



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

PARECER JURÍDICO

Gabinete nº 06

Recebemos 01/06/23

Assinatura: _____

Relatório

Trata de solicitação de parecer jurídico encaminhado pela Presidência a partir de pedido do Vereador João Batista de Freitas do Nascimento, acerca do Projeto de Lei n. 2020/23 que "dispõe sobre a obrigatoriedade de detector de metais nas escolas públicas e privadas do Município de Visconde do Rio Branco-MG".

O consulente formula as seguintes questões:

- O projeto está em harmonia com as legislações municipais, estaduais e federais?
- Cabe ao Poder legislativo apresentar projeto que contenha possível aumento de despesa para o Executivo, no que tange a organização orçamentária municipal prevista para o presente ano?
- Há competência privativa do Executivo quanto à matéria no referido projeto de lei?

É o relato. Passa-se a fundamentação.

Fundamentos

Diante dos três questionamentos postos na presente consulta, o desate passa, inicialmente, em fixar algumas premissas para responder as duas últimas questões para, na sequência, traçar considerações acerca da primeira objeção apresentada.

Pois bem. A Constituição Federal de 1988, com base na tripartição dos Poderes, disciplina a iniciativa parlamentar a partir do seu art. 61, que prevê: "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-



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição." Assim, embora a função legislativa tenha sido entregue ao Poder Legislativo, a Constituição Brasileira conferiu o poder de iniciativa a autoridades do Executivo, do Judiciário, do MP e, inclusive, aos cidadãos diretamente.

Por ser norma genérica que atribui, indistintamente, o poder de iniciativa para a deflagração do processo legislativo a várias autoridades, a doutrina a nomeia de "iniciativa comum" ou "iniciativa concorrente", constituindo-se como regra a ser observada em todos os âmbitos da Federação, com base no princípio da simetria. O § 1º do artigo 61, por sua vez, apresenta os casos em que o poder de iniciativa é privativo do Chefe do Executivo, para que se mantenha a harmonia e a independência entre os Poderes. Ou seja, o objetivo real da restrição imposta no § 1º é a segurança do sistema de tripartição dos poderes constitucionais, de modo a que não haja interferências indevidas de um Poder sobre o outro.

Assim, dispõe o mencionado artigo 61, § 1º, da CF/88:

Art. 61. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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;



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

A Constituição do Estado de Minas Gerais, observando o preceituado pela Constituição da República, dispôs em seu art. 66, III, que:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição: (...)

III - do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.)
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 104, de 14/9/2020.)

d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado; (Alínea declarada inconstitucional nos autos da ADI 4.844. Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 23/3/2021. Trânsito em julgado em 31/3/2021.)

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

g) os planos plurianuais;

h) as diretrizes orçamentárias;

i) os orçamentos anuais; (...)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Visconde do Rio Branco sobre a competência privativa do Executivo dispõe da seguinte forma:



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

Art. 55 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

- I – regime jurídico dos servidores;
- II – criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
- III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias, plano plurianual, organização administrativa, matéria tributária e serviços públicos;
- IV – criação, estruturação, e atribuições dos órgãos da Administração do Município. (...)

Art. 73 – Compete privativamente ao Prefeito: (...)

- III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; (...)
- VI – enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município;
- VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração Municipal, na forma da lei; (...)

Das disposições normativas aludidas pode-se extrair o seguinte entendimento: a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, em regra, é comum (concorrente). A iniciativa privativa (exclusiva), por se tratar de regra de direito estrito, deve ser interpretado restritivamente, conforme posicionamento pacificado na jurisprudência



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

e doutrina. Assim, as matérias de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo estão elencadas num rol taxativo do texto constitucional.

Resta, portanto, identificar se a matéria regulada pela proposição sob análise encontra-se inserida na gama de matérias que pertencem a iniciativa legislativa privativa do Executivo. Com isso, responde-se, inicialmente, ao primeiro questionamento proposto, qual seja: **"Há competência privativa do Executivo quanto à matéria no referido projeto de lei?"**

De início, cabe destacar que a matéria acerca de instalação de detectores de metais em escolas municipais comporta controvérsias. Para tanto, menciona-se dois acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, diametralmente opostos.

Em um julgado o tribunal reconheceu a inconstitucionalidade integral da Lei, por caracterizar vício de iniciativa e violação à separação de poderes, conforme ementa colacionada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.470, de 08 de dezembro de 2017, do Município de Guarujá, de iniciativa parlamentar que "dispõe sobre a criação do Projeto 'Escola Segura', que visa à instalação de detectores de metal nas escolas da rede municipal, no âmbito do município de Guarujá, e dá outras providências" – Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2' e '4', 47, incisos II, XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A imposição de instalação de detectores de metal nas escolas públicas municipais, atribuindo obrigações às Secretarias vinculadas ao Poder Executivo, e sem indicação de



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – Norma de caráter autorizativo a ferir disposição contida no tema 917 – Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 4.470, de 08 de dezembro de 2017, do Município de Guarujá – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2087891-64.2019.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 17/10/2019)

De outro lado, o mesmo Tribunal de Justiça Paulista entendeu de forma oposta ao julgado destacado anteriormente, conforme ementa cotejada:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.352/2020, do Município de Araras, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de detectores de metais em estabelecimentos de ensino e dá outras providências - Matéria que não se encontra especificamente no rol de competência privativa do Poder Executivo. Norma que não ingressa na estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública e nem no regime jurídico dos servidores. Ausência de interferência na gestão administrativa Inviabilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade - Tema de repercussão geral estabelecido pelo STF (Tema 917) - Proteção integral de crianças e adolescentes que é direito fundamental de



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

segunda geração, impondo prestação positiva de todos os entes políticos – Precedentes Órgão Especial - Inconstitucionalidade não configurada - Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2171286-80.2021.8.26.0000; Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 04/02/2022)

Percebe-se que ambos os julgados colacionados, mesmo que diametralmente opostos, abordam decisão do Supremo Tribunal Federal¹ que declarou a constitucionalidade de obrigação consistente na instalação de câmeras de monitoramento em escolas. O voto condutor do acórdão julgado no STF entendeu no sentido 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)."

Do contexto normativo e jurisprudencial compreende-se que o projeto de lei que verse sobre a estrutura e atribuições dos órgãos do executivo municipal, compõem o rol de matérias cuja iniciativa legislativa cabe ao chefe do executivo municipal.

Observa-se que a matéria do PL n. 2020/23 insere-se naquelas matérias cuja iniciativa recai privativamente para o Chefe do Poder Executivo, ao passo que dispõe acerca da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, pois envolve a estruturação e atribuição

¹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENÁRIO. 29/09/2016. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911. RIO DE JANEIRO. RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. TEMA 917.



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

de seus órgãos na organização e execução de atos para a sua implantação. O referido projeto de lei acaba por instituir uma obrigação para o executivo implantar e fiscalizar o uso de detectores de metais, além de gerar aumento de despesa sem indicação da correspondente fonte de custeio.

Assim, entende-se tratar de proposição de iniciativa privativa do Executivo, pois a instalação de detectores de metais nas "instituições de ensino públicas municipais" envolve a estrutura orgânica do Poder Executivo Municipal (art. 55, LOM).

Ademais, cabe destacar que o PL n. 2020/23 ao determinar a instalação de detectores de metais nas "instituições de ensino privada", incorre, também, em vício, porém, por outro aspecto.

Explica-se.

O PL n. 2020/23 ao determinar a instalação de detectores de metais nas "instituições de ensino privada", por pertencer ao setor privado, não impõe diretamente despesas mínimas e nem cria diretamente atribuições aos órgãos do executivo, contudo, a norma inscrita no art. 3º, do PL n. 2020/23, sob pena de ineficácia², deixa implícito que órgão da estrutura do Executivo fiscalize a instalação de detectores de metais nas entradas de acesso das "instituições de ensino privado", ou seja, o referido dispositivo impõe, de forma reflexa, a necessidade de estruturação de órgãos do executivo para fiscalizar a implantação do detector de metais, o que acaba por infringir as mesmas disposições acima aludidas relacionados a competência privativa prevista no art. 55 da Lei Orgânica. Outrossim, implicitamente, o PL n. 2020/23 também exige recursos para fiscalização de seu desiderato, considerando que ele prevê a aplicação de multas

² A norma não fixa quem, quando e como serão fiscalizadas e aplicadas as sanções especificadas no art. 3º do PL n. 2020/23.



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

(penalidades), sem indicar expressamente a respectiva forma pela qual será exercida a fiscalização para aplicação das sanções.

Na sequência, aborda-se outra questão posta na presente consulta: **“Cabe ao Poder legislativo apresentar projeto que contenha possível aumento de despesa para o Executivo, no que tange a organização orçamentária municipal prevista para o presente ano?”**

Considerando que a execução do estabelecido no PL n. 2020/23 provoca a criação de despesas para o Município, sem, contudo, apontar as dotações orçamentárias vinculadas às despesas dele decorrente para sua implantação, controle e fiscalização.

Considerando que o PL n. 2020/23 tem por escopo matéria cuja iniciativa pertence ao Executivo, a propositura do referido projeto pelo Legislativo acaba por ofender a autonomia e independência entre os poderes, pois cria despesa sem que o Executivo possa ter condições de arcar, seja pela inexistência de previsão orçamentária, seja em virtude de seu impacto orçamentário. Assim sendo, não cabe ao Poder legislativo apresentar projeto de lei que gera despesa a ser suportada pelo Executivo Municipal.

Por fim, o último questionamento proposto na presente consulta: **“O projeto está em harmonia com as legislações municipais, estaduais e federais?”**

Conforme desenvolvido acima, o PL n. 2020/23 colide com as disposições da Lei Orgânica Municipal, que prevê a iniciativa legislativa privativa do Prefeito Municipal para matérias que versam acerca do “orçamento anual, diretrizes orçamentárias, plano plurianual, organização administrativa, serviços públicos, criação, estruturação, e atribuições dos órgãos da Administração do Município” (arts. 55 e 73 da LOM).



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

Conclusão

Diante de todo o exposto, considerando os questionamentos propostos, conclui que:

1 - há competência privativa do Executivo quanto à matéria do referido projeto de lei n. 2020/23;

2 - sendo o projeto de lei de iniciativa privativa do Executivo, não cabe ao Poder legislativo apresentar projeto de lei que gera despesa a ser suportada pelo Executivo Municipal;

3 - o PL n. 2020/23 está em desacordo com as disposições da Lei Orgânica Municipal, notadamente arts. 55 e 73.

É o parecer, sem embargos de outras opiniões.

Visconde do Rio Branco, MG, aos 31 de maio de 2023.

Sérgio Leonardo da Silva
Advogado