

MENSAGEM Nº. 040/2025

À sua Excelência o Senhor
Eriko Samuel Xavier de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal do Natal

Natal, 25 de março de 2025.

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 290/2022**, de autoria do Vereador Luciano Nascimento, subscrito pelos Vereadores Daniel Santiago, Daniell Rendall, Fúlvio Saulo, Léo Souza, Irapoã Nóbrega, Cláudio Custódio, Tércio Tinoco, Eribaldo Medeiros, Tony Henrique, Daniel Valença, e pelas Vereadoras Thabatta Pimenta, Brisa Bracchi e Anne Lagartixa, aprovado em sessão plenária realizada no dia 26 de fevereiro de 2025, que *“Institui o Programa de Qualificação do Magistério e a Assistência Especial de Apoio Educacional da Rede Municipal da Educação, ao educando do ensino infantil e fundamental com transtorno do espectro autista, comorbidades e outras deficiências de natureza sensorial, intelectual e física”*, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando **os arts. 2.º e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b” da Constituição da República c/c arts. 16, 21, inciso 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

Como se vê, a partir do exame do teor do Projeto de Lei apresentado, pretende o Poder Legislativo Municipal instituir o “Programa de Qualificação do Magistério e a Assistência Especial de Apoio Educacional da Rede Municipal de Educação”, voltado ao atendimento de estudantes da educação infantil e do ensino fundamental com transtorno do espectro autista (TEA), comorbidades e outras deficiências de natureza sensorial, intelectual e física.

Embora louvável a intenção legislativa de promover uma maior qualificação do magistério e ao suporte educacional especializado para estudantes com deficiência, o projeto



extrapola os limites da competência parlamentar ao criar obrigações e potenciais despesas para o Poder Executivo.

O primeiro ponto a ser destacado é que o Poder Legislativo Municipal tem como fim, com o presente projeto de lei, impor a implantação do Programa em comento ao Poder Executivo Municipal, ou seja, criação de política pública na área da educação, matéria que envolve a estruturação e o funcionamento da Administração Pública.

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.

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), 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.”

Art. 29º. 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.



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*:

“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, transgride 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 dos seus órgão (na espécie, 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.**

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, 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, como o caso



em apreço, colhem-se os seguintes arestos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ADI - LEI 4.811/2021 DO MUNICÍPIO DE CATAGUASES - INICIATIVA PARLAMENTAR - NORMA QUE ESTABELECE DIRETRIZES PARA AS AÇÕES DE DIGNIDADE MENSTRUAL - INTERFERÊNCIA NA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA DE SAÚDE E SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - ARTIGO 66, INCISO III, ALÍNEA E, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO - INCONSTITUCIONALIDADE - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. - A lei 4.811/2021 do Município de Cataguases, de iniciativa parlamentar, , viola a regra de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo prevista no artigo 66, inciso III, alínea e, da Constituição Estadual, bem como o princípio da separação e independência dos Poderes, previsto no artigo 173 da referida Constituição, porque, ao dispor sobre "as diretrizes para as ações de promoção da dignidade menstrual, de conscientização através de palestras e rodas de conversa, informação sobre a menstruação e o fornecimento de absorventes higiênicos", interfere na estrutura, organização e gestão das Secretarias Municipais de Saúde e de Educação. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 18190100620248130000, Relator: Des.(a) Moreira Diniz, Data de Julgamento: 13/11/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 10/12/2024)

“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 acrescentados)

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.

Ante o exposto, opino pelo **VETO INTEGRAL** do **Projeto de Lei n.º 290/2022**, de autoria do Vereador Luciano Nascimento, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, **afrontando os arts. 2.º 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.**

Atenciosamente,

PAULO EDUARDO DA COSTA FREIRE

Prefeito

