



CÂMARA MUNICIPAL NATAL
PROCESSO 150/2023
FC 40

Câmara Municipal de Natal

A casa do povo. A sua casa.

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo n. 150/2023

Autor: Chefe do Poder Executivo

Assunto: VETO INTEGRAL ao Projeto de Lei nº 074/2023, de autoria da Vereadora Ana Paula, que “Cria o programa permanente de Reforço Escolar aos alunos matriculados nas Unidades Municipais de Ensino”, conforme mensagem nº 184/2023.

I

Trata-se de Veto Integral encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo a esta Casa Legislativa por meio da Mensagem n. 184/2023 acerca do Projeto de Lei de autoria da Vereadora Ana Paula que “Cria o programa permanente de Reforço Escolar aos alunos matriculados nas Unidades Municipais de Ensino”,

Iniciado o trâmite legislativo, a matéria foi encaminhada à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, o presidente em substituição da comissão, vereador Raniere Barbosa designou a relatoria da matéria ao Vereador Kleber Fernandes 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 184/2023, 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 o veto na afronta aos dispositivos presentes no artigo 2º da Constituição Federal c/c o artigo 16 da Lei Orgânica do Município.

COMISSÃO TÉCNICAS
RECEBIDO
Em, 26/05/24

2

3

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 Educação, sendo sua viabilidade totalmente plausível e sem gerar despesas ao município. Ora, o projeto visa apenas que a administração implemente um programa para reforço escolar dos alunos da rede municipal de ensino, podendo utilizar dos próprios professores do município para tanto, 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 obrigação criada no projeto de lei ora analisado, não cria uma atribuição, por conseguinte, 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 Rio de Janeiro já declarou a constitucionalidade de lei similar a contida no projeto de Lei em tela, senão vejamos:

*ACÓRDÃO Direito Administrativo. Representação de
inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2519/2021, do Município de Rio
das Ostras. Lei de iniciativa parlamentar, que instituiu programa de
incentivo à contratação de mulheres em situação de violência doméstica,
no âmbito do município de Rio das Ostras e cria o Selo de
Responsabilidade Social para as empresas particulares que adotarem as
medidas previstas na referida lei. Não há que se falar em
inconstitucionalidade formal, pois, embora de iniciativa do Poder
Legislativo, em momento algum este criou ou mesmo originou despesas
para o Poder Executivo municipal, limitando-se unicamente a
estabelecer normas a serem implementadas pelo Poder Executivo, dentro
de sua conveniência e sob o seu comando e organização, pelo que não
haveria que se falar em atribuição de tarefas a suas secretarias. Note-se*

1

2

que o parágrafo único do art. 3º da referida lei dispõe que a regulamentação e, por consequência, a própria instituição do programa são facultativas. Lei impugnada não cria ou altera a estrutura ou o funcionamento de órgãos da Administração Pública, nem dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos, não se aplicando ao caso a limitação da iniciativa parlamentar prevista no art. 112, § 1º, II, b, da Constituição do Estado, por simetria ao art. 61, § 1º, da Constituição de 1988. Ressalte-se que, a referida lei, contrário do que afirma o representante, não dispõe sobre contrato de trabalho. De modo que não dispõe sobre regime de contratação, tampouco disciplina garantias e obrigações relacionadas ao trabalho, limitando-se a incentivar os estabelecimentos comerciais do Município a contratarem vítimas de violência doméstica, propiciando-lhes inserção no mercado de trabalho. Assim, não se vislumbra usurpação da competência da União para legislar sobre direito do trabalho, direito civil ou direito empresarial. Ademais, conforme preveem os artigos 1º e 3º da Lei impugnada, a adesão ao programa é facultativa, sendo certo que o ato normativo não impõe sanção àqueles que deixarem de aderir, nem concede benefício aos agentes econômicos que incorporarem a diretriz de contratação de vítimas de violência doméstica, de sorte que não se verifica violação à livre iniciativa e à livre concorrência. Assim sendo na lei ora impugnada há relevante e predominante interesse local sobre o tema, não padecendo de qualquer vício formal ou material de inconstitucionalidade. Improcedência da representação, para declarar a constitucionalidade das Lei Municipal nº 2.519/2021, do Município de Rio das Ostras.

(TJ-RJ - ADI: 00960748220218190000 202200700009, Relator: Des(a). NAGIB SLAIBI FILHO, Data de Julgamento: 30/01/2023, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 14/02/2023)

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:

1

2

*I – Legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)*

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

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Ora, a proposição visa criar um programa Municipal, disponibilizando a oportunidade para os alunos de um reforço escolar, proporcionando assim meios de acesso a educação de qualidade.

Assim, em regra, é plenamente viável a edição de normas específicas sobre o acesso a Educação 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)

1

2

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.

que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

CÂMARA MUNICIPAL NATAL
PROCESSO 130/2023
45

“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, 25 de abril de 2024.



Leonardo Scherma Nepomuceno
Procurador Legislativo Municipal

