



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Ao conhecimento dos Excelentíssimos Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Linhares-ES

A vereadora que firma o presente vem, pelas prerrogativas garantidas na Lei Orgânica Municipal e com base no Regimento Interno desta Casa, apresentar o seguinte:

PROJETO DE LEI

Autoriza o Poder Executivo a implantação e operacionalização do uso de "drones" para o apoio às ações de segurança comunitária da Guarda Civil Municipal no município de Linhares-ES.

Art. 1º - Fica autorizado o Poder Executivo a implantação e operacionalização do uso de "drones" para o apoio às ações de segurança comunitária da Guarda Civil Municipal no município de Linhares-ES.

Art. 2º - Poderão ser realizadas parcerias com entidades públicas e/ou privadas para execução da presente Lei.

Art. 3º - O Poder Executivo poderá regulamentar a presente Lei.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário "Joaquim Calmon", 28 de fevereiro de 2019


ROSA IVÂNIA EUZÉBIO DOS SANTOS

Vereadora – partido DC

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 000902/2019

ABERTURA: 28/02/2019 - 16:49:12

REQUERENTE: ROSA IVANIA EUZEBIO DOS SANTOS

DESTINO: PROCURADORIA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A IMPLANTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO USO DE "DRONES" PARA O APOIO ÀS AÇÕES DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL NO MUNICÍPIO DE LINHARES-ES.

Mariana Frigini Bussoli
PROTOCOLISTA

JUSTIFICATIVA

Senhores Vereadores:

Cabe, inicialmente, ressaltar que a presente propositura é absolutamente constitucional. Um dispositivo, elencado no artigo 30, I da Carta Maior, reveste o presente projeto de lei da necessária constitucionalidade, tendo em vista que é interesse local a matéria da propositura.

O projeto de lei em questão tem por finalidade autorizar o Poder Executivo a implantar e operacionalizar o uso de drones no município para a auxílio nas ações da Guarda Civil Municipal.

Com o aumento da marginalidade devem ser promovidas ações ostensivas com a utilização da tecnologia disponível.

Com o drone é possível a fiscalização de locais de difícil acesso ou de extremo perigo. Assim, é uma opção na prevenção e combate à criminalidade na Segurança Pública Municipal.

Nesta época em que está havendo muitas festas e aglomerações de pessoas, tal tecnologia pode ser utilizada inclusive para vigilância abrangente no local.

A utilização do drone permite a visualização em 360 graus sobre o cenário analisado, contribuindo para a tomada de decisão no momento e uso da inteligência.

Ante ao exposto, é ciente que o Executivo Municipal não medirá esforços para que este projeto se concretize o mais rápido possível, rogo aos Nobres Pares a aprovação desta matéria.


ROSA IVÂNIA EUZÉBIO DOS SANTOS

Vereadora - partido DC



PARECER DA PROCURADORIA

PROJETO DE LEI Nº 000902/2019

"PROJETO DE LEI - PL. AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A IMPLANTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO USO DE "DRONES" PARA O APOIO ÀS AÇÕES DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL NO MUNICÍPIO DE LINHARES-ES. INVIABILIDADE POR VÍCIO DE INICIATIVA."

O presente PL, de iniciativa parlamentar, pretende autorizar o Poder Executivo a implantar e operacionalizar o uso de drones para apoio às ações de segurança comunitária da Guarda Civil Municipal.

Inicialmente deve-se esclarecer que Projeto de Lei autorizativo tem o condão de burlar o vício de iniciativa legislativa, visto que é utilizado para tentar afastar o vício que o inquina, na medida em que a matéria nele contida não pode ser disciplinada por lei de autoria parlamentar.

É inconcebível a ideia de aprovação de uma lei autorizando o Poder Executivo a realizar algo que já é, desde o nascedouro, de sua competência. É um verdadeiro contrassenso, visto que não possui efetividade. Caso se aprove um PL autorizativo e, porventura, venha a ser sancionado, a lei será indubitavelmente inócua.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Dito isso, em que pese ainda o Projeto de Lei trazer à lume matéria bastante relevante e benéfica ao interesse público em geral, deve-se registrar que a sua propositura carece de vício de iniciativa. Isso porque, a iniciativa de lei que estabeleça programas governamentais no âmbito da cidade de Linhares compete exclusivamente ao Prefeito municipal.

Somente ao Poder Executivo, por meio de sua Secretaria respectiva, é dada a incumbência de organizar suas prioridades, estruturando seus servidores, a forma de sua atuação, bem assim as políticas de governo no tocante às metas prioritárias, a exemplo da utilização de drones pela Guarda Municipal.

Anote-se que o vício de iniciativa de lei fere fatalmente o princípio da legalidade e da separação e harmonia entre os Poderes, verdadeira cláusula pétrea prevista no inc. III do § 4º do art. 60 da CRFB/88, sendo válido lembrar que a Carta Magna veda veementemente qualquer deliberação tendente a abolir uma cláusula pétrea.

É inadmissível, portanto, que um Poder se sobressaia ao outro, avocando para si competência de iniciativa de lei que não lhe foi previsto pelo ordenamento jurídico, sob pena de jogar por terra a constitucional e necessária separação dos Poderes.

Diante disso, não pode prosperar o PL em questão, por claro vício de iniciativa. Repise-se: a regulamentação da matéria cabe ao Chefe do Executivo; não sendo possível, portanto, que a sua iniciativa se dê pela Câmara Municipal.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Inclusive, foi encaminhada consulta ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, o qual se manifestou contrariamente ao Projeto de Lei por meio do Parecer nº 0710/2019.

A título de sugestão, nada impede que o nobre Edil, autor do PL, encaminhe a proposta com as devidas justificativas ao Prefeito Municipal, para que ele, caso entenda válido, apresente a matéria para apreciação e votação por esta Casa de Leis.

Destarte, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO ao PROSSEGUIMENTO DO PROJETO DE LEI DE Nº. 000902/2019**, por ser **INCONSTITUCIONAL e contrário ao ordenamento jurídico municipal**.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e um dias do mês de março do ano de dois mil e dezenove.


SABRICIA BELIZARIO FARONI DUTRA
Procuradora Geral

P A R E C E R

Nº 0710/2019¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Uso de drones pela Guarda Municipal. Princípio da Separação dos Poderes. Regulamento da ANAC. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Poder Executivo a implantar e operacionalizar o uso de drones para o apoio às ações de segurança comunitária da Guarda Civil Municipal.

RESPOSTA:

O artigo 144, caput, da Constituição Federal, dispõe que é atividade do Poder Público a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O mesmo art. 144 define a competência para prestar as atividades de segurança pública, entregue a diversos órgãos da estrutura dos Estados (polícia civil e militar) e da União (polícia federal, rodoviária federal e ferroviária federal).

A atuação dos Municípios limita-se à criação da Guarda Municipal, destinada à proteção dos bens, serviços e instalações municipais na forma do art. 144, § 8º, da Constituição Federal:

"Art. 144. (...)

§ 8º. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei".

A Constituição conferiu aos municípios autonomia para sua auto-organização na forma do seu art. 18 e qualquer limitação a essa autonomia deve provir do próprio legislador constituinte, sob pena de violação ao princípio do pacto federativo. O dispositivo acima transcrito assevera que os municípios "poderão" constituir guardas municipais, tratando-se de uma faculdade destes entes.

Pois bem, dito isto, há de se considerar que o art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal traz as hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo:

"Art. 61. (...)

§ 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;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; "

A propositura em tela pretende dispor sobre a utilização de drones pela Guarda Municipal, versando, desta forma, acerca da organização no âmbito do Poder Executivo municipal, representando não apenas violação ao dispositivo acima transcrito, mas também ao postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Pois bem, ao atribuir à Guarda Municipal a execução do programa, a propositura em tela, de iniciativa parlamentar, implica em atribuir função a órgão do Executivo vulnerando o postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º, caput, da Constituição Federal),

segundo o qual resta vedada a interferência indevida de um poder na esfera dos demais.

A este respeito, conforme reiteradamente asseverado por este Instituto, não compete ao Poder legislativo deflagrar processo legislativo de matéria que envolva ato típico de gestão administrativa, criando atribuições a órgãos do Executivo.

Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"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 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, 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 a 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". (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Com espeque nas considerações exaradas, em que pese a relevância do tema, a implementação de política pública neste sentido compete ao Chefe do Executivo municipal, o qual sequer necessita da edição de lei para implementá-la. Por tal motivo, o projeto de lei submetido à análise é inconstitucional por violação ao postulado da separação dos

poderes encartado no art. 2º da Lei Maior.

Por fim, cumpre deixar consignado que a União detém competência privativa para legislar a respeito do tráfego aéreo, o que deve ser observado pelo município ao implementar o emprego de drones pela guarda municipal.

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...)

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial".

Nesse passo, a Agência Nacional de Aviação Civil expediu regulamentação acerca dos requisitos gerais para aeronaves não tripuladas de uso civil - RBAC-E nº 94. Pode o Executivo, entretanto, baixar e dar publicidade a um decreto ou regulamento tratando do uso dos mencionados veículos no âmbito local e da necessidade de estrita observância às normas da ANAC.

Por tudo que precede, concluímos a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do Projeto de Lei submetido à análise.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 21 de março de 2019.



Processo nº.....: 000902/2019

PARECER

Ao assumir o cargo de Procurador Geral desta casa de leis em 04/01/2021, localizei em carga na procuradoria o presente procedimento de projeto de lei sem o devido andamento.

O *Regimento Interno* deste Legislativo preceitua em seu art. 120 que, *verbis*:

Art. 120. Ao encerrar-se a legislatura, as proposições sobre as quais a Câmara não tenha deliberado definitivamente serão arquivadas, com exceção das apresentadas por vereadores reeleitos para a nova legislatura.

Parágrafo único. As proposições dos vereadores reeleitos voltam a tramitar no mesmo estado onde se encontravam na data do encerramento da legislatura anterior, sendo convalidados os atos até então praticados.

Verifico no presente caso que a proposição não foi deliberada pela Câmara Municipal, tendo ocorrido a cassação do mandato da vereadora titular da proposta e, posteriormente a troca da legislatura, razão pela qual, o procedimento deverá ser arquivado.

Linhares (ES), 26 de julho de 2021.


MÁRCIO PEREIRA PÁDUA
Procurador Geral

DESPACHO

Acolho o parecer, e com fulcro no art. 120 do Regimento Interno, determino o ARQUIVAMENTO do projeto.

Linhares (ES), 26 de julho de 2021.


ROQUE CHIE DE SOUZA
Presidente da Câmara Municipal de Linhares