



CÂMARA MUNICIPAL NATAL

PROCESSO: 176/2023

45

*Câmara Municipal de Natal*

A casa do povo. A sua casa.

## PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo n. 18/2023

**Autor:** Chefe do Poder Executivo

**Assunto:** VETO INTEGRAL Ao Projeto de Lei n.º 057/2022, de autoria da Vereadora Ana Paula, que “Institui o Projeto “Valorização da Cultura Municipal”, disponibilizando a oportunidade para a apresentação de grupo de dança, bandas, cantores, instrumentais e artistas locais na abertura de eventos musicais que contem com financiamento público municipal, e dá outras providências.”, conforme mensagem nº 018/2022.

### I

Trata-se de Veto. Integral encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo a esta Casa Legislativa por meio da Mensagem n. 018/2023 acerca do Projeto de Lei de autoria do Vereadora Ana Paula, que Institui o Projeto “Valorização da Cultura Municipal”, disponibilizando a oportunidade para a apresentação de grupo de dança, bandas, cantores, instrumentais e artistas locais na abertura de eventos musicais que contem com financiamento público municipal, 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 Kleber Fernandes 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 18/2023, vislumbra-se que o Poder Executivo alega que a matéria possui vícios de natureza material, configurando invasão à forma de administrar do Poder Executivo, aduzindo que quando a matéria cria um programa como o do projeto, cria obrigações não só ao poder Público, mas como ao particular, ferindo prerrogativa própria do poder executivo e violando o princípio da separação dos poderes.



Além disso, alega que a matéria é afeta a cláusula de reserva da administração sendo de iniciativa privativa do Poder Executivo municipal.

Por fim alega que tal fato interferiria na gestão financeira municipal e gerando despesas aos cofres públicos.

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, sendo inculpada com base na prerrogativa parlamentar de legislar sobre matéria de interesse coletivo.

O propósito do Projeto é simples e tem um cunho de valorização dos artistas locais em eventos financiados com recursos públicos, sendo sua viabilidade totalmente plausível, não criando atribuições a secretarias e nem despesas extras, além de ser uma medida economicamente favorável aos cofres públicos uma vez que quando “deixam” de contratar artistas famosos para contratar artistas locais, o custo destas contratações é muito mais baixo.

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 obrigação criada no projeto de lei ora analisado, não cria uma atribuição, mas sim garante uma ordem de preferência na contratação de artistas locais, fato este que não encontra, em nosso entendimento, nenhum óbice de natureza material, como o alegado nas razões do veto.

Todavia, cabe trazer ao conhecimento dos nobres membros da Comissão, que o Tribunal de Justiça do Espírito Santo já declarou a inconstitucionalidade de lei similar a contida no projeto de Lei em tela, entretanto, por fundamento diverso do aplicado no veto, qual seja, a matéria feriria o princípio da isonomia.

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0023772-32.2019.8.08.0000  
Requerente: Prefeito do Município de Itapemirim Requerido: Câmara Municipal de Itapemirim Relator: Desembargador Ewerton Schwab Pinto Júnior ACÓRDÃO EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Nº 3.151/2019, Nº 3.067/2018 E Nº 2.703/2013 DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM. ESTABELECE*

*OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS LOCAIS. OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. PEDIDO PROCEDENTE. 1. O constituinte consagrou o princípio da isonomia em diversas passagens da Constituição Federal, merecendo destaque a previsão do artigo 19, III, quanto a vedação à distinção ou preferências entre brasileiros. 2. O princípio subordina o legislador, que deverá se atentar para não editar normas que prevejam tratamento diferenciado para situações idênticas, sem discriminação não prevista no ordenamento nem justificável pelos valores constitucionais. 3. As normas impugnadas, ao disporem sobre a obrigatoriedade de contratação de bandas e artistas locais em shows e eventos musicais financiados com recursos do Município, acabam por criar restrição e favoritismo aos munícipes, sem qualquer justificativa, mas tão somente pelo fato de estarem radicados naqueles limites territoriais. 4. Assim, não há como se afastar a notável inconstitucionalidade das normas em questão, que representam conduta ofensiva à previsão constitucional de tratamento isonômico ao criar distinção injustificada para contratação do poder público de artistas locais. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das Leis nº 3.151/2019, nº 3.067/2018 e nº 2.703/2013 do Município de Itapemirim, com efeitos ex tunc. VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDA o Tribunal Pleno deste e. Tribunal de Justiça, na conformidade das notas taquigráficas, à unanimidade de voto, JULGAR PROCEDENTE o pedido formulado na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do voto do e. relator. Vitória, ES, 04 de fevereiro de 2021. PRESIDENTE RELATOR(TJ-ES - ADI: 00237723220198080000, Relator: EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR, Data de Julgamento: 04/02/2021, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 12/02/2021)*

Nesse passo, não adentramos em tal inconstitucionalidade uma vez que as razões do veto apresentadas pelo chefe do Poder Executivo não trouxe tal fundamentação, conforma já exposto em linhas anteriores, motivo pelo qual não iremos nos manifestar nesse sentido.

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 um tipo de valorização da Cultura Municipal, disponibilizando a oportunidade para a apresentação de grupo de dança, bandas, cantores, instrumentais e artistas locais na abertura de eventos musicais que contem com financiamento público municipal, e dá outras providências, matéria de extremo interesse social.

Assim, em regra, é plenamente viável a edição de normas específicas sobre a valorização da cultura 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

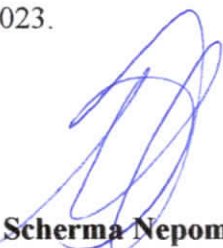
Por fim, cabe frisar que o presente parecer é opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.

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, 24 de julho de 2023.



**Leonardo Scherma Nepomuceno**  
*Procurador Legislativo Municipal*