PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 009, DE 20 DE AGOSTO DE 2019.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 049/2019**, que dispõe sobre a obrigatoriedade de manter guarda municipal ou agente em cada unidade da rede municipal de ensino de Linhares no horário de funcionamento.

Atenciosamente,

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares

VETO

O **PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1°, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE,** por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.° **049/2019**, o qual dispõe sobre a obrigatoriedade de manter guarda municipal ou agente em cada unidade da rede municipal de ensino de Linhares no horário de funcionamento, acolhendo o parecer da procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

RAZÕES DO VETO

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, dispõe sobre de manter guarda municipal ou agente em cada unidade da rede municipal de ensino de Linhares no horário de funcionamento.

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local.

Em que pese o município possuir competência para legislar sobre assuntos de interesse local, analisando os artigos do Autógrafo 049/2019, nota-se que o nobre vereador, criador da propositura, pretende que os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal mantenham agentes da guarda municipal ou agentes de segurança privada, armada, durante o seu horário de funcionamento.

Estabelece também no §1° do artigo 1° que "Os agentes de segurança pública deverão: I – ter formação e treinamentos adequados para o desempenho das funções, com atualização periódica; II – ter capacitação psicológica para o exercício das funções e trato com o público".

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, nota-se que o comando normativo acaba por criar atribuições e despesas às Secretarias Municipais, o que traduz ingerência na competência exclusiva do Poder Executivo.

Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.

Pelo princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Logo, os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito à independência e harmonia entre si, o que se materializa no resguardo às competências e prerrogativas recíprocas.

Nessa senda, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser observado o disposto no art. 61, § 1° da CF de 88.

> 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.
> **§ 1° - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**
> [...]
> II - disponham sobre:
> [...]
> **b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**
> [...]

De forma complementar o art. 63 da Constituição Federal dispõe:

> Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:
> I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3° e § 4°;

[...]

Em reprodução ao texto constitucional, a Lei orgânica do município em seu artigo 31, IV, dispõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração pública municipal.

De forma complementar o artigo 32 da Lei orgânica prerroga que *"não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito Municipal"*.

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal e pela Lei orgânica do município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre a organização administrativa municipal, bem como que aumente despesas nesses projetos, por serem de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, a ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes, disposta no art. 2º da Constituição Federal/1988, inquina de nulidade o presente autógrafo, prejudicando todo o seu conteúdo. Esse é o entendimento dos Tribunais pátrios, a saber:

> ACÓRDÃO EMENTA - CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.º 3.048 DO MUNICÍPIO DE LINHARES - CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO - PROJETO DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA POR VÍCIO DE INICIATIVA - MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - VIOLAÇÃO AOS ARTS. 63, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO IV, E AO ART. 17 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO DA SÚMULA N.º 09 DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO RITO PREVISTO NO ART. 12 DA LEI N.º 9.868/99 - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO FORMULADO NA PETIÇÃO INICIAL - LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL COM EFICÁCIA ERGA OMNES E EFEITOS EX TUNC - UNÂNIME. 1 - O art. 12 da Lei n.º 9.868/99 possibilita que o Tribunal desde logo julgue o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade quando há relevância da matéria e especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica. A finalidade do dispositivo é viabilizar uma decisão definitiva da controvérsia constitucional em curto espaço de tempo. A existência de entendimento sumulado do Tribunal (enunciado da Súmula n.º 09 do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo) a respeito do tema atende à finalidade do rito abreviado do art. 12 da Lei n.º 9.868/99, sendo desnecessária a análise da medida liminar quando possível o julgamento definitivo da ação. Não ofende o contraditório a ausência de informações pelo ente público que, notificado

3

para tanto, permanece inerte. 2 - O Poder Legislativo Municipal de Linhares, por meio da Câmara Municipal, ao deflagrar o ato normativo municipal impugnado (Lei n.º 3.048/11 do Município de Linhares) criou atribuições a órgãos do Poder Executivo, e, com isso, adentrou em matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, usurpando-lhe a competência legislativa (art. 31, parágrafo único, IV, da Lei Orgânica do Município de Linhares). 3 - O evidente vício de iniciativa enseja a declaração de inconstitucionalidade formal subjetiva do ato normativo impugnado, por violação aos arts. 63, parágrafo único, IV, e art. 17 da Constituição Estadual. 4 - Incidência do enunciado da Súmula n.º 09 do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, segundo o qual é inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, verbete que traduz o Princípio da Separação dos Poderes. 5 - Pedido julgado procedente, declarando a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Municipal n.º 3.048/11, do Município de Linhares, com atribuição de eficácia erga omnes e efeitos ex tunc. 6 - Decisão unânime. VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas, ACORDA o Tribunal Pleno do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, na conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, em, à unanimidade, julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n.º 3.048/11, do Município de Linhares, nos termos do voto do Relator. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100110017322, Relator Designado: WILLIAM COUTO GONÇALVES, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 17/05/2012, Data da Publicação no Diário: 29/05/2012). ***Grifos Nossos.***

Ação direta de inconstitucionalidade -Lei Municipal nº 3.388/11 (que "Institui o Programa 'A Mulher na Política',dispondo sobre medidas de incentivo à participação da mulher na atividade política" - fls. 21) - Ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (posto derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar - em afronta ao disposto nos artigos 5o, 47, caput, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual) e material (uma vez que a espécie legislativa impugnada prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente - o que vulnera o comando contido nos artigos 25 e 176,ambos da Carta Paulista) - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 2385449320118260000 SP 0238544-93.2011.8.26.0000, Relator: Guilherme G.Strenger, Data de Julgamento: 15/02/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/03/2012).

Ação direta de inconstitucionalidade: Lei Complementar Estadual 170/98, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino: artigo 26, inciso III; artigo 27, seus incisos e parágrafos; e parágrafo único do artigo 85: inconstitucionalidade declarada. II. Prejuízo, quanto ao art. 88 da lei impugnada, que teve exaurida a sua eficácia com a publicação da Lei Complementar Estadual 351, de 25 de abril de 2006. III. Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1°, c). (ADI 1.895, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, Dj de 2/8/2007, grifo nosso). No mesmo sentido: ADI 3.792, Rel Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1°/8/2017; RE 583.231 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJe de 2/3/2011; ADI 2.420, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 8/4/2005. Entendo, desta forma, que, a despeito do louvável propósito de tutela, em escolas públicas catarinenses, de

alunos com deficiência, a lei em exame, de iniciativa parlamentar, padece de vício formal de inconstitucionalidade. O perigo da demora consiste no fato de lei estabelecer a obrigatoriedade da tomada de diversas providências administrativas por parte do Estado, com vultoso dispêndio de recursos públicos, o que deve ser obstado até o julgamento definitivo desta ação. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, para suspender a eficácia da Lei 17.143/2017 do Estado de Santa Catarina. Comunique-se a Assembleia Legislativa e o Governador do Estado de Santa Catarina para ciência e cumprimento desta decisão, solicitando-lhes informações, no prazo máximo de 10 (dez) dias. Após este prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste na forma do art. 12 da Lei 9.868/99. Nos termos do art. 21, X, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida. Publique-se. Intimem-se. Brasília, 2 de outubro de 2017. Ministro Alexandre de Moraes Relator Documento assinado digitalmente (STF - MC ADI: 5786 SC - SANTA CATARINA 0011194-15.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 02/10/2017, Data de Publicação: DJe-228 05/10/2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 7.246/2014 - MUNICÍPIO DE GUARULHOS - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA "CATA-TRECO" - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º; 24, § 2º; 25; 47, XIX, 'A'; 144; 174, I, II E III; E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - PRECEDENTE - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 20234960520158260000 SP 2023496-05.2015.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 23/09/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/09/2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.099/2014. MUNICÍPIO DE PELOTAS. PROGRAMA "INTERNET LIVRE". 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, instituindo programa de internet livre por meio de instalação de redes públicas "wireless", estabelece uma série de atribuições às secretarias e órgãos da administração pública. 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 - como, no caso, para estabelecer atribuições às Secretarias e órgãos da administração pública - não apenas incorre em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que implica também flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

> UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061167771, Tribunal Pleno,... Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 17/11/2014). (TJ-RS - ADI: 70061167771 RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 17/11/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 25/11/2014).

A rigor, a existência da limitação do Poder fiscalizador, que ora interessa, deriva do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que, decorre do sistema constitucional brasileiro da técnica da separação dos Poderes formulada por Montesquieu, nos dizeres do Mestre José Afonso da Silva:

> Consiste em conferir cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional), a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou Poder Legislativo, órgão ou Poder Executivo e órgão ou Poder Judiciário)(...) De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos na busca de um equilíbrio necessário à realização do bem comum e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento de outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe editar normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem a participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. (Curso de Direito Constitucional Positivo, 700. rev. e amp. p 96 a 98).

A presente propositura, se sancionada, criará várias atribuições às Secretarias, o que se insere na competência exclusiva do Chefe do Executivo, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes, uma vez que o município necessitará dispor de recursos materiais e humanos para cumprir a Lei.

Neste ponto cumpre salientar que atualmente o Município de Linhares conta com o quantitativo de 208 guardas municipais para proteção de todo o patrimônio público, ao passo que há no município 96 (noventa e seis) escolas em funcionamento, nota-se, deste modo, que o quantitativo não é suficiente para atender toda a demanda do município e ainda manter um guarda em cada unidade de ensino.

Ademais, cumpre esclarecer que o autógrafo em análise prevê que os agentes de segurança estejam armados, todavia, consoante disposição do §2° do artigo 1° da Lei Municipal nº 3770/2018, para a utilização de arma de fogo é necessária a observância e o

cumprimento de diversos requisitos legais e em virtude da recente edição da lei municipal ainda não foi possível aparelhar a Guarda Civil Municipal de Linhares com arma de fogo.

Como se não bastassem os argumentos acima dispostos, ressalta-se que inexiste no orçamento municipal previsão para a despesa que essa nova demanda trará ao município.

Decerto que, quando o parlamentar prevê ações governamentais que ensejam despesas públicas sem indicar a respectiva fonte de custeio, resta configurada a chamada inconstitucionalidade indireta por violação ao art. 16, caput, § 1°, e o art. 17, §§ 1° a 5°, todos da Lei Complementar Federal n° 101, de 04 de maio de 2000.

O Projeto de Lei impugnado afronta preceitos constitucionais, além de criar despesas públicas sem previsão orçamentária, traduzindo, assim, vício insanável, de gravidade inquestionável.

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica do Município, institui, à revelia do Executivo e com a invasão da competência exclusiva deste, imposição ao Município de determinadas ações sem qualquer previsibilidade orçamentária.

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.° **049/2019**, com arrimo no artigo 2° da CF c/c artigo 1° da Constituição Estadual c/c artigos 2° e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1° da Lei Orgânica Municipal.

Estas são as razões que me levam a vetar o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares