



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG. N° 263/2021

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem- MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 167/2021, de autoria do Vereador Pastor Itamar, que “Dispõe acerca da disponibilização de espaços nas escolas públicas do Município de Contagem/MG para os alunos armazenarem seus materiais escolares e estipula outras providências”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que dispõe sobre a necessidade de disponibilização em todas as escolas da rede pública do Município de Contagem de espaços individuais para os alunos armazenarem seus materiais escolares, tais como livros, cadernos e demais de uso diário e pessoal na sala de aula.

Para tanto, o Projeto de Lei em análise prevê no art. 2º que a execução do objeto da proposição será realizada pela Secretaria Municipal de Educação.

Entretanto, em simetria com a Constituição da República, especificamente em seu art. 61, §1º, a determinação de atribuições a órgãos do Poder Executivo é atribuição privativa da Prefeitura.

Nesse sentido, tem-se o disposto na Constituição da República e na Lei Orgânica de Contagem:

“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.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que

(...)

II - disponham sobre:

(...)

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

“Art. 76 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II – do Prefeito:

(...)

d) a criação, estruturação e extinção de Secretaria Municipal e de entidade da administração indireta;”.

“Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e atividade do poder Executivo;

(...)

XX - exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;”.

No mesmo sentido, o artigo 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais dispõe sobre a vedação de um poder delegar atribuições a outro, *in verbis*:

“Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.**” (grifamos e destacamos).

A Proposição de Lei em análise vai além do estabelecimento de regras gerais e abstratas, determinando ao Poder Executivo a realização de ações concretas que se relacionam com a administração do ente, de competência própria do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, vale mencionar que nos entes políticos da Federação dividem-se as funções de governo, e dentre essas, o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

In casu, o projeto de lei em análise ao atribuir à Secretaria Municipal de Educação de Contagem a atribuição de executar a ação prevista na proposição, qual seja, a disponibilização de espaços individuais para armazenamento de materiais escolares de todos os alunos de todas as escolas da rede pública, impõe atribuição a órgão do Poder Executivo, o que é matéria privativa atribuída ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em decisão sob a sistemática da repercussão geral:

EMENTA: 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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016) (destacamos)

Assim, segundo o entendimento firmado pelo Pretório Excelso, fere a competência privativa legislativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa do Poder Legislativo que trate da estrutura ou de atribuição de órgãos do Poder Executivo, ensejando a inconstitucionalidade formal da lei por vício de iniciativa.

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.616 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE ITINERANTE PARA ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO IDOSA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal. A instituição de "serviço com consultório móvel itinerante" para atendimento à população idosa, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal. A Lei Municipal n. 4.616/2019, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.147831-2/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/07/2020, publicação da súmula em 27/07/2020) (grifamos e destacamos).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 472/2014 DO MUNICÍPIO DE UBERABA - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Segundo o art. 66, III, "f" da Constituição do Estado de Minas Gerais, compete ao Chefe do Poder Executivo a organização dos órgãos da Administração Pública, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da lei que em inobservância à separação dos poderes, trata de matéria privativa da administração do município.(...) (TJMG-Ação Direta Inconst 1.0000.14.070942-9/000, Relator(a): Des.(a) Eduardo Machado , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/03/2016, publicação da súmula em 18/03/2016) (grifamos e destacamos).

Portanto, conforme retromencionado, resta claro que Projeto de Lei delega atribuição a órgão do Poder Executivo municipal, notadamente à Secretaria Municipal de Educação, caracterizando ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa, o que viola o princípio da separação dos poderes.

Dessa forma, embora elogiável a preocupação do Poder Legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma proposta disciplinaria atos que são próprios da função executiva.

Ademais, o Projeto de Lei *sub examine* ao determinar a disponibilização dos espaços individuais para armazenamento de materiais escolares também impõe ao Poder Executivo a posição de garante, pois caberá a ele garantir a guarda e vigilância de tais materiais que estarão guardados dentro dos estabelecimentos de ensino, podendo o Poder Executivo responder objetivamente, à luz da teoria do risco administrativo, no caso de lesão ou dano decorrente da guarda em tais espaços criados no presente Projeto de Lei.

Nesse sentido, a jurisprudência do **EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS:**



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público é objetiva para atos administrativos comissivos ou omissivos, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição da República de 1988, bastando, para o reconhecimento do dever de indenizar, a presença da conduta ou do fato praticado pelo Poder Público - elemento que não exige qualificação pela antijuridicidade -, do dano efetivo e do nexo de causalidade entre esses elementos.

A apreensão lícita e legítima do bem particular não afasta ou exige a Administração Pública dos deveres de guarda e conservação inerentes à situação jurídica de depositário, sendo certo que o desaparecimento ou mesmo o furto da coisa sob os cuidados do Estado deflagra o dever de indenizar danos materiais emergentes (...) (TJMG - Apelação Cível 1.0271.15.006790-5/001, Relator(a): Des.(a) Leite Praça, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/11/2018, publicação da súmula em 29/11/2018).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - DENUNCIAÇÃO DA LIDE DECIDIDA SOMENTE NA SENTENÇA - NULIDADE - ART. 70 DO CPC - NÃO CABIMENTO - NULIDADE - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO - LESÃO SOFRIDA POR ALUNO DE ESCOLA PÚBLICA NAS DEPENDÊNCIAS DA INSTITUIÇÃO DE ENSINO - RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA CONFIGURADA - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - ART.37, §6º, CR/88 - CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS MORATÓRIOS - Lei 11.960/09.

(...)

Quanto o Estado assume a posição de garante, assegurando a integridade das pessoas ou coisas sob sua custódia, guarda ou proteção direta, a Administração Pública responderá com base na Teoria do Risco Administrativo, tendo responsabilidade extracontratual objetiva pelo dano decorrente de sua omissão.

Pela Teoria do Risco Administrativo surge a obrigação econômica de reparar o dano sofrido injustamente pelo particular, independentemente da existência de falta do serviço e de culpa do agente público. Para que surja a obrigação de indenizar, basta o dano causado à vítima, sem a concorrência desta para o evento.

(...) (TJMG - Apelação Cível 1.0042.05.011664-1/001, Relator(a): Des.(a) Wilson Benevides, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/09/2015, publicação da súmula em 04/09/2015) (grifamos e destacamos).



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, além impor atribuição a órgão do Poder Executivo municipal, o projeto de Lei em análise tem implicações no campo da responsabilidade civil.

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos *pela inconstitucionalidade, ilegalidade e inadmissibilidade do Projeto de Lei nº 167/2021, de autoria do Vereador Pastor Itamar.*

É o nosso Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 02 de setembro de 2021.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral