



CÂMARA MUNICIPAL NATAL
nº 45/2022
el 33

Câmara Municipal de Natal

A casa do povo. A sua casa.

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo n. 45/2022

Autor: Chefe do Poder Executivo

Assunto: VETO INTEGRAL ao Projeto de Lei nº 463/2021, de autoria do Vereador Professor Robério Paulino, que "Dispõe sobre Programa Colorindo a escola na rede pública municipal de ensino, e dá outras providências.", conforme mensagem nº 057/2022.

I

Trata-se de Veto Integral encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo a esta Casa Legislativa por meio da Mensagem n. 057/2022 acerca do Projeto de Lei de autoria do Vereador Robério Paulino que "Dispõe sobre Programa Colorindo a escola na rede pública municipal de ensino, e dá outras providências.

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 Aldo Clemente 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 057/2022, vislumbra-se que o Poder Executivo aponta que a matéria apresenta os seguintes vícios de inconstitucionalidade: 1. Afronta ao Princípio da Separação dos Poderes; 2. Ausência da estimativa de custeio e fonte de despesa de projeto que provoque aumento de despesas.

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 Camila Araújo, que emitiu parecer favorável a matéria quando de sua tramitação regular, no âmbito da comissão de justiça.

O propósito do Projeto é simples e tem um cunho totalmente compatível com serviços já prestados pelo município por meio da secretaria municipal de Educação, sendo sua viabilidade totalmente plausível e sem gerar despesas ao município. Ora, o projeto visa apenas que a administração implemente um programa que tem como objetivo a promoção e a implantação de atividades artísticas de pintura nas paredes e muros das escolas, não havendo que se falar em geração de despesa ou criação de atribuição a secretaria ou Órgão público municipal, uma vez que é decorrente de parcerias publico privadas.

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 do programa” 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 estrutura subsidiar o programa criado pelo projeto, trazendo apenas a necessidade de uma mínima organização.

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;

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 caso, também não merece prosperar a fundamentação de que a mera criação do programa adentra em clausula de reserva da administração, varias leis similares de criação de programas, já foram consideradas constitucionais senão vejamos:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 9.961/2017, que "cria o Programa de Incentivo à Doação de Leite Materno, denominado 'Doar Leite é Doar Vida', e dá outras providências". Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Aplicabilidade do Tema de Repercussão Geral nº 484. Lei de iniciativa parlamentar. Concretude da expressão "em toda a rede midiática" prevista no parágrafo único do artigo 2º. Expressão que prevê o meio pelo qual a publicidade deve ser realizada. Inadmissibilidade. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre publicidade de programa municipal que objetiva a doação de leite materno. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecuibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente. (TJ-SP - ADI: 22575041920188260000 SP 2257504-19.2018.8.26.0000, Relator: Péricles Piza, Data de Julgamento: 22/05/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 24/05/2019)

(...)

Ação direta de inconstitucionalidade – Ajuizamento pelo Prefeito Municipal de Bariri visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.046/2021, de iniciativa parlamentar, a qual "Dispõe sobre o depósito de sobras de materiais de construção civil para doação a pessoas carentes e entidades beneficentes de Bariri e dá

outras providências" – Análise da norma à luz da tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão Geral – Diploma legal que tão somente cria programa que prestigia a efetivação do direito social à moradia (de competência legislativa comum entre os entes federados, frise-se), autorizando a doação de materiais remanescentes de construções civis a municípios em situação de vulnerabilidade financeira ou entidades beneficentes – Medida de menor extensão em relação àquela examinada no leading case – Inconstitucionalidade, contudo, de seu art. 3º, o qual determina que o despejo, armazenamento e coleta das doações deve se dar em centrais de distribuição providenciadas pela Municipalidade – Obrigação específica que ceifa a escolha da Administração Pública a respeito da melhor forma de implementação da política pública em tela – Constatada, no que tange a tal dispositivo, afronta aos arts. 5º, caput, 24, § 2º, item 2, e 47, II, XIV e XIX, a, da CE – Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade tão somente do art. 3º da Lei nº 5.046/2021 do Município de Bariri.

(TJ-SP - ADI: 22387407720218260000 SP 2238740-77.2021.8.26.0000, Relator: Luciana Bresciani, Data de Julgamento: 18/05/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/06/2022)

Portanto, no que tange ao vício de iniciativa, 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;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

Ora, a proposição visa apenas promover a socialização entre crianças e adolescentes e interação entre docentes e discentes promovendo o conhecimento artístico e cultural, firmando parcerias entre o Poder Público e os estabelecimentos privados, matéria de extremo interesse social.

Assim, em regra, é plenamente viável a edição de normas específicas sobre a criação de programas, no âmbito do Município de Natal, que detém legitimidade constitucional para fazê-lo.

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.

III

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, 17 de outubro de 2023.



Leonardo Scherma Nepomuceno

Procurador Legislativo Municipal