(51) 3027.3400
www.borbapauseperin.adv.br
faleconosco@borbapauseperin.adv.br

Porto Alegre, 13 de junho de 2023.

Informação nº 1.308/2023

Interessado:	Município de Guaíba – Poder Legislativo.
Consulente:	Dr. Fernando Henrique Escobar Bins, Procurador-Geral.
Destinatário:	Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores:	Bartolomê Borba e Vanessa Marques Borba.
Ementa:	Projeto de Lei do Legislativo nº 036/2023, análise de seu objeto face o Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal. Contagem do prazo de 15 dias úteis para aposição de veto, no caso concreto. Considerando as informações extraídas dos documentos anexados à consulta, o prazo se encerrou no dia 24 de maio, portanto, no dia seguinte ocorreu a sanção tácita, encerrando o processo de formação da lei.

Solicita o consulente, por meio de mensagem eletrônica, registrada nesta Consultoria sob nº 32.988/2023, manifestação sobre questão que coloca nos seguintes termos:

> VTP 036/2023 - Veto Total ao Projeto de Lei do Legislativo n.º 036/2023 Proponente: Executivo Municipal
>
> [...]
>
> Favor analisar frente ao tema 917 do STF e ARE nº 878.911.
>
> Favor analisar ainda a questão do prazo para o Veto, tendo o Ofício sido assinado em 25/05/202 pelo Prefeito, informando a intenção do veto. Em relação ao Projeto de Lei do Legislativo nº 036/2023, houve o seu encaminhamento por meio do Ofício nº 075/2023, em 3/5/2023.

Posteriormente, atendendo solicitação desta Consultoria, através de mensagem eletrônica, registrada sob nº 33.256/2023, foram anexados à consulta outros documentos.

VTP 036/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022992 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** D12574B1D7EBADFD18D4D6ACD019C6BB

(51) 3027.3400
www.borbapauseperin.adv.br
faleconosco@borbapauseperin.adv.br

Passamos a considerar.

1. Com relação à primeira das questões suscitadas, de análise do veto ao Projeto de Lei do Legislativo nº 036/2023, que ""Altera a Lei Municipal no 3693/2018, a qual dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias", a fim de tornar obrigatória, também, além de câmeras de monitoramento de segurança, a instalação de detectores de metais nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais, "*frente ao tema 917 do STF e ARE nº 878.911"*, considerando sua iniciativa parlamentar, tivemos a oportunidade de abordar o tema em nossa Informação Técnica nº 1.026/2023, em que o consulente manifestava sua decisão de vetar projeto de lei semelhante, na qual, a par de indicarmos fundamentos de inconstitucionalidade para a aposição de veto, alertamos para o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do ARE nº 878.911, Tema 917, com as seguintes considerações finais:

> 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.

VTP 036/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022992 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** D12574B1D7EBADFD18D4D6ACD019C6BB

(51) 3027.3400
www.borbapauseperin.adv.br
faleconosco@borbapauseperin.adv.br

4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.[1]

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

[1] 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.

VTP 036/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022992 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** D12574B1D7EBADFD18D4D6ACD019C6BB

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 dispões 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

VTP 036/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022992 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** D12574B1D7EBADFD18D4D6ACD019C6BB

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)

[...]

Como se extrai do trecho da Informação Técnica acima transcrito, a partir da tese fixada no Tema nº 917 pelo STF, o atual entendimento do Judiciário é de que mesmo que a lei crie despesa para a Administração, se não trata da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, a iniciativa é concorrente, o que entendemos aplica-se ao Projeto de Lei Legislativo nº 036/2023, no qual a finalidade é tornar obrigatória a instalação de detectores de metais nas dependências e cercanias das escolas públicas municipais, o que legitima a iniciativa pelo Legislativo.

VTP 036/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022992 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** D12574B1D7EBADFD18D4D6ACD019C6BB

2. Quanto à solicitação de análise do prazo para a aposição de veto no caso concreto em que a comunicação de aprovação do Projeto de Lei do Legislativo nº 036/2023, em prosseguimento ao processo de formação da lei, ocorreu, como se constata do Of. nº 075/2023, em 03 de maio de 2023, "*para fins de sanção desse Executivo*", oportunizam-se as seguintes considerações.

2.1 O processo legislativo, com os diversos atos que o integram, previstos na Constituição Federal, se constitui em princípio que, portanto, deve ser observado na formação de todas as leis, federais, estaduais, distritais e municipais que compõem o ordenamento jurídico do país, pois seria irrazoável que cada ente federado com competência legiferante adotasse formas distintas de elaboração de suas leis.

Sendo assim, quanto ao prazo estabelecido no art. 66, § 1º, da Constituição da República para a aposição de veto, seja total ou parcial, a previsão é de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, prevendo, ainda, no § 3º, que "*decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção*". A Lei Orgânica do Município, adequadamente, recepciona esse prazo nos seguintes termos:

> Art. 45 Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento.

2.2 Quanto à contagem do prazo para a aposição de veto no caso concreto submetido à nossa análise, considerando que a comunicação ao Executivo de aprovação do Projeto de Lei ocorreu, em 3 de maio, por meio do Ofício nº 075/2023, iniciando a contagem dos 15 dias úteis no dia seguinte, 4 de maio, o prazo se encerrou em 24 de maio, data a partir da qual, se ainda silente o Executivo, ocorreu a sanção tácita. Pela informação dada pelo consulente, de que o veto somente foi assinado pelo Prefeito em 25 de maio, data em que se formalizou, foi o que ocorreu.

3. Assim, considerando as informações constantes dos documentos que instruem a consulta, e confirmadas pelo consulente, o Prefeito

VTP 036/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022992 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** D12574B1D7EBADFD18D4D6ACD019C6BB

assinou o veto no dia 25 de maio, data em que, efetivamente, oficializou a mensagem de veto, ou seja, um dia após o decurso do prazo de 15 dias úteis, o que determinou, de fato, a incidência da hipótese de sanção tácita, com o consequente encerramento do processo de formação da lei, a que se deveria seguir sua promulgação e publicação pelo Prefeito, nas 48 horas seguintes, e, se este não o fez, em igual prazo pelo Presidente da Câmara, ou Vice Presidente, como preveem os §§ 5º e 6º do art. 45 da Lei Orgânica do Município.

São as considerações com que respondemos a consulta.

Documento assinado eletronicamente
Bartolomê Borba
OAB/RS nº 2.392

Documento assinado eletronicamente
Vanessa Marques Borba
OAB/RS nº 56.115

DOCUMENTO ELETRÔNICO	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/vericador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 584639544919649563	

VTP 036/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022992 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** D12574B1D7EBADFD18D4D6ACD019C6BB