
MENSAGEM N.º. 104/2024

A Sua Excelência o Senhor
Eriko Samuel Xavier de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 29 de maio 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 049/2021**, de autoria do Vereador Herberth Sena, aprovado em sessão plenária realizada no dia 25 de abril de 2024, e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 09 de maio de 2024, que *"Institui a reserva de vagas nas Escolas da Rede Pública Municipal de Educação Infantil e Básica para crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista (TEA)"*, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º, 24, inciso XIV, e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município, na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Consoante o disposto no Projeto de Lei em questão, pretende o Poder Legislativo Municipal determinar que as Escolas e Creches da Rede Pública Municipal de Educação infantil e Ensino fundamental destinem um percentual de vagas no ensino regular para crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista (art. 1.º), estabelecendo que será conferido atendimento de forma diferenciada com objetivo de fazer a integração de forma igualitária e não suprimindo direitos (art. 2.º, parágrafo único).

Prevê, ainda, que as escolas do sistema municipal de ensino infantil e fundamental disporão de estrutura física e profissional qualificada para atender com total atenção e efetividade os educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA), bem como que as salas de aula com tais educandos deverá contar com dois professores, sendo um professor de educação regular e um profissional fixo especializado em educação especial (art. 3.º).

Preleciona, outrossim, que Poder Público deverá promover programas, projetos e ações socioeducacionais e intersetoriais que incluam setores da saúde, da educação e da assistência social, a fim de atuar de forma consistente no atendimento dos educandos com Transtorno do Espectro Autista (TEA).

Da análise dos autos, vê-se que os objetivos perseguidos pelo legislador municipal exsurtem como de evidente relevância social, vez que residem na instituição de direitos específicos aos alunos com Transtorno do Espectro Autista da Rede Pública Municipal de Ensino (reserva de percentual de vagas; atendimento de forma diferenciada; disponibilização de dois professores, sendo um professor de educação regular e um profissional fixo especializado em educação especial; bem como a promoção de programas, projetos e ações socioeducacionais e intersetoriais que incluam setores da saúde, da educação e da assistência social). No entanto, tal proposição não merece prosperar em razão das inconstitucionalidades que a maculam.

O primeiro ponto a ser destacado é que o Poder Legislativo Municipal tem como fim, com o presente projeto de lei, impor a implantação das ações em comento ao Poder Executivo Municipal, por meio de órgãos municipais, notadamente a Secretaria Municipal de Educação – SME.

Ora, no momento em que o Poder Legislativo Municipal busca editar lei com o objetivo de impor atuação administrativa em determinado sentido, como ocorre na espécie, imiscui-se, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público (chamada reserva de administração), violando o princípio da separação de poderes, o qual, na ordem constitucional vigente, exsurge como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4.º, inciso III, da Constituição da República.

Efetivamente, compete ao Executivo especialmente a função de administrar, a qual se institui por meio de atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, cabendo ao Poder Legislativo primordialmente a função de editar leis, isto é, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, esta proposição legislativa revela patente ingerência do Poder Legislativo em atividades típicas do Poder Executivo, quais sejam os poderes de gestão política e administrativa.

Deveras, reponta como atribuição do Chefe do Executivo Municipal definir se o Poder Público deverá ou não instituir a implementação de reserva de vagas em escolas públicas da Rede Municipal de Ensino para alunos com Transtorno do Espectro Autista, assim como promover ações específicas para tais pessoas (atendimento de forma diferenciada; disponibilização de dois professores, sendo um professor de educação regular e um profissional fixo especializado em educação especial; e a promoção de programas, projetos e ações socioeducacionais e intersetoriais que incluam setores da saúde, da educação e da assistência social).

Nesses termos, pode-se dizer que há, no presente Projeto de Lei, afronta direta ao princípio fundamental da separação dos poderes, garantido no art. 2.º da Constituição da República c/c art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM em decorrência do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da Constituição Federal)¹, senão vejamos as respectivas redações:

Constituição Federal:

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

LOM:

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

A respeito da cláusula da reserva de administração, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou da seguinte forma, *in verbis*:

¹ CF: “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ‘ultra vires’ do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (STF, RE 427574 ED, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, Acórdão Eletrônico, j. 13/12/2011, DJe 030 10/02/2012, Pub. 13/02/2012)

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, ‘b’, E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(...)

4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art.

2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, ADI 3343, Rel. Min. AYRES BRITTO, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, Pleno, j. 01/09/2011, DJe 221 21/11/2011, Pub. 22/11/2011, Ement. Vol. 02630-01, p. 00001)

Por outro lado, percebe-se que o Projeto de Lei em comento, ao estabelecer objetivos a serem implementados diretamente pelo Executivo Municipal, por meio de seus órgãos (na espécie, especialmente a SME), acaba por incorrer em inconstitucionalidade de cunho formal, sob a ótica da competência para deflagrar o processo legislativo em relação a determinadas matérias, interferindo na organização administrativa, bem como por criar novas despesas para esta Municipalidade, invadindo a esfera de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal.

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. (...)

§ 1.º 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, inciso IX, 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;

(...)

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

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS.

1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado.

2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências.

3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, ADI 2329, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, j. 14/04/2010, DJe 116 24/06/2010, Pub. 25/06/2010, Ement. Vol. 02407-01, p. 00154)

(grifos acrescidos)

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA.

Lei municipal, de autoria de membro do Poder Legislativo, que institui campanha de orientação e prevenção de doenças de inverno. Matéria relativa a exercício da administração direta municipal. Matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º, "caput", da CESP e art. 2º da CF/88. Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente. (TJ/SP, ADI 685429020118260000 SP 0068542-90.2011.8.26.0000, Rel. Roberto Mac Cracken, Órgão Especial, j. 24/08/2011, Pub. 06/09/2011)

(grifos acrescidos)

Ademais, pode-se asseverar que o projeto de lei em comento acaba por regular matéria que não se insere em específico interesse local desta Municipalidade, inexistindo necessidade de suplementar a legislação estadual e federal sobre o tema que diz respeito à “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência”, e cuja

competência para legislar foi conferida concorrentemente à União e ao Estado, consoante previsão no art. 24, inciso XIV, da Constituição Federal.

Inclusive, sobre o tema, a Lei Federal n.º 12.764/2012 (que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista) já estabelece como direito da pessoa com transtorno do espectro autista o acesso à educação (art. 3.º, inciso IV, alínea “a”), prevendo a aplicação de multa como punição à recusa da matrícula de aluno com Transtorno do Espectro Autista (art. 7.º).

Acerca de Lei que versava sobre assunto similar ao tratado no presente projeto de lei, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro teve a oportunidade de se manifestar pela sua inconstitucionalidade, senão vejamos:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.030/2015. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **OBRIGA A INCLUSÃO E RESERVA DE VAGAS NA REDE PÚBLICA E PRIVADA PARA PORTADORES DE TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. CONCORRÊNCIA ENTRE UNIÃO E ESTADO. MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. VOTO VENCIDO.***

A Lei n.º 6.030/2015, do Município do Rio de Janeiro, ‘obriga a inclusão e a reserva de vagas na rede pública e privada de educação no Município do Rio de Janeiro para crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista e dá outras providências.’

A legislação questionada viola o texto da Constituição Estadual ao impor a ingerência de um Poder sobre o outro, de forma que deve ser declarada inconstitucional por violação aos arts. 7º e 112, §1º, inciso II “d” e 145, II, III e VI, todos da Constituição Estadual.

Afronta também aos artigos 74, inciso XIV, e 358 ambos da Constituição Estadual, considerando que o assunto previsto no diploma legal impugnado não regula matéria de interesse local do Município, inexistindo necessidade de suplementação da legislação estadual ou federal. Diante de todo esse quadro, sem dúvida procede a presente Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que evidente se mostram os vícios atribuídos à norma em questão e que lhe retira a validade.” (TJ/RJ, ADI 0058994-60.2016.8.19.0000 RJ, Rel. DES. ANTONIO EDUARDO F. DUARTE, Órgão Especial, j. 16/10/2017)

(grifos acrescentados)

Ademais, quanto ao art. 1º, deve-se seguir a recomendação do Ministério Público no sentido de não definir quantitativo de matrícula para estudantes com deficiência por turma, uma vez que a avaliação deve ser pedagógica, não clínica. Ainda deve ser ressaltado que as diretrizes delimitadas pelo art. 28 da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) são cumpridas pelo Município, uma vez que conta com a oferta do apoio do professor do Atendimento Educacional Especializado, qualificado em Educação Especial, bem como Profissional de Apoio Escolar.

Desse modo, não há outra conclusão possível senão a de que o presente Projeto de Lei contém, de fato, vícios insanáveis de inconstitucionalidade, porquanto violador do regime de separação e independência dos poderes (ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios), assim como por ter afrontado as regras atributivas de competência do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da sua Administração, e por a invadir a esfera de competência concorrente da União e Estados para legislar sobre determinadas matérias, inexistindo interesse local específico desta Municipalidade para eventual suplementação da regulamentação do assunto.

Deste modo, pelas razões acima expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 049/2021, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito