Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo:	1.0000.24.247414-6/000
Relator:	Des.(a) Kildare Carvalho
Relator do Acordão:	Des.(a) Kildare Carvalho
Data do Julgamento:	28/03/2025
Data da Publicação:	20/05/2025

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº6.111/2022 DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE - INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E CERCANIAS - REGRAS DE INICIATIVA RESERVADA DE LEI - PRESENÇA - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE REPRESENTA IMPACTO FINANCEIRO - CAUTELAR DEFERIDA.

Presentes os pressupostos legais e especiais, defere-se a liminar que objetiva suspender a aplicabilidade da Lei nº6.111/2022 do Município de Conselheiro Lafaiete, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.24.247414-6/000 - COMARCA DE CONSELHEIRO LAFAIETE - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - INTERESSADO(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em deferir a medida cautelar.

DES. KILDARE CARVALHO
RELATOR

DES. KILDARE CARVALHO (RELATOR)

V O T O

Trato de ação de direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete, pela qual se requer a declaração de invalidade da Lei Municipal nº6.111/2022, diploma de iniciativa legislativa que "dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias".

Em suas razões iniciais, o requerente afirma que a lei impugnada padece de vícios de ordem material e formal. Alega que ela viola o princípio da separação de poderes, caracterizando-a como interferência ilegítima do Poder Legislativo sob matéria de competência reservada ao Poder Executivo. Transpondo o mesmo aspecto para dentro do processo legislativo, defende que a iniciativa legislativa para projetos que interferem na gestão administrativa do Município é reservada ao Chefe do Executivo. Destaca que a legislação impugnada cria despesas sem indicação da respectiva fonte de custeio, de se fazer ausente a estimativa de impacto orçamentário - financeiro. Aponta violações aos dispositivos da Constituição Estadual que delimita a competência legislativa dos Municípios. Requer, ao final, seja concedida medida cautelar para sustar a eficácia do diploma impugnado.

No documento eletrônico de ordem nº19, a Coordenação de Pesquisa e Orientação Técnica informa que não há manifestação anterior por parte deste Órgão Especial acerca da constitucionalidade da Lei nº6.111/2022, do Município de Conselheiro Lafaiete.

Informações pela Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete nos termos do documento de ordem eletrônica nº23, pugnando pelo indeferimento da cautelar.

Parecer da Procuradoria de Justiça, juntado ao documento de ordem nº25, oportunidade em que opina pelo deferimento do pedido de medida cautelar.

Este o relatório.

Como se vê, o controle de constitucionalidade provocado pelo Prefeito do Município de Conselheiro Lafaiete põe em perspectiva a compatibilidade da Lei Municipal nº6.111/2022 - Lei de iniciativa parlamentar - com o ordenamento constitucional, notadamente com os dispositivos que tratam da repartição de competências entre os Poderes da República.

O requerente formula pedido de medida cautelar, pugnando pela suspensão imediata da eficácia da lei. Diante do pedido, passo a analisar, nesta oportunidade, o preenchimento dos pressupostos descritos no art.12, da Lei nº9.868/99.

Aqui, registre-se que os pressupostos legais para concessão da medida cautelar são o fumus boni iuris e periculum in mora. Necessária também a ocorrência de pressupostos especiais, referentes à relevância da matéria e especial significado para a ordem social e a segurança jurídica.

Limitado ao espaço cognitivo que o momento processual oferece, identifico a presença cumulativa dos pressupostos indicados acima.

Veja-se o teor da legislação impugnada:

"LEI MUNICIPAL N° 6.111, DE 07 DE JUNHO DE 2022.

DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E CERCANIAS.

O povo do Município de Conselheiro Lafaiete, por seus representantes, decretou e eu Prefeito Municipal, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1° - Torna obrigatória a instalação de câmera de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.
Parágrafo único - A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

Art. 2° - Cada unidade escolar terá, no mínimo, 02 (duas) câmeras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.
Parágrafo único - O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens.

Art. 3º - Será afixada, em locais de fácil visualização no interior das escolas públicas municipais, a identificação da existência dos equipamentos tratados nesta lei.

Art. 4° - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.".

Como se vê, o diploma inova no ordenamento jurídico, inserindo, no feixe de atribuições a cargo do Poder Executivo local, o dever de promover as atividades elucidadas em seu conteúdo.

Nesta análise preliminar, verificam-se indicativos de que a Lei impugnada, fruto da iniciativa parlamentar, desborda da competência legislativa confiada à Câmara Municipal e aos seus edis.

A potencialidade de que dispõe o diploma legislativo para reformular o conteúdo material/funcional dos órgãos da Administração Pública reveste a fundamentação do requerente da relevância necessária ao deferimento da medida cautelar.

Acerca das alegações de que o peso financeiro-orçamentário da Lei e ausência da respectiva previsão orçamentária acarretam a inconstitucionalidade do diploma, de igual forma, credito-lhe força persuasiva para servir de reforço de argumentação.

É que, após a edição do art.113 do ADCT, a jurisprudência tem sinalizado que, ausente a estimativa do impacto orçamentário e financeiro na legislação impugnada, é forçoso concluir que a norma padece de vício de inconstitucionalidade formal

Neste sentido, tem sido o entendimento deste Tribunal de Justiça:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA - LEI N. 4.296/2021 - PROGRAMA "VELÓRIO SOCIAL" - INICIATIVA PARLAMENTAR - CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO - MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. - A Lei Municipal n. 4.296/2021, de Santa Luzia, de iniciativa do Poder Legislativo, que "Institui o programa Velório Social", implica em ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes, além de constituir violação à autonomia administrativa do Poder Executivo." (TJMG, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1.0000.22.112697-2/000, Rel. Des. Valdez Leite Machado, DJ 28/03/2023).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DO MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES - INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE ATENÇÃO ODONTOLÓGICA - VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO - TEMA N. 917 DA REPERCUSSÃO GERAL - PROCESSO LEGISLATIVO NÃO INSTRUÍDO COM A ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - INOBSERVÂNCIA DO ART. 113, DO ADCT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA NO ÂMBITO ESTADUAL - INVALIDADE CONFIGURADA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE
- Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo a 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. - A inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro de lei que institui despesa obrigatória configura vício formal ocasionador de sua inconstitucionalidade, à luz dos ditames contidos no art. 113, do ADCT, da Constituição Federal, de reprodução obrigatória. - A inexistência de previsão, na Constituição do Estado de Minas Gerais, dos ditames da norma adotada como parâmetro da constitucionalidade - art. 113, do ADCT, da Constituição Federal -, não constitui óbice a que este Tribunal de Justiça julgue a presente ação direta de inconstitucionalidade, eis que de reprodução obrigatória. Precedentes. - Pedido julgado procedente." (TJMG, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1.0000.21.128037-5/000, Rel. Des. Correa Junior, DJ 24/11/2022).

Dito isso, reforço que as marcas de inconstitucionalidade que identifico na Lei impugnada se concentram no impacto produzido sobre a estrutura organizacional da Administração Pública, sobre sua capacidade de reformular o conteúdo funcional dos órgãos administrativo e a disponibilização de pessoal capacitado para implementação do dever imposto, além da ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro na legislação impugnada.

Ainda que preliminarmente, é de se concluir que o princípio da separação de Poderes não admite que o Legislativo amplie o conteúdo funcional dos órgãos administrativos, estipulando-lhe funções novas que impactem a forma com que o seu quadro de pessoal está distribuído.

As funções de cada órgão/cargo são o elemento que efetivamente define a sua gênese, razão pela qual modificações promovidas, de modo unilateral, pelo Poder Legislativo significam usurpação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para iniciar projetos que digam respeito à estruturação do aparelho administrativo.

Examinando casos com circunstâncias fáticas próximas às que marcam a constitucionalidade da Lei Municipal nº6.111/2022, o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de reafirmar sua jurisprudência no sentido de que a reformulação parlamentar do conteúdo funcional dos órgãos administrativos implica usurpação de competência executiva privativa.

Considerado, nesta análise preliminar, o desrespeito à separação dos Poderes em matéria de processo legislativo, constata-se o implemento do pressuposto relativo ao fumus boni iuris.

O aspecto atinente à aptidão do diploma impugnado de ensejar o reconhecimento de conduta comissiva do administrador e sujeitá-lo às injunções constitucionais ou legais, denota a presença do perigo de dano.

Assim, eventual inércia na regulamentação ou a própria operacionalização da lei, além de não ser suficiente para aplacar, na origem, a inconstitucionalidade apontada, ainda exprime o cenário em que a continuidade da vigência da norma poderá acarretar risco de dano de difícil reparação.

Com estas considerações, concedo a medida cautelar requerida, para suspender a eficácia e aplicabilidade da Lei nº6.111/2022 do Município de Conselheiro Lafaiete, até o julgamento final desta ação.

DES. PEDRO BITENCOURT MARCONDES

Consoante decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do tema nº 917 de repercussão geral, em caso igualmente envolvendo a discussão a respeito da constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que determinava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, 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 públicos1.

Sem embargo, no presente feito, fato é que o diploma legal objeto de impugnação, ao criar despesa e não se fazer acompanhar de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, acabou por, aparentemente, violar a norma inserta no art. 113 do ADCT2, que, consoante o entendimento da Excelsa Corte, alcança indistintamente todos os níveis federativos3.

Com esses adminículos, acompanho o em. Relator e voto pela concessão da medida cautelar requerida.

DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. EDUARDO BRUM - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. EVANGELINA CASTILHO DUARTE - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MARCELO RODRIGUES - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. CLÁUDIA MAIA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MARCOS LINCOLN DOS SANTOS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ROGÉRIO MEDEIROS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. LEITE PRAÇA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MARCÍLIO EUSTÁQUIO SANTOS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ESTEVÃO LUCCHESI - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. VERSIANI PENNA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. FERNANDO LINS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. DIRCEU WALACE BARONI - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. BRUNO TERRA DIAS - De acordo com o(a) Relator(a).
DESEMBARGADOR CARLOS LEVENHAGEN - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "Deferiram a medida cautelar"

1 STF. ARE 878911 RG, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016.

2 Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

3 STF. ADI 6102, Relatora: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021.
