



*Câmara Municipal de Natal*

A casa do povo. A sua casa.

C. M. NATAL  
PROJETO LEI Nº 072/2022  
FOLHA Nº 41  
*And*

## PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo n. 72/2022

**Autor:** Chefe do Poder Executivo

**Assunto:** VETO INTEGRAL ao Projeto de Lei nº 710/2021, de autoria da Vereadora Ana Paula, que "Institui a 'Campanha Desapego Consciente', destinada a arrecadar doações de materiais reutilizáveis para famílias carentes no município de Natal.", conforme mensagem nº 093/2022.

### I

Trata-se de Veto Integral encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo a esta Casa Legislativa por meio da Mensagem n. 093/2022 acerca do Projeto de Lei de autoria da Vereadora Ana Paula "Institui a 'Campanha Desapego Consciente' destinada a arrecadar doações de materiais reutilizáveis para famílias carentes no município de Natal."

Iniciado o trâmite legislativo, a matéria foi encaminhada à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, a presidente da comissão, vereadora Nina Souza designou a relatoria da matéria ao Vereador Klaus Araújo e este solicitou parecer de estilo desta Procuradoria Legislativa.

Cumprir informar que a matéria, quando de sua tramitação no âmbito desta Câmara Municipal recebeu parecer das Comissões temáticas, inclusive sendo admitida pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, sendo por fim aprovada pelo plenário.

É o que importa relatar.

### II

Partindo da Análise das Razões do Veto Integral encaminhada na mensagem 093/2022, vislumbra-se que o Poder Executivo aponta como inconstitucionalidades presentes na matéria, vício de competência, indicando que trata a matéria de competência privativa do Poder Executivo que é quem tem a prerrogativa para dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, fundamentando

COMISSÕES TÉCNICAS  
RECEBIDO  
Em, 07/08/23  
*A*

o veto na afronta aos dispositivos presentes no artigo 55 inciso VI e XI da Lei Orgânica Municipal.

Diante disso, chega o presente veto para análise desta procuradoria, a fim de que seja emitido parecer de estilo, com a finalidade de subsidiar o nobre relator em seu voto no âmbito da Comissão de Justiça.

Antes de adentrarmos no mérito, da referida proposição cabe informar que concordamos com o parecer emitido pela eminente Vereadora Nina Souza, que emitiu parecer favorável a matéria quando de sua tramitação regular, no âmbito da comissão de justiça, onde indicou que a matéria deveria ser admitida uma vez que não adentrava em competência privativa do Chefe do Executivo, nem criava despesas ao Município.

O propósito do Projeto é simples e tem um cunho totalmente compatível com serviços já prestados pelo município por meio da secretaria municipal de Comunicação, sendo sua viabilidade totalmente plausível e sem gerar despesas ao município. Ora, o projeto visa apenas que a administração implemente uma campanha de doação de materiais reutilizáveis, que sejam doados para famílias carentes, o que diga-se de passagem é totalmente justo. E tal fato já possui amparo tanto orçamentário quanto no que tange atribuição, não havendo que se falar em geração de despesa ou criação de atribuição a secretaria ou Órgão público municipal.

Frise-se que atualmente o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento que a mera criação de despesas não poder ser utilizada como fundamento para vetar matérias apresentadas por meio do Poder Legislativo.

Nesse esteio, adiantamos o nosso entendimento de que a mera “criação da campanha de doação” trazida no escopo do projeto de Lei, não cria uma atribuição, que já não seja ônus do Poder Público, uma vez que o próprio poder público pode com a sua administração auxiliar na campanha criada pelo projeto, trazendo apenas a necessidade de uma mínima organização da campanha.

No que tange ao vício de competência, apontado no Veto, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu os Municípios brasileiros ao considerá-los componentes da estrutura federativa. Assim, o Município brasileiro é ente estatal integrante da Federação como entidade político-administrativa, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, estando legitimado a legislar expressamente sobre assuntos de interesse local, a suplementar a legislação federal, senão vejamos

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – Legislar sobre assuntos de interesse local;*

Assim, há que se ponderar que a Carta Magna concedeu ao Município a legitimidade para legislar sobre o tema de “assistência pública”, seja no âmbito da



competência comum dos entes federados, seja na competência própria para tratar de assuntos de interesse local:

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)*

*II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...) (grifos acrescentados).*

Ademais, a Lei Orgânica Municipal de Natal dispõe no mesmo sentido:

*Art. 7º. Compete ao Município concorrentemente com a União, ou com o Estado ou supletivamente a eles:*

*I- zelar pela saúde, higiene, segurança e assistência públicas; (...) (grifos acrescentados).*

Ora, a proposição visa apenas criar uma campanha para auxiliar e promover educação ambiental nas escolas, evitando o desperdício e a geração de lixo no meio ambiente, isso não cria nenhuma atribuição nem despesa para o município, que já possui verba publicitaria que pode ser utilizada para divulgar a referida campanha.

Em outro aspecto, não se trata de matéria cuja iniciativa privativa seja do Chefe do Poder Executivo. Inexiste previsão constitucional ou na LOM de exclusividade para deflagração do processo legislativo que disponham sobre o assunto. Assim, nos termos dos arts. 39, §1º e 40 c/c art. 21 da Lei Orgânica do Município de Natal, não é de iniciativa privativa do chefe do Executivo Municipal ou da Mesa Diretora da Câmara Municipal, a presente proposição.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já fixou o entendimento de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão **taxativamente** previstas no art. 61 da Constituição – de reprodução obrigatória –, **não se permitindo interpretação ampliativa** para abarcar matérias outras além do funcionamento e estruturação da Administração Pública. A tese foi fixada quando da análise do Tema 917, com repercussão geral, nos seguintes termos:

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RE 878911 RG / RJ - RIO DE JANEIRO. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator: Min. GILMAR*

MENDES. Julgamento: 29/09/2016. DJe-217 DIVULG 10-10-2016  
PUBLIC 11-10-2016)

*Tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.*

Não há vedação constitucional, por exemplo, para que leis de **iniciativa** parlamentar criem despesas, conforme já decidiu o Pretório Excelso:

*Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, **em numerus clausus**, no art. 61 da CB – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, rel. min. **Eros Grau**, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.)*

O projeto não cria cargos, funções ou empregos públicos, não versa sobre regime jurídico dos servidores, nem aumento de suas remunerações, vantagens e aposentadorias, tampouco altera a estrutura administrativa da Prefeitura, nem, tampouco, cria atribuições aos órgãos da administração. **Desta forma, não há qualquer afronta ao princípio constitucional da Separação dos Poderes.**

Atente-se que não há precisão ou definição acerca de parâmetros para identificação da chamada “reserva de Administração”. Entretanto, a ofensa a tal princípio – ou à reserva para organização administrativa – é óbice a ser usado com muita parcimônia, e deve implicar a invasão específica a atribuições de órgãos e Secretarias já existentes, ou à criação ou extinção destes. De outra forma, estará preservada a prerrogativa do Poder Executivo de auto-organização. Assim o é porque as limitações ao exercício das prerrogativas específicas de cada Poder devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de, aí sim, desequilíbrio entre eles.

Nesse sentido, em respeito ao princípio da simetria, aplicando-se o modelo constitucional localmente, e compreendida a matéria no Tema de repercussão Geral 917 que dispõe: “**Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)**”, é possível afirmar que na presente proposição inexistente, afronta ao princípio da Separação dos Poderes.



Por fim, cabe frisar que o presente parecer é opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.*

**De todo o exposto, opina-se pela DERRUBADA DO VETO, uma vez que a matéria possui nenhum óbice de natureza formal ou material que prejudique a sua tramitação.**

Natal, 24 de julho de 2023.



**Leonardo Scherma Nepomuceno**  
Procurador Legislativo Municipal