DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA/SP

PARECER JURÍDICO N.º 006/2022

Questionamento:
O VETO apresentado pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP atinente as disposições aprovadas do PL n.º 014/2022 – CM se coaduna com o as decisões do STF e do Órgão Especial do TJSP?

.....

Trata-se de expediente encaminhado pelo Vereador NILTON CEZAR ANTÔNIO, na qual indagada se o VETO apresentado pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP atinente as disposições aprovadas do PL n.º 014/2022 – CM se coaduna com o as decisões do STF e do Órgão Especial do TJSP.

PROLEGÔMENOS:

Pois bem, antes de ser analisada a indagação apresentada, mostra-se pertinente trazer à tona quais os fundamentos o Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP suscitou para ensejar o VETO às disposições aprovadas do PL n.º 014/2012 – CM, de autoria de membro dessa r. Casa de Leis, na qual *dispõe sobre a instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias (das escolas) do município de Gália/SP, e dá outras providências.*

A priori o Exmo. Sr. Prefeito Municipal diz que o PL n.º 012/2022 – CM não pode vingar, uma vez que padece de **VÍCIO DE INICIATIVA**, haja vista que em seu entendimento a "[...] ***instalação de câmeras de vigilância nas áreas vizinhas e vias que dão acesso às escolas municipais fere o princípio da reserva legal, pois a instituição de programas destinados à execução de políticas públicas e a disciplina da prestação dos serviços públicos, executados direta ou indiretamente pelo poder público situa-se no domínio da reserva da Administração, espaço conferido exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder normativo imune a interferências do Poder Legislativo*** [...]".

Não obstante isso, ou seja, suscitar **VÍCIO DE INICIATIVA** quanto ao PL n.º 014/2022 – CM, o Chefe do Poder Executivo local cita ainda

no **VETO** em questão que é vedada a instalação de câmeras de segurança nas Unidades de Ensino, uma vez ser ilegal a captação e imagens de crianças (ECA: arts. 17, 18 3 232) e, além disso, "[...] ***é possível também visualizar incompatibilidade da referida norma com o disposto no art. 5.º, X, da Constituição Federal, que determina serem "invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação***".

Por derradeiro, o Chefe do Poder Executivo local cita ainda no **VETO** em questão que, "[...] ***além de compadecer dos já mencionados vício de iniciativa e infração a CF/88 e normas aplicáveis, que a concretização do seu objeto implicará em gastos, deve apontar a dotação orçamentárias que suportará, em face do que dispõe os artigos 1.º, § 1.º e 166 e 17 da Lei 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e artigos 115 da Lei Orgânica do Município*** [...]".

1 – DA AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA:

Repetindo o que já fora explanado, diz o r. Chefe do Poder Executivo local que há **VÍCIO DE INICIATIVA** quanto ao PL n.º 014/2022 – CM, pois a "[...] ***instalação de câmeras de vigilância nas áreas vizinhas e vias que dão acesso às escolas municipais fere o princípio da reserva legal, pois a instituição de programas destinados à execução de políticas públicas e a disciplina da prestação dos serviços públicos, executados direta ou indiretamente pelo poder público situa-se no domínio da reserva da Administração, espaço conferido exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder normativo imune a interferências do Poder Legislativo*** [...]"

Pois bem, de acordo com o **art. 61, § 1.º, II, da Constituição Federal**, cabe **PRIVATIVAMENTE** ao Presidente da República a iniciativa de processo legislativo atinentes, dentro outros, a **estrutura administrativa ou da atribuição de seus órgãos, bem como do regime jurídico de servidores públicos**; v.:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL
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:**
> [...]
> **II - disponham sobre:**
> **a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**
> **b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**

Nesse sentido dispõe o **art. 24, § 2.º, da Constituição do Estado de São Paulo** que compete **PRIVATIVAMENTE** ao **Governador do Estado**, a iniciativa de leis que disponha sobre a **criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração, além de criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, e servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**; v.:

> **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
>
> **Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.**
> [...]
> **§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:**
> **1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;**
> **2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR)**
> [...]
> **4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)**
> [...]

Oras, no caso em tela o **PL n.º 014/2022 – CM**, de autoria de membro dessa r. Casa de Leis, versa sobre a ***instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias (das escolas) do município de Gália/SP***, ou seja, tal matéria não se encontra elencada no **art. 61, § 1.º, II, da Constituição Federal**, e, tampouco no **art. 24, § 2.º, da Constituição do Estado de São Paulo.**

Nessa esteira a dúvida que paira é a seguinte – ***CABE APENAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROPOR PROJETO DE LEI COM O TEOR DA MATÉRIA, OBJETO DO PL N.º 014/2022 – CM?*** **Definitivamente NÃO.**

O posicionamento adotado pela assessoria do Chefe do Poder Executivo do Município de Gália/SP é nitidamente retrógrado e há muito se encontra superado; isso ocorre porque se encontra solidificado junto ao Egrégio **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL** o entendimento de 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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)*****" (ARE 878911 RG / RJ – Rio de Janeiro – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo – Rel. Min. GILMAR MENDES – Tribunal Pleno – DJ 29.09.2016 – DP 11.10.2016).**

Assim, o posicionamento adotado pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP no sentido de que a propositura do **PL n.º 014/2022 – CM**, de autoria de membro desse Parlamento Municipal padece de **VÍCIO DE INICIATIVA**, colide frontalmente tanto com o que restou decidido pelo Egrégio **STF** nos autos do **ARE 878911 RG / RJ**, além do contido no **art. 61 da Constituição Federal** e **art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo**.

2 – DA AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO:

Continuando... outro ponto que o Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP suscita para justificar/fundamentar o **VETO** das disposições aprovadas do **PL n.º 014/2022 – CM**, diz respeito à suposta ausência de indicação da origem dos recursos necessários ao custeio das despesas que se objetiva criar; disse o r. Chefe do Poder Executivo que, "[...] ***além de compadecer dos já mencionados vício de iniciativa e infração a CF/88 e normas aplicáveis, que a concretização do seu objeto implicará em gastos, deve apontar a dotação orçamentárias que suportará, em face do que dispõe os artigos 1.º, § 1.º e 166 e 17 da Lei 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e artigos 115 da Lei Orgânica do Município*** [...]"..

Exmo. Presidente, o desmonte dos argumentos suscitados pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Gália/SP nesse ponto, qual seja, ausência de indicação da origem dos recursos necessários ao custeio das despesas que se objetiva criar,

não necessita melhores consideração, já que recentemente o r. **Órgão Especial do TJSP**, ao julgar a **Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo n.º 2268886-04.2021.8.26.0000,** na qual tem como parte autora o r. **PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ/SP**, e cujo teor questionava a **CONSTITUCIONALIDADE** da **Lei Municipal n.º 10.408/2021**, esta proposta por **Vereador** da **CÂMARA MUNICIPAL** daquela cidade, restou decidido por unanimidade de votos que, "[...] ***tampouco justifica o pretendido reconhecimento de inconstitucionalidade da aludida lei o argumento de que qualquer projeto de lei que crie despesa, sem a indicação específica da respectiva fonte de custeio, estaria adstrito à iniciativa do Chefe do Executivo, de vez que a jurisprudência do Excelso Pretório já assentou a tese de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (STF, ADI nº 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007)***".

Somente por amor ao argumento trago à tona a recente decisão proferida pelo r. **Órgão Especial do TJSP** no mês de agosto p.p., onde restou consignado no v. acórdão proferido na **Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo n.º 2126490-67.2022.8.26.0000**, de relatoria do Douto Desembargador **EVARISTO DOS SANTOS**, cujo autor é o **PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO**, que **leis que criam novas despesas e não mencionem a fonte de custeio, ou quando mencionam de forma genérica, NÃO devem ser DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS, pois o que poder resultar apenas é a sua inexigibilidade para o mesmo exercício**; *in verbis*:

> [...]
> ***1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade do Prefeito Municipal de Ribeirão Preto tendo por objeto a Lei Municipal nº 14.690, de 16 de maio de 2022 (fls. 39/40) dispondo "... sobre implantação de medidas de prevenção ao suicídio na rede pública de ensino do Município de Ribeirão Preto".***
> ***Sustentou, em resumo, ofensa aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, "a", todos da Constituição Estadual. Instituída política pública em matéria de educação, com definição de dever de regulamentar à Administração Municipal (art. 3º). Há vício de iniciativa. Violado princípio da separação dos poderes, pois as atividades descritas na lei competem ao Prefeito, conforme arts. 39 e 71 da Lei Orgânica Municipal. Daí a liminar e a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/22).***
> [...]
> ***c) Quanto à fonte de custeio.***

> ***Leis criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexequibilidade para o mesmo exercício.***
> ***Nesse sentido consolidou-se a jurisprudência deste Eg. Órgão Especial (v.g. ADIn nº 2.143.990-88.2018.8.26.0000 v.u. j. de 13.02.19 Rel. Des. CRISTINAZUCCHI; ADIn nº 2.001.373-71.2019.8.26.0000 v.u. j. de 22.05.19 Rel. Des. BERETTA DA SILVEIRA), inclusive em precedentes de minha Relatoria (ADIn nº 2.186.030-85.2018.8.26.0000 v.u. j. de 28.11.18; ADIn nº 2.197.259-42.2018.8.26.0000 v.u. j. de 05.12.18; ADIn nº 2262824-50.2018.8.26.0000 v.u. j. de 24.04.19, de que fui Relator).***
> ***À luz dessas ponderações, entendo não evidenciada inconstitucionalidade formal ou material por afronta aos art. 5º, art. 22, art. 47, II, XI, e XIV, art. 111, art. 144, todos da Constituição Estadual.***
> ***Em suma, julgo improcedente a ação.***
> [...]

Em suma, ainda que o Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP relute aceitar, fato é que impera junto ao Poder Judiciário o entendimento de que **A AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO EM LEI DE PROPOSITURA APRESENTADA POR PARLAMENTAR, NÃO ACARRETA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PODENDO RESULTAR APENAS EM SUA INEXIBILIDADE NO MESMO EXERCÍCIO.**

3 – DACONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUE VERSA SOBRE A INSTALAÇAÕ DE CÂMERAS DE SEGURANÇA EM ESCOLAS:

Que o argumento trazido pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Gália/SP de que é vedada a instalação de câmeras de segurança nas Unidades de Ensino, uma vez ser ilegal a captação e imagens de crianças (ECA: arts. 17, 18 3 232) e, além disso, fere o disposto no **art. 5.º, X, da CF**, é muito frágil e não se sustenta.

Isso se dá porque o Pretório Excelso ao julgar o **Recurso Extraordinário com Agravo – ARE 878911 / RJ – Rio de Janeiro**, de Relatoria do r. Ministro **GILMAR MENDES**, e, cujo teor versava sobre uma **Ação Direta de Constitucionalidade** ajuizada pelo r. **PREFEITO DO RIO DE JANEIRO** contra norma municipal (Lei Municipal n.º 5.616/2012), de autoria de membro da Câmara Municipal daquela localidade, que dispunha sobre a **INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE**

MONITORAMENTO EM ESCOLAS E CERCANIAS, decidiu o **TRUBUNAL PLENO** que, "[...] ***não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em "numerus clausus", no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo***", e conclui dizendo que "[...] ***a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada***".

E tem mais, ao julgar a **Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo n.º 2228006-38.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo**, em que é autor **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA**, é réu o **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA**, decidiu o **Órgão Especial** que, "[...] ***a instalação de câmeras de segurança em estabelecimentos de ensino não é tema novo no cenário jurídico nacional. Ao contrário, o Supremo Tribunal Federal já examinou o tema em sede de repercussão geral, concluindo que não se trata de tópico cuja iniciativa legislativa é privativa do Poder Executivo (Tema 917). Dessa forma, a Suprema Corte Brasileira reconheceu que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, pelo que não se admite interpretação ampliativa das suas disposições***", e, além disso, "[...] ***o exame do conteúdo da lei impugnada demonstra que se trata de norma de caráter geral e abstrata, a fim de assegurar condições de segurança aos alunos da rede municipal de ensino, que poderá ser implementada pelo Poder Executivo, no âmbito da sua competência administrativa, respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública, sem extrapolar o que já há estabelecido pelo Poder Executivo local a respeito***".

Dessa forma, como já há decisão com **REPERCUSSÃO GERAL (Tema n.º 917)** proferia pelo Egrégio **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL** no sentido de que **A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SE TRATA DE TÓPICO CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO**, resta evidenciado que os argumentos trazidos pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal local ecoam no vazio e patinam na idéia de que o Poder Legislativo Municipal é apenas um Órgão chancelador das vontades emanadas do Poder Executivo.

4 – CONCLUSÃO:

Resposta ao questionamento:

O VETO apresentado pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Gália/SP fundamenta-se em posicionamentos retrógrados e há muito superados, tanto pelo Pretório Excelso como pelo Órgão Especial do TJSP, motivo pela qual é perfeitamente cabível e viável o teor da matéria aprovada por esta r. Casa de Leis atinente ao Projeto de Lei n.º 014/2022 – CM, de autoria de membro desse Parlamento Municipal.
Além disso, já decisão proferida pelo STF com REPERCUSSÃO GERAL (Tema n.º 917) no sentido de que, A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SE TRATA DE TÓPICO CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO.

Esse é meu parecer que submeto à análise de V. Excia. s.m.j.

Câmara Municipal de Gália/SP, em 30 de setembro de 2022.

João Sardi Junior
OAB/SP 186.742
Diretor Jurídico da CMG/SP

Câmara Municipal de Gália
PROTOCOLO GERAL 3311/2022
Data: 30/09/2022 - Horário: 10:49
Legislativo - PR 2/2022