

Cláudio, 02 de agosto de 2021.

Ofício nº 130/2021/AGM

Assunto: **Razões de Veto à Proposição de Lei nº 29, de 7 de julho de 2021.**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com cordiais cumprimentos, e nos termos do art. 35, §3º, da Lei Orgânica do Município, venho **comunicar as razões do Veto à Proposição de Lei nº 29, de 7 de julho de 2021**, que “*Institui, no âmbito do Município de Cláudio, Estado de Minas Gerais, o Programa “Olho Vivo - Cláudio” e dá outras providências*”.

DAS RAZÕES DO VETO

Muito embora reconheça como louvável objetivo almejado pela proposição em questão, sou compelido a exercer o poder de veto, na forma do art. 35, II, da Lei Orgânica, mediante os fatos e fundamentos a seguir expostos.

A Proposição de Lei nº 29, de 7 de julho de 2021, visa instituir um programa denominado “Olho Vivo - Cláudio”, determinando-se ao Poder Executivo, dentre outras situações, a **obrigação** de instalar câmeras de vigilância em vias públicas, locais de interesse estratégico e vigilância móvel em grandes eventos. (art. 1º, art. 2º, III, e parágrafo único). Determina, ainda, a **forma** como deverá executar o programa, por meio das disposições constantes dos arts. 2º ao 9º.

Fica determinado expressamente, ainda, que “o Poder Executivo **arcará com as despesas** de transmissão de dados, energia elétrica, manutenção dos equipamentos de transmissão das imagens geradas pelo sistema de vigilância, **inclusive** com as que os particulares implantarem em vias públicas e forem conectadas à central de monitoramento”. (art. 4º)

Fixa, também, que “o Poder Executivo poderá **firmar convênio**, deixando a cargo da Secretaria de Segurança Pública ou outros órgãos estaduais o monitoramento de que trata esta Lei” (art. 4º, parágrafo único), bem como “**firmar convênios** com as Polícias Civil e Militar para a fiel execução desta Lei”.

O veto integral da proposição se justifica, primeiro, pela total contrariedade ao interesse público municipal, na medida em que ao Poder Executivo cabe fazer as devidas ponderações no que se refere ao dito “interesse público”, priorizando medidas e programas que sejam necessários ou mais convenientes aos munícipes, assim como ao próprio Município.

Essa ponderação é de extrema importância para a Administração Pública, notadamente no que tange ao comprometimento do orçamento. É necessária uma gestão responsável para vincular os gastos públicos com os anseios mais urgentes do Município, viabilizando a adequada prestação dos serviços públicos.

Como dito, a pretensão inserta na Proposição de Lei em tela é louvável na medida em que tem como fundamento a promoção da segurança pública. Todavia, **a implantação de um programa dessa desenvoltura demandaria um levantamento prévio de sua viabilidade prática, de pessoal, e principalmente orçamentária.**

Sancionar uma Lei que fixa tantas obrigações e gera despesas inestimadas, como esta, sem avaliar previamente sua exequibilidade e viabilidade seria um ato, no mínimo, irresponsável do gestor público/Poder Executivo.

Portanto, tem lugar o veto integral da Proposição de Lei nº 29, de 2021.

Mas não é só isso, além de representar ato irresponsável, a sanção da Lei também estaria maculada pela ilegalidade, ante a **inconstitucionalidade da proposição**.

Entende-se, Nobres Vereadores, que a presente proposição viola vários dispositivos constitucionais relacionados ao processo legislativo, notadamente o Princípio da Separação dos Poderes.

É preciso deixar clara a distinção entre lei que trate de *assunto de interesse local* - fundamento utilizado para a proposição em questão - e lei que disponha sobre *atos de gestão administrativa* - verdadeiro caráter do teor da proposição ora tratada.

O *assunto de interesse local*, conforme previsão na Lei Orgânica e na Constituição Federal, é matéria cuja competência legislativa pertence ao Município. Logo, tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo podem propor leis que envolvam esses interesses, cujos efeitos são limitados à esfera municipal, não podendo as disposições adentrar em competências dos demais entes federativos. Essa competência decorre diretamente da autonomia municipal, consagrada no art. 18 da Constituição Federal.

Os atos de gestão administrativa, por sua vez, decorrem do Princípio da Separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Lei Maior, pelo qual ficam distribuídas atribuições típicas a cada um dos Poderes.

É ponto pacífico na doutrina bem como na jurisprudência de que ao **Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.** De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Segundo lições do ilustre Hely Lopes Meirelles¹

a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Em função disso, fica caracterizada a inconstitucionalidade da proposição de lei que impõe obrigações ao Poder Executivo, bem como que trata de atribuições de órgãos da Administração, padecendo de vício formal de iniciativa e em afronta ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º e art. 61, §1º, II, da CF/88).

Neste mesmo sentido, contraria também a Constituição do Estado de Minas Gerais, especificamente o art. 90, XIV, e art. 173, §1º, que, pelo princípio da simetria, aplicam-se no âmbito municipal. Assim dispõe a Carta Estadual:

¹ Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712.

Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

XIV – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

Art. 173 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.

No caso em tela, verifica-se que ocorre vício formal por invadir a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, visto que o Projeto de Lei foi deflagrado por Vereador (es) da Casa Legislativa.

Isto porque a proposição prevê dispositivos que interferem diretamente no funcionamento da Administração Direta Municipal, uma vez que **impõe obrigações que demandariam toda uma estrutura organizacional para execução, envolvendo alocação de recursos materiais, financeiros e de pessoal.**

Verifica-se, portanto, **que criar uma obrigação complexa como esta, por meio de Lei, sem nem mesmo verificar previamente a viabilidade e interesse público do programa, se está, em verdade, indicando como e quais os atos de gestão deve o Chefe do Executivo cumprir, tolhendo-lhe o próprio mérito da análise de oportunidade e conveniência.**

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 2º o Princípio da Separação dos Poderes, de modo que “*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

Além disso, segundo o art. 6º, parágrafo único, e o art. 173, §1º, ambos da Constituição Estadual de Minas Gerais, é vedada a usurpação de função por qualquer dos Poderes.

Outrossim, na Constituição Federal de 1988, se estabelece em seu art. 61, §1º, inciso II, alínea b, que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre “**organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios;”.

Em decorrência do princípio da simetria ou paralelismo, verifica-se que **também compete ao chefe do executivo municipal a tarefa alusiva à organização administrativa municipal e a matéria atinente ao serviço público.**

Mister citar, mais uma vez, o ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles², segundo o qual são da atribuição do prefeito as atividades governamentais e administrativas do município, a seguir destacadas:

As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa: **governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização** e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; **administrativas são as que visam à concretização das atividades executivas do Município**, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local.

Infere-se que **não pode uma lei de iniciativa parlamentar criar uma obrigação ao Poder Executivo, dispondo sobre a forma como deverá executar**, sobremodo porque a execução de um programa como o “Olho Vivo” demandaria alocação de vultosos recursos financeiros e de servidores, não cabendo ainda ao Legislativo impor/sugerir a transferência de obrigações a outros órgãos da Administração, como menciona o parágrafo único do art. 4º e art. 9º, da Proposição n.º 29/2021. (transferir obrigações à Secretaria de Segurança Pública, Polícias Civil e Militar, e “outros órgãos estaduais”).

A título de comparação, importante mencionar duas decisões do STF, em situação análoga, onde fica esclarecido quando uma lei de iniciativa parlamentar extrapola, ou não, os limites de sua competência.

No Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911³ - Rio de Janeiro, julgado em 29/09/2016, ficou assentada a constitucionalidade de Lei Municipal que previa a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, uma vez que, pela análise do texto da referida lei, a Corte Suprema entendeu que “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”.

² Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 711.

³ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11828222>

Entretanto, basta analisar o texto da referida lei carioca⁴, objeto da ação direta de inconstitucionalidade mencionada no julgado acima, para vislumbrar que, de fato, a citada lei reveste-se de constitucionalidade, haja vista que, em seus únicos quatro artigos, limita-se a dispor que se tornaria obrigatório que nas escolas municipais fossem instaladas, no mínimo, duas câmeras de segurança, priorizando as escolas localizadas em regiões com maior índice de violência. Não há imposição de qualquer obrigação ao Poder Executivo acerca da forma como deverá executar o programa, ou seja, não há qualquer interferência na gestão do administrador quanto aos atos necessários à execução da lei.

Já no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.221.918⁵ - Rio de Janeiro, julgado em 13/09/2019, o STF fez clara distinção entre a lei analisada no julgado anterior e outra lei que veio a ser declarada inconstitucional (Lei Municipal nº 5.726, de 2014), a qual se assemelha à Proposição 29/2021, em testilha, por impor obrigações ao Poder Executivo **dispondo sobre as formas que deve agir para executar os comandos legais**. Foi, portanto, reconhecida a inconstitucionalidade da lei por vício formal de iniciativa do Poder Legislativo, que adentrou em matéria de competência privativa do Executivo (formas de gerir e executar ações governamentais, bem como recursos públicos). Vejamos:

No caso, o Tribunal de origem assentou que a Lei Municipal 5.726/2014, que institui o sistema de acessibilidade nas praias da orla do Município do Rio de Janeiro, padece de **inconstitucionalidade por vício formal, dado que decorre de iniciativa parlamentar**, em contrariedade às normas constitucionais. Aduziu que a referida norma **cria obrigações para o Poder Executivo e dispõe sobre a administração de bens públicos de uso comum, usurpando competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, e violando, por consequência, o princípio da separação dos poderes.**

(...)

A lei municipal impugnada **dispõe sobre a organização administrativa municipal**, relacionada com bens públicos de uso comum – acessibilidade às praias municipais – comportando, portanto, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, não sendo possível a criação de obrigações ao atuar do Poder Executivo, pelo Poder Legislativo.

Consigne-se que a norma municipal impugnada não cuida diretamente da assistência pública ou de proteção das pessoas portadoras de deficiência, como permite o artigo 23, inciso II da Constituição Federal, **mas dispõe sobre a organização administrativa municipal, exteriorizando típico ato administrativo de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.**

⁴ <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2013/561/5616/lei-organica-rio-de-janeiro-rj>

⁵ <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341248383&ext=.pdf>

Conforme corretamente destacado pelo acórdão recorrido, da leitura da norma impugnada, verifica-se que **impõe ao Executivo local obrigações que vão além da simples garantia de acessibilidade à praia, sendo notória a necessidade de contratação de pessoal capacitado para a implementação de medidas de inclusão**, sejam elas de fornecimento de itens de recreação, sejam de ministração de aulas ou coordenação de atividades.

(...)

Ao assim decidir, verifica-se que o Tribunal de origem não divergiu do entendimento firmado por esta CORTE no julgamento do ARE 878.911-RG (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016, Tema 917), sob a sistemática da repercussão geral, que tratou de lei municipal que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas.

(...)

No caso, a Lei Municipal nº 5.726, de 2014, dispõe sobre a organização administrativa municipal, pois relacionada com as formas em que a administração Municipal deveria garantir a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência às praias municipais, situação diversa da matéria submetida a repercussão geral perante o Supremo Tribunal Federal, em que se discutia a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais.

Portanto, não há dúvida de que a lei impugnada padece de vício de iniciativa formal, uma vez que para a efetiva implementação de suas disposições, faz-se necessária a criação ou alteração da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração pública local, em evidente afronta ao princípio da separação dos poderes.

A referida lei⁶, **declarada inconstitucional**, dispunha em seu texto, de forma impositiva, que o Poder Executivo Municipal **deveria adotar os procedimentos necessários para a implantação e execução do programa, inclusive listando as condições para essa execução, da mesma forma que ocorre na Proposição de Lei nº 29/2021, nos arts. 2º ao 9º.**

Verifica-se, com isso, que a Proposição em questão extrapola na matéria que seria de sua competência, dispondo sobre verdadeiros atos típicos de administração, os quais são atinentes exclusivamente ao Poder Executivo, a quem cabe, mediante critérios de conveniência e oportunidade, avaliar a forma como executará um programa, plano ou política pública.

Note-se que não se está dizendo que o Poder Legislativo não pode criar um programa ou uma política pública destinada ao alcance de objetivos socialmente

⁶ <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2014/573/5726/lei-ordinaria-n-5726-2014-institui-o-sistema-de-acessibilidade-nas-praias-da-orla-do-municipio-do-rio-de-janeiro-denominado-praia-para-todos-e-da-outras-providencias?q=5726>

relevantes aos cidadãos e ao próprio Município, ou que não se possa criar leis que impliquem despesas, até porque, ainda que indiretamente, a execução de toda lei pressupõe um gasto público.

É com aparato na doutrina especializada e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que se entende que uma lei de iniciativa parlamentar não pode, sob o pretexto de instituir um programa de fundo relevante, voltado para efetivação de direitos sociais e fundamentais, vir a impor obrigações específicas de atos de administração, nem dispor sobre a forma como o Poder Executivo deve executar tais ações, não pode impor sua regulamentação em prazo específico, tampouco determinar situações que devem, primeiramente, passar pelo crivo do Chefe do Executivo, em análise de conveniência e oportunidade, principalmente quando envolver a necessidade de organização financeira e de pessoal para execução, como é o caso em apreço.

Por tudo isso, ainda que se possam reconhecer como relevantes e meritórias as razões que justificam a pretensão do Legislativo, propugna-se pelo veto total da Proposição de Lei n.º 29, de 2021, pelas razões políticas e jurídicas aventadas.

Esse é o nosso atual entendimento acerca dos assuntos em tela, sem embargo de eventuais posicionamentos em sentido contrário, de modo que submetemos à apreciação dos Nobres Edis.

Na oportunidade, renovamos a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

REGINALDO DE FREITAS SANTOS
Prefeito do Município

**Excelentíssimo Senhor
TIM MARITACA
Presidente da Câmara Municipal de CLÁUDIO-MG**