054261-12.2020.8.19.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 21/03/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 25/03/2022)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.091, DE 13/11/2017, DE GOIÂNIA. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO PREFEITO. OFENSA AOS ARTS. 2º e 77, incisos I e V, DA CARTA ESTADUAL. 1. É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e incisos da Constituição Estadual. 2. A iniciativa para a elaboração de lei é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal. 3. Nessa perspectiva, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal, evidencia-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei nº 10.091/2017, do Município de Goiânia, por afronta aos artigos 2º, caput, e 77, incisos I e V, ambos da Constituição do Estado de Goiás, que dispôs sobre normas acerca da inscrição de despesas, para efeito de liquidação e pagamento, pela Administração Pública municipal, eis que tal matéria é reservada à iniciativa legislativa constitucionalmente outorgada ao Prefeito, e afronta ao princípio da separação dos Poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE."

(TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5464318-20.2017.8.09.0000, Rel. Nelma Branco Ferreira Perilo, Órgão Especial, DJe de 14/06/2019) (grifos acrescidos)

Assim, não há outra conclusão possível senão a de que o presente Projeto de Lei contém, de fato, vícios insanáveis de inconstitucionalidade, já que afrontou as regras atributivas de competência do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da sua Administração, bem como por criar novas despesas.

Deste modo, pelas razões acima expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei n.º092/2023, de autoria do Vereador Felipe Alves, eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", art. 211 da Constituição da República c/c art. 21, incisos IX e X, e 39, § 1º, todos da Lei Orgânica do Município e artigo 11, inciso V, da Lei Federal nº 9.394/1996; e ao artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao artigo 113 da ADCT.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito