

Porto Alegre, 17 de maio de 2023.

Informação nº 1.026/2023

Interessado: Município de [...] / RS – Poder Executivo.
Consulente: [...], Procuradoria Jurídica.
Destinatário: Prefeito Municipal.
Consultores: Vanessa Marques Borba e Bartolomê Borba.
Ementa: 1. Projeto de Lei nº 005/2023: “Torna obrigatória a instalação de portais de detecção de metais nas escolas da rede pública no âmbito do Município de [...]”.
2. Subsídios para veto ao Projeto de Lei, em atendimento à solicitação constante na consulta. Registra-se, no entanto, que de acordo com o atual entendimento do Judiciário, não há vício de iniciativa que o macule de inconstitucionalidade formal, pois dispõe sobre matéria de iniciativa concorrente. Tese fixada no tema nº 917 pelo Supremo Tribunal Federal.

Por meio de consulta escrita, registrada sob nº 27.627/2023, são solicitados “*subsídios para vetar o Projeto de Legislativo nº 005 em anexo, uma vez que acreditamos que o mesmo invade competência privativa da Prefeitura Municipal.*”

Passamos a considerar.

1. O Projeto de Lei, aprovado pelo Legislativo e submetido ao Executivo para prosseguimento do processo legislativo, ou seja, para sanção ou veto, tem seu objeto definido no art. 1º, como determina o art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998, nos seguintes termos: “Artigo 1º. É obrigatória a instalação de portais detectores de metais nos acessos aos estabelecimentos de ensino da rede pública de [...]”.

Como se extrai do art. 1º, por ter a proposição como objeto impor a obrigação de instalação de equipamentos para ampliar a segurança das crianças no ambiente escolar dispõe sobre matéria de evidente interesse local, conforme prevê o art. 30, I, da Constituição da República.



2. Entretanto, não basta o ajustamento da matéria à competência legislativa do Município para que se possa afirmar a sua constitucionalidade. É, também, necessário que quem propõe o Projeto de Lei tenha legitimidade para tanto. Quanto a esse aspecto, como emerge dos termos em que posta a consulta, sendo intenção do Prefeito a aposição de veto, é possível sustentar que a proposição dispõe sobre atribuições de natureza administrativa, próprias do Executivo, como é a gestão dos órgãos públicos, no que se inserem as escolas que integram a rede municipal de ensino, o que a torna de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, como estabelece o art. 60, II, “d”, da Constituição do Estado¹.

Portanto, adotada essa linha de argumentação, por ser o Projeto de Lei de origem parlamentar e dispor sobre matéria em que esta é, em princípio, privativa do Prefeito, é possível a aposição de veto sob o fundamento de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois a inobservância da regra do art. 60, II, “d”, da Carta Estadual implica em agressão ao princípio da independência entre os poderes, para os Municípios previsto no art. 10 da Constituição Estadual.

Nesse sentido são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado que abaixo colacionamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE HERVAL QUE DISCIPLINA AS INSTALAÇÕES DE CERCAS ENERGIZADAS DESTINADAS À PROTEÇÃO DE PERÍMETROS. ART. 4º DA LEI MUNICIPAL Nº 1.321/16 QUE ATRIBUI À SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE O DEVER DE FISCALIZAÇÃO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO. PRECEDENTES DO STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade

¹ Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



Nº 70071130603, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 20/03/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 6.276/2015, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, QUE TORNA OBRIGATÓRIO, QUANDO DA CONSTRUÇÃO DE NOVO PRÉDIO PÚBLICO NO MUNICÍPIO, **A INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE APROVEITAMENTO DE ENERGIA SOLAR PARA AQUECIMENTO DA ÁGUA CONSUMIDA NA EDIFICAÇÃO**. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatório, quando da construção de novo prédio público no Município, a instalação de sistema de aproveitamento de energia solar para aquecimento da água consumida na edificação, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria, de modo que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea "d", da CE). Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068873140, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Redator: , Julgado em 17/10/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.901/2016. VÍCIO DE INICIATIVA. PADRONIZAÇÃO DOS PONTOS DE PARADAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS. 1. A lei 2.901/2016, do Município de Novo Hamburgo, que dispõe sobre a padronização dos pontos de parada de ônibus do sistema de transporte coletivo do município, teve o processo legislativo deflagrado por iniciativa da Câmara Municipal, o que conduz ao reconhecimento do vício de natureza formal do diploma em tela. 2. Violação ao art. 82, incs. II e VII da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do art. 8º da mesma Carta Política. 3. As melhorias nos equipamentos públicos que servem ao transporte público municipal - paradas de ônibus - implicam despesas, alterando a equação econômico-financeira dos contratos administrativos firmados com os prestadores de serviços,



em razão do que se atribui ao chefe da Administração Pública a primeira palavra acerca de sua conveniência política. 4. Vulneração ao princípio da separação de poderes. Precedentes do Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068794577, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 26/09/2016)

3. Além disso, o cumprimento da lei que resultar da aprovação do Projeto implica em evidente aumento de despesas ao Executivo, ao qual compete a aquisição e a instalação dos equipamentos, o que pode, também, ser sustentado nas razões de veto, como já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. SERVIÇO DE ATENDIMENTO DOMICILIAR A PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS, TRANSITÓRIAS OU PERMANENTES, PARA VACINAÇÃO. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL FLAGRADO. MATÉRIA AFETA AO PODER EXECUTIVO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 61, §1º, II, B, DA CRFB. **CUMPRIMENTO DA LEI QUE ACARRETARÁ AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGOS 149, INCISOS I, II E III, E 154, INCISOS I E II, DA CARTA ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075829416, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 12/03/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.527, DE 13 DE AGOSTO DE 2013, DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE IGREJINHA. **LEI QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS DE BICICLETAS (BICICLETÁRIOS) EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS, PRIVADOS E NOS EQUIPAMENTOS URBANOS COLETIVOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.** VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. TEMÁTICA QUE TOCA À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. IMPLICAÇÃO DE GASTOS NÃO PREVISTOS NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS. VÍCIO DE ORDEM MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º DA CRFB (C/C O ART. 1º, FINAL, DA CERGS), 5º, CAPUT, 8º, CAPUT (C/C O ART. 3º, CAPUT, DA LOM), 10, 60, INC. II, AL. "D", 82, INCS. II, III E VII, 149, INCS. I, II E III, E 154, INCS. I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. PEDIDO DECLARATÓRIO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação



Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057492258, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em 23/11/2015)

Portanto, adotada essa linha de argumentação, é possível a aposição de veto total ao Projeto de Lei nº 005/2023 sob o fundamento da inconstitucionalidade formal, pois a iniciativa parlamentar do projeto agride o princípio da independência entre os Poderes.

4. No entanto, apesar dos argumentos acima, fornecidos em decorrência da manifestação, na consulta, do desejo de veto, incumbe registrar que lei municipal que obrigava à instalação de câmeras de monitoramento e vigilância orientadas às cercanias e áreas externas de todas as escolas públicas municipais já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário com Agravo, ARE 878911, no qual, por maioria, decidiu pela inexistência de vício de iniciativa, pois não é matéria cuja legitimidade para dar início ao processo legislativo é privativa do Executivo, visto que não trata da estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, como se verifica na ementa do acórdão da decisão:

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.²

De acordo com a decisão do STF, mesmo que a lei, de iniciativa do Legislativo, crie despesa para a Administração Pública, se não interferir

² ARE 878911 RG / RJ - RIO DE JANEIRO. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 29/09/2016. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.



na estrutura ou em atribuições de seus órgãos nem no regime jurídico de servidores públicos, não se configura a inconstitucionalidade formal, pois a iniciativa é concorrente. Nesse sentido é oportuno trazer à colação trecho do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que sintetiza o entendimento do Corte Suprema com relação à matéria:

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. [...]

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

Em decorrência dessa decisão, o Supremo Tribunal fixou a tese, Tema nº 917, de que **“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”**. (destacamos)

Nesse sentido são, também, as decisões mais recentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, como se vê nas ementas que abaixo colacionamos:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. LEI - LAJEADO Nº 11.278, DE 15DEZ21, QUE ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI - LAJEADO Nº 10.516, DE 24NOV17 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA NAS DEPENDÊNCIAS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL OU FORMAL A JUSTIFICAR A PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A Câmara Municipal de Lajeado promulgou a Lei-Lajeado nº 11.278/21 que dispõe acerca da instalação de câmeras de segurança nas dependências das escolas municipais de ensino infantil e fundamental no âmbito do Município. A par disso, ao contrário do sustentado pelo proponente, a atuação do Poder Legislativo não ofendeu o disposto no art. 8º da CE-89, tampouco os demais comandos legais por ele invocados, porquanto a lei promulgada não interfere no conteúdo do serviço público prestado, tampouco na forma de sua prestação aos munícipes. Não se criou novas estruturas ou se interferiu na administração em si, nos moldes do art. 60, II, “d”, da CE-89. 2. Garantida da proteção do interesse local atinente à segurança do corpo docente e discente, bem como da preservação do patrimônio público municipal, o que implica a inexistência de violação da iniciativa reservada ao Chefe do Executivo ou da autonomia da Administração Municipal, especialmente diante do entendimento consagrado no Tema nº 917 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, que fixou a tese de que: “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”. Na oportunidade, o leading case justamente foi uma lei que determinou a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas, a denotar a ausência de quaisquer vícios formais ou materiais. 2. Não há, portanto, mácula ou vício material ou mesmo formal na Lei-Lajeado nº 11.278, de 15DEZ21, ora questionada, razão por que a improcedência do pedido se impõe. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085509917, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 13-05-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA. LEI MUNICIPAL Nº 4.508/2019. CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO VERIFICADA. DESPESA NÃO PREVISTA EM LEI ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NÃO VERIFICADA. 1. Lei nº 4.508/2019 do Município de Vacaria, de origem parlamentar, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias. 2. Inexistência de interferência na política educacional do Município



ou de invasão na forma de organização, gestão e atribuições da Secretaria de Educação ou de qualquer outro órgão do Executivo Municipal. Não constatada ingerência no regime jurídico dos agentes públicos da municipalidade. Proteção do interesse local atinente à segurança do corpo docente e discente. Preservação do patrimônio público municipal. Inexiste violação da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo ou da autonomia da Administração Municipal. Vício formal orgânico não verificado. 3. Precedente do STF. Tema 917. “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”. 4. A falta de dotação ou previsão orçamentária tão somente impede a implementação da ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não a torna inconstitucional. Precedentes do STF. Inconstitucionalidade material não verificada. 5. Inexistência de afronta aos arts. 8º, caput, 10, 60, II, “d”, 82, II, III e VII, 149, e 154, I e II, da CE/89. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083337097, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 22-05-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL Nº 6.704/2019. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL. PROJETO DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE DESPESAS. PRECEDENTES. - A Lei Municipal nº 6.704/2019, de origem parlamentar, trata da obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais. - Caso em que o diploma municipal não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Municipal, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, de modo que inexiste vício de iniciativa. - Embora a lei municipal crie despesas para a Administração, uma vez que não trata das matérias elencadas no art. 61, §1º, inciso II, alíneas “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal, e, por simetria, previstas no art. 60, inciso II, alíneas “a”, “b” e “d”, da Carta Estadual, não se verifica usurpação da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tema de Repercussão Geral nº 917 (ARE nº 878.911/RJ). - Ausência de dotação orçamentária prévia que não é capaz de tornar inconstitucional a norma, apenas impedindo sua aplicação no exercício financeiro em que foi promulgada. Precedentes. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083099556, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 30-04-2020)



Portanto, considerando o atual entendimento do Judiciário, a iniciativa parlamentar do Projeto de Lei nº 005/2023 não configura vício de iniciativa, pois “não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”. Assim, se a decisão do Prefeito for pela aposição de veto, sugerimos que além da fundamentação na inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, cujos argumentos foram trazidos nos itens 2 e 3 desta Informação Técnica, convém alegar, também, como fundamento, razões de contrariar o interesse público, talvez sustentado pelo fato de que os recursos necessários para atender as despesas geradas com a instalação dos equipamentos nas escolas terão que ser desviados de outras necessidades da comunidade, mais urgentes e igualmente importantes.

São as informações que julgamos pertinentes à consulta formulada.

Documento assinado eletronicamente
Vanessa Marques Borba
OAB/RS nº 56.115

Documento assinado eletronicamente
Bartolomê Borba
OAB/RS nº 2.392

	Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 415329222671537070	
---	---	---

