



Prefeitura de Caruaru

GP - Gabinete da Prefeita

Caruaru/PE, 20 de Abril de 2021

Ofício 1.761/2021

Destinatário

Bruno Henrique Silva de Oliveira -

Assunto: -

Excelentíssimo Senhor
Bruno Henrique Silva de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal de Caruaru-PE

Cumprimentando-o, venho à presença de Vossa Excelência encaminhar Mensagem Justificativa de Veto Integral ao Projeto de Lei de nº 8.813/2021, que *"torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento e segurança nas escolas municipais de educação e dá outros provimentos."*

Atenciosamente,

—

Raquel Lyra
Prefeita de Caruaru

Anexos:

MENSAGEM DE VETO 001-2021.pdf

MENSAGEM JUSTIFICATIVA DE VETO Nº 001/2021

Caruaru, 20 de abril de 2021.

**Excelentíssimo Senhor
Bruno Henrique Silva de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal de Caruaru**

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do art. 55, inciso V, da Lei Orgânica Municipal, decidi vetar totalmente, por contrário à Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, o Projeto de Lei nº 8.813/2021, que *torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento e segurança nas escolas municipais de educação e dá outros provimentos*.

A Carta da República em seu artigo 2.º assim prescreve: “*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”. Desta feita, percebe-se que a Lei Maior do nosso ordenamento jurídico adotou a teoria da “*tripartição de poderes*” de *Montesquieu*, que confere independência e harmonia aos três poderes, visando à “*proteção da liberdade individual contra o arbítrio de um governante onipotente*”.¹

Temos assim, inserto no texto da Lei Maior o Princípio da Independência e Harmonia dos Poderes, pelo qual, dentre outras coisas, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, no exercício das atribuições que lhes são próprias, não precisam consultar os demais poderes, tampouco necessitam de sua autorização, pois gozam de liberdade na execução de seus serviços. Por outro lado, há que se falar que essa independência não é absoluta, havendo a possibilidade de interferências “que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade (...)”.²

Destarte, em decorrência do preceito constitucional susomencionado, elevado à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4.º, III da CF/88), à Administração, dentro de sua autonomia e independência, *cabe precipuamente o trato das questões administrativas*, restando aos demais poderes a possibilidade de interferir na atividade do Poder Executivo somente nos casos em que se verifique exorbitância nos atos praticados pelo mesmo.

Nesse sentindo, consideramos que o Poder Legislativo local, por meio do Projeto de Lei em apreciação, em que pese se perceba, mais uma vez, a boa intenção do legislador, conclui-se que existe impedimento legal para a sua aprovação, tendo em vista que derivou de iniciativa parlamentar, ao imiscuir-se na organização administrativa e atribuições dos órgãos da administração pública municipal, gerando,

¹ Moraes, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 373.

² Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.110.

ainda, despesas ao Poder Executivo, violando o princípio constitucional da separação dos poderes.

Em sendo assim, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao gerar despesas, opõe óbice à organização administrativa dos órgãos da administração pública municipal, uma vez que desconsidereou o disposto no art. 36, incisos III e VI, da Lei Orgânica do Município (em simetria com o art. 61, §1º, II, “b” da Constituição Federal), interferindo em esfera privativamente administrativa, uma vez que leis que acarretem aumento de despesas são de competência exclusiva do Chefe do Executivo, especialmente por ser esse o gestor das políticas e do orçamento público, estando, pois, mais apto a direcioná-los dentro da realidade financeira do ente.

É de salutar importância, destacar as previsões contidas na Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe:

“Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estrutura e **atribuições de secretarias** ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

(...)

VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)”

Importante também expormos a previsão contida no próprio Regimento Interno da Câmara Municipal, que assim prevê sobre o assunto:

“Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

I – **disponham sobre matéria financeira**, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

(...)”

Em que pese plausível a ideia do representante dessa Casa Legislativa, temos por certo que o mencionado projeto é inconstitucional por vício de iniciativa da presente propositura, pois gera despesa sem a previsão de receita, sendo necessária autoria

exclusiva do Poder Executivo, competente para definir sobre as políticas públicas na área educacional.

É inerente à competência constitucionalmente deferida ao Poder Executivo a definição dos rumos da gestão governamental, estabelecendo o plano de governo e suas prioridades, além de todas as questões inerentes ao funcionamento da máquina administrativa, segundo preceitos e princípios constitucionais; apenas o gestor público tem a condição de avaliar como deve ser direcionado o investimento público em favor da sociedade, bem como deve ser conduzido o funcionamento da Administração Pública, onde a ingerência do Poder Legislativo sobre tal matéria contaminará o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal.

Nesse contexto, as sempre atuais lições de Hely Lopes Meirelles³:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental."

³ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6a ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439

Conforme exposto, apenas o Poder Executivo tem legitimidade para definir com precisão acerca da manutenção, planejamento, execução e funcionamento de projetos intrinsecamente administrativos, não testando dúvidas acerca da afronta ao Princípio da Independência e Harmonia dos Poderes no caso da conversão do projeto *sub examine* em Lei. Verifica-se, pois, que a propositura encontra-se, em seu conteúdo, viciada sob o aspecto constitucional.

Ao dispor sobre a obrigatoriedade da instalação de câmeras de monitoramento e segurança, nas dependências das creches e escolas municipais, o Poder Legislativo trata diretamente da execução de política pública, além de criar despesas - todas estas, atribuições de atuação e operacionalização exclusivas da Chefe do Poder Executivo.

Ademais, tal previsão consta expressamente em nossa Carta Magna, senão vejamos:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Ademais, como já discorrido, vislumbre-se o custo para a aquisição de todos os equipamentos, bem como, a preparação de toda estrutura física e de pessoal, necessárias para implantação, análise e armazenamento das gravações, interferindo diretamente na organização administrativa e financeira, cujo recurso está hoje direcionado para outras ações governamentais, delimitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada pela Câmara de Vereadores.

Verifica-se que o Poder Legislativo está, portanto, criando um dever, determinando uma série de obrigações a outro Poder, no caso o Executivo, sem amparo em dispositivo constitucional, motivo pelo qual, reitera-se, está desvirtuando o princípio constitucional da independência e separação dos poderes, anteriormente mencionado.

Julgados nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. LEI MUNICIPAL Nº 8.517/2020. ARTIGOS 6º E 7º. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. **É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, em seus artigos estabelece regras para imposição de obrigações e determina a realização de compra de insumos e equipamentos ao Poder Executivo, com aumento de despesas da Administração Pública.** Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II,

alínea “d” e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70084434547 RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Data de Julgamento: 11/12/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/01/2021)

.....

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.027, DE 11 JULHO DE 2017. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA. MATÉRIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. A ação direta de inconstitucionalidade visa à retirada do ordenamento jurídico da Lei nº 3.027, 11 de julho de 2017, do Município de Novo Hamburgo que "dispõe sobre a criação das Calçadas Ecológicas e dá outras providências", por ofensa às Constituições Estadual e Federal. O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo editou norma estranha à sua iniciativa legislativa, uma vez que acrescentou nova regulamentação aos calçamentos no Município. Vício formal. **A Câmara ao legislar sobre matéria de cunho administrativo, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo, tendo em vista que a norma objeto da ação direta de inconstitucionalidade teve origem em Projeto de Lei de iniciativa parlamentar. A iniciativa de lei para a organização destes serviços e de seu procedimento cabe ao Chefe do Executivo, conforme dispõe o artigo 60, II, "d" e 82, III e VII, da Constituição Estadual, não havendo espaço para iniciativa legislativa.** Vício material pelo conseqüente desconto no IPTU no exercício seguinte da construção da calçada ecológica. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074889304, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em 23/01/2018)

.....

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.681/2019. DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO SELO “EMPRESA AMIGA DE RONDÔNIA”. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. INGERÊNCIA DO PODER

LEGISLATIVO. OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que crie a obrigação e responsabilidade para órgão do Poder Executivo Municipal, por se tratar de matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração do Poder Executivo, em clara afronta ao art. 39, § 1º, inc. II, al. d, da Constituição do Estado de Rondonia e art. 65, § 1º, inciso. IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, bem como o art. 22, XI, da CF/88. 2. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos ex tunc. (TJ-RO - ADI: 08025946720208220000 RO 0802594-67.2020.822.0000, Data de Julgamento: 08/02/2021)''

.....

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI Nº 8.427/2019 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. AUTORIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DE AGÊNCIA MUNICIPAL DE EMPREGOS. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DESPESAS NÃO PREVISTAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS OU NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. É inconstitucional dispositivos da Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que invadem a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, interferindo diretamente na organização e no funcionamento da administração pública, além de criar despesas ou realocação de recursos, em caso de efetiva criação da Agência Municipal de Empregos, órgão a ser mantido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Emprego. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea ?d?, 82, incisos III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154 incisos I e II, da Constituição Estadual. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJ-RS - ADI: 70083402164 RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Data de Julgamento: 22/05/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/05/2020)

O Supremo Tribunal Federal, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

“(…) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno -- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. **O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa.** (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008)

“(…) **Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local.** Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. (...) [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

“(…) **É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.** (...) [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

Pelo exposto, considerando que o Projeto de Lei nº 8.813/2021, que *“torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento e segurança nas escolas municipais de educação e dá outros provimentos”*, como explicitado, repousa no vício de iniciativa, por interferir na estrutura, organização e funcionamento dos órgãos, criando despesas para a Administração Pública do Município, tornando inviável a sanção pelo Poder Executivo, ferindo os preceitos constitucionais e com espeque no art. 55, inciso V da Lei Orgânica Municipal, **RESOLVO VETAR, EM SUA TOTALIDADE, O PROJETO DE LEI nº 8.813/2021**, pela flagrante inconstitucionalidade.

Certa da inteira compreensão dos membros que compõem esse respeitável Deliberativo Municipal, estas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar o Projeto em análise, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores e Senhoras membros dessa Casa do Povo.

RAQUEL LYRA
Prefeita