

Porto Alegre, 07 de janeiro de 2020.

**Informação nº 31/2020**

Interessado: Município de Montenegro/RS – Poder Legislativo.  
Consulente: Tiago da Silva Goulart, Assistente Legislativo e Administrativo.  
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.  
Consultores: Vanessa Marques Borba e Bartolomé Borba.  
Ementa: 1. Análise do Projeto de Lei nº 35/2019 que tem como objeto determinar a “instalação de câmeras de monitoramento para registro de imagens em todos os estabelecimentos privados de educação infantil que atendam crianças de 0 (zero) a 5 (cinco anos) em creches, pré-escolas e escolas localizadas no Município [...]”.  
2. A matéria de que trata o Projeto de lei se ajusta à competência legislativa do Município, assim como regular a iniciativa parlamentar, pois é, no caso, concorrente. Sugestões de alterações que feitas tornam o Projeto de Lei nº 035/2019 viável.

Através de consulta escrita, registrada sob nº 69.997/2019, é solicitada análise da seguinte questão:

Encaminhamos, em anexo, projeto de lei n.º 035/2019, de autoria do Vereador Cristiano Braatz, que determina a instalação nos estabelecimentos privados de educação infantil de dispositivos de monitoramento e vigilância eletrônica por meio de circuito fechado e dá outras providências, para análise de seus aspectos jurídicos e constitucionais.

Passamos a considerar.

1. O Projeto de Lei nº 35/2019 tem como objeto, definido no art. 1º, determinar a “instalação de câmeras de monitoramento para registro de imagens em todos os estabelecimentos privados de educação infantil que atendam crianças

de 0 (zero) a 5 (cinco anos) em creches, pré-escolas e escolas localizadas no Município [...]", matéria de evidente interesse local, portanto adequada à competência legislativa do Município.

2. Entretanto, não basta o ajustamento da matéria à competência legislativa do Município para que se afirme a sua constitucionalidade. É, também, necessário que quem propõe o projeto de lei tenha legitimidade para tanto.

A esse propósito, incumbe registrar 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 se 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

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 do 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 conseqüente 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).

Especificamente com relação à obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança nas escolas municipais e cercanias se manifestou o Relator:

No caso em exame, 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. Por fim, acrescenta-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Portanto, como ressaltado no voto do relator, “a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição”, o que reforça, por esse entendimento da mais alta Corte do país, a competência do Município para legislar sobre a matéria de que trata o Projeto de Lei nº 35/2019.

3. Observa-se, entretanto, que a concessão de alvará de funcionamento é matéria de natureza eminentemente administrativa, privativa do Executivo, como se depreende do art. 84, VI, “a”, da Constituição da República<sup>2</sup>.

Assim, não cabe ao Legislativo, por meio de lei de sua iniciativa, impor condições para a concessão ou renovação de alvará, como ocorre, respectivamente, no art. 3º e 7º do Projeto de Lei nº 35/2019. Portanto, esses dispositivos, considerando que a proposição é de iniciativa parlamentar e dispõe, neste aspecto, sobre matéria de natureza administrativa, está maculado de

---

<sup>2</sup>Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

inconstitucionalidade formal, pois, conforme o art. 60, II, “d”, da Carta Estadual<sup>3</sup>, é privativa do Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre atribuições de órgãos ou Secretarias da Administração Pública.

Nesse sentido são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul cujas ementas abaixo colacionamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CANGUCÚ. LEI MUNICIPAL Nº 4278/2015 . VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Lei que acrescenta atribuições administrativas à Secretaria Municipal de Obras e de Planejamento, bem como estipula critérios a serem considerados para aprovação de projetos urbanos e concessão do alvará. Iniciativa do Poder Legislativo. Vício. Afronta ao princípio da separação de poderes. ADIN JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068415116, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em 07/05/2018)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. LEI MUNICIPAL QUE DESOBRIGA O EMPREENDEDOR DE LEGALIZAR SEU IMÓVEL IRREGULAR PARA FINS DE OBTENÇÃO DE ALVARÁ PROVISÓRIO, FIXANDO PRAZO DE 30 DIAS PARA QUE O PODER EXECUTIVO REGULAMENTE ESSA ISENÇÃO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ACÇÃO JUGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050618008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 11/03/2013)

---

<sup>3</sup> Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

ADIN. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE LAJEADO. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRAÇÃO AOS ARTS. 60, INCISO II, ALÍNEA "d", E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Preliminar de não conhecimento da demanda no tocante à alegação de afronta à Lei Orgânica do Município de Lajeado. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal nº 8.536/2011 que dispõe sobre a proibição de concessão de alvarás para anúncios de eventos citando oferta ou facilitação do consumo de bebidas alcoólica. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Matéria de cunho administrativo. Competência exclusiva do Poder executivo. Violação ao disposto nos artigos 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, art. 149, incisos I, II e III e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual, e artigo 175, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70042860569, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 26/09/2011)

Por essa razão, sugerimos a adequação da proposição, o que poderá ser feito por meio de emenda supressiva, pois, como fica evidente nas ementas das decisões acima, a origem legislativa da proposição sob análise, considerado o conteúdo normativo dos arts. 3º e 7º, agride o princípio da independência entre os poderes, para os Municípios previsto no artigo 10 da Constituição do Estado<sup>4</sup>, o que os macula de inconstitucionalidade formal e justifica as supressões sugeridas.

4. Por fim, considerando que a proposição tem natureza obrigacional e não prevê outras sanções, além das previstas nos artigos a serem suprimidos, para o caso de descumprimento, caso aprovada será inócua, portanto, inviável. Dessa forma, sugere-se que, também por emenda, seja prevista penalidade pelo descumprimento da lei que resultar da aprovação do Projeto.



---

4 Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, o Executivo, exercido pelo Prefeito.

5. Feitas as alterações sugeridas, não vemos óbice legal ou constitucional à apreciação do Projeto de Lei nº 035/2019 pelo Plenário, por razões de interesse público, vez que é formal e materialmente constitucional.

Documento assinado eletronicamente  
**Vanessa Marques Borba**  
OAB/RS nº 56.115

Documento assinado eletronicamente  
**Bartolomé Borba**  
OAB/RS nº 2.392

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº <a href="#">1.419/2006</a>, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço <a href="http://www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php">www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php</a> ou via QR Code e digite o número verificador: 575565956996400544</p>	
---	--	---