Câmara Municipal de Eldorado do Carajás
PROTOCOLO GERAL 161/2023
Data: 12/07/2023 - Horário: 16:07
Legislativo - VT 1/2023

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

OFÍCIO Nº 449/2023/GAB/PMEC

Eldorado do Carajás/PA, 12 de julho de 2023.

Ao Excelentíssimo Senhor
EDSON DE DEUS VIEIRA
Presidente da Câmara Municipal
NESTA

Assunto: PROCESSO LEGISLATIVO – MENSAGEM DE VETO AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 007/2023, DE AUTORIA DO LEGISLATIVO – MUNICÍPIO DE ELDORADO DO CARAJÁS/PA.

Senhor presidente,

A Prefeitura de Eldorado do Carajás, devidamente representada por esta que assina e em conformidade com as atribuições que lhe são inerentes, cumprimenta, cordialmente, Vossa Senhoria e, na oportunidade, vimos encaminhar a MENSAGEM de veto Projeto de Lei nº 007/2023, que *"Dispõe sobre a instalação de câmeras de segurança nas creches e escolas públicas do município de Eldorado do Carajás, Estado do Pará, e dá outras providências."*, de autoria do Legislativo.

Cordialmente,

IARA BRAGA MIRANDA:70262926253
Assinado de forma digital por IARA BRAGA MIRANDA:70262926253

IARA BRAGA MIRANDA
Prefeita de Eldorado do Carajás/PA

MENSAGEM DE VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 007/2023 (Autoria do Legislativo).

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Nobres Edis dessa Casa de Leis,

Apesar da nobre justificativa apresenta pelos Vereadores, existem razões que impedem a outorga da sanção ao Projeto de lei nº 007/2023 – *"Dispõe sobre a instalação de câmeras de segurança nas creches e escolas públicas do município de Eldorado do Carajás, Estado do Pará, e dá outras providências"* , de autoria do legislativo, aprovado na 14ª Sessão Ordinária, do primeiro período, realizada em 19 de junho de 2022, e encaminhada ao Poder Executivo em 28/06/2023, há vício de iniciativa no Projeto aprovado, tornando-a inconstitucional e ilegal no seu aspecto formal.

Antes de adentrarmos propriamente ao mérito da questão, é forçoso admitir a existência da separação dos poderes, onde certamente é um arranjo em que, em princípio, cabe ao Legislativo gerar atos normativos com força de lei, ao Executivo, administrar, e ao Judiciário, julgar, salvo prescrição constitucional – que não deve ser presumida – em contrário.

Não podendo, por sua vez, os poderes se sobreporem um à função do outro (Teoria dos freios e contrapesos - *Checks and Balances*), a fim de descentralizar o poder e evitar abusos.

Adentrando, ao caso em comento, aplicando o princípio da simetria, observa-se na CF/88 do Chefe do Executivo a iniciativa exclusiva sobre Projetos de Lei que disponham sobre matéria orçamentária:

> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:
>
> (...)
>
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Na mesma linha, preceitua o artigo a Constituição do Estado do Pará:

> XVIII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento, previstos nesta Constituição;

A Lei Orgânica do Município de Eldorado do Carajás dispõe que:

> Art. 47 – (...)
>
> § 3º - São de iniciativa privativa do Prefeito, os Projetos de Lei que disponham sobre:
>
> I – Criação de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e autárquica ou que aumentem a sua remuneração;
>
> II – Serviço público do Município, seu Regime Jurídico, provimento de cargos estabelecidos, estabilidade e aposentadoria;
>
> III – Criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais Anuais e de créditos Administração Pública;
>
> IV – Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, Orçamentos Anuais e de créditos adicionais;
>
> **Parágrafo Único – Não é permitido ao Legislativo Municipal a elaboração ou a alteração de Leis que impliquem em aumento de despesas para o Município.**
>
> Art. 66 *** – Compete privativamente ao Prefeito:
>
> VII – Vetar ou sancionar, no todo ou em parte, Projetos de Lei na forma Prevista nesta Lei Orgânica; (Lei Orgânica).

Não sendo diferente, no Regimento Interno da Câmara Municipal de Eldorado do Carajás consta:

> Art. 166. Aprovado um projeto de lei na forma regimental será ele, no prazo de 10 (dez) dias úteis da data de aprovação enviado ao Chefe do Poder Executivo Municipal, que dentro de 10 (dez) dias úteis deverá sancioná-lo, conforme o disposto no art. 50, caput, da Lei Orgânica Municipal.
>
> Art. 167. Se o Chefe do Poder Executivo Municipal considerar o Projeto inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo, dentro do prazo especificado no artigo anterior.
>
> § 1º O veto obrigatoriamente justificado, poderá ser total ou parcial.

Desse modo, dentro das atribuições, o Poder Executivo, tem garantido a competência privativa de iniciativa para apresentar projetos que disponham sobre matéria orçamentária, para que no exercício de sua função típica tenha aparato administrativo que lhe possibilite concretizar anseios e demandas sociais, nos termos e limites legais.

Ver-se que a Câmara recebe, exclusivamente, os recursos financeiros arrecadados pelo Executivo Municipal. Assim, no contexto orçamentários, embora o Poder Legislativo detenha autonomia e possa gerir os recursos financeiros que lhe são garantidos e repassados.

Logo, ao final de cada exercício financeiro, o que restou do repasse do duodécimo tem de ser devolvido aos cofres municipais, que é o caixa da administração pública do Executivo.

E quando a Câmara efetiva a devolução dos recursos não utilizados (sobra do duodécimo) para a Prefeitura Municipal, perde o domínio sobre a aplicação do dinheiro, não podendo ditar sobre o seu destino/utilização.

Sabe-se que a vinculação dos valores devolvidos pelo Legislativo, poderia acarretar alteração na própria Lei de Diretrizes Orçamentária, pois, conforme exposado acima, é nesta que estão definidas a ordem e a prioridade dos recursos a serem aplicados na Municipalidade.

Neste passo, a análise do Projeto de Lei em questão, 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 atribuição dos órgãos da administração pública municipal, gerando, ainda, despesas ao Poder Executivo, violando o princípio constitucional da separação dos poderes.

Em sendo assim, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao atribuir competência aos órgãos da administração pública, criando dessa forma a necessidade de reestruturação de serviços, e também de pessoal, bem como gerando despesas, opõe óbice à organização administrativa dos órgãos da administração pública municipal, uma vez que desconsiderou o disposto na Lei Orgânica do Município.

Hely Lopes Meirelles, com prioridade, afirma (1996, p. 430)[1]

> (...) Leis de iniciativa da Câmara, ou, mais propriamente de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1°, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. são, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares especiais Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, Estados e Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para se organizarem. Impõe-se a eles, por simetria, observarem os princípios e regras gerais de pré-organização definidas na Constituição

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativa. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

Estadual (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Municípios) e na Constituição Federal (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Estados)[2].

Nesse sentido, sobreleva-se como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, respectivamente) àquelas relativas ao processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O E. STF, inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

> "(...) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e do 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(...)" (STFADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau04-06-2008, v.uDJe 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 Ag Rrel. min.Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2" T, DJE de 19-10- 2012.
>
> "(...) É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (...) [ADI 3.254, relminEllen Gracie, j. 16-11-2005PDJ de 2-12-2005.]= Al 643,926 EDrel. minDias Toffoli, J13-3-2012, 1º T. DJE de 12-4-2012

Ver-se que quais quer atos de interferência do Poder Legislativo sobre tal matéria contaminará o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade

[2] HORTA, Ricardo Machado. Poder Constituinte do Estado-Membro. In: RDP 88/5.

formal. Calha trazer à tona, nesse contexto, as sempre atuais lições de Hely Lopes Meirelles[3]:

> "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). (...) Dal não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas 'ordens, proibições, em 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."

Verifica-se que o Poder Legislativo Municipal está, no caso concreto, determinando ao Poder Executivo a prática de ato puramente administrativo, com a obrigação de instalação de câmeras de monitoramento e segurança em escolas e creches públicas, com o que interfere na área de atuação exclusiva do chefe do Poder Executivo, e dessa forma, violando o princípio da harmonia e independência entre os referidos Poderes.

Dessa maneira, ao dispor sobre a instalação de câmeras de segurança nas creches e escolas públicas do município de Eldorado do Carajás, cercando o Poder Executivo de deveres e responsabilidades, está o legislador municipal exercendo atividades tipicamente administrativa, além de criar despesas, a qual deve, por isso, ser operacionalizada somente pelo chefe do Executivo.

---

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

O Projeto de Lei em análise, determina um número mínimo de câmaras a ser instalado em cada unidade de ensino público municipal. Cabe aqui salientar o alto custo para a aquisição de todos esses equipamentos e a necessidade de armazenamento das gravações por determinado período o que exige da administração pública uma reorganização administrativa e financeira, visto que irá retirar recursos previamente direcionados à outras ações conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada pela Câmara de Vereadores. Ainda, irá requerer que um servidor público permaneça analisando as imagens constantemente, sendo, por isso necessária uma reorganização de estrutura administrativa e de pessoal, pois não há no quadro servidor à disposição, tampouco local para a instalação de central com os equipamentos que irão fazer o armazenamento e backup de imagens, conforme proposto/determinado no texto do projeto.

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 já mencionado.

Medidas como essa, contudo, podem ser indicadas pelo Poder Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, a título de colaboração por entender que em determinado ato reside interesse público como incessantemente o Poder Executivo vem referindo em vetos já acolhidos.

No Projeto de Lei em questão, a referida inconstitucionalidade como explicitada, repousa no vício de iniciativa por interferir na estrutura, organização e funcionamento dos órgãos, criando despesas para a Administração Pública do Município, tornando inviável que seja sancionado pelo Poder Executivo, pois deixa de observar a legislação vigente, bem como, fere princípios importantes da administração pública.

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul tem apresentado julgado nesse sentido, senão vejamos:

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. LEI 3.081/2017. MUNICIPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI QUE AUTORIZA O RECEBIMENTO DE DÉBITOS FISCAIS ATRAVÉS DE CARTÃO DE DÉBITO OU CRÉDITO. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES**. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que autoriza o Executivo a receber pagamento dos contribuintes, impostos, taxas, contribuição de melhoria e dívida ativa de natureza tributária e não tributária, através de cartão de crédito ou cartão de débito, porque interfere na organização administrativa. **Descabe ao Poder Legislativo estabelecer as formas como se dará recebimento de pagamentos de dívidas fiscais, exigindo reorganização da administração** para que passe a aceitar o recolhimento através de outros meios. **Competência privativa do chefe do Poder Executivo** para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. **Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de Iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva) senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNANIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70076374206Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS. Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 23/04/2018) (grifamos)

Ementa: **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 2017do 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. Vicio 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. Vicio material pelo consequente desconto no IPTU no exercício seguinte da construção da calçada ecológica. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNANIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70074889304, Tribunal Pleno Tribunal de Justiça do RS. Relator Alberto Delgado Neto, Julgado em 23/01/2018) (grifamos)

Assim sendo, não existem condições que permitam a sanção do Projeto de lei nº 007/2023, de autoria do Legislativo, que está eivada de vício de inconstitucionalidade e ilegalidade por não observância à Legislação ao norte exposta.

Gabinete da Prefeita Municipal de Eldorado do Carajás, 12 de julho de 2023.

IARA BRAGA MIRANDA:70262926253
Assinado de forma digital por IARA BRAGA MIRANDA:70262926253

IARA BRAGA MIRANDA

Prefeita do Município de Eldorado do Carajás/PA

Prefeitura Municipal de Eldorado do Carajás
Secretaria de Administração
Publicado em: **12/07/2023**
FABIO DOS SANTOS LEAL:70106266268 — Assinado de forma digital por FABIO DOS SANTOS LEAL:70106266268 DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC SOLUTI Multipla v5, ou=15555884000118, ou=Presencial, ou=Certificado PF A3, cn=FABIO DOS SANTOS LEAL:70106266268