



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---



**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.779/2021 DO MUNICÍPIO DE CATAGUASES. INSTITUIÇÃO DE AUXÍLIO EMERGENCIAL EM FAVOR DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA E PROFISSIONAIS DA ÁREA DA CULTURA NO PERÍODO DA PANDEMIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO. NOVAS DESPESAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VINCULAÇÃO OU DESTINAÇÃO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO. 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 e que disponham sobre matéria orçamentária. Ao instituir benefício pecuniário, com o objetivo de contribuir para com o sustento de famílias de baixa renda e de profissionais da área da cultura afetados pela pandemia de Covid-19, a Lei n. 4.779/2021 confere inédita atribuição a órgãos da Administração Pública Municipal e resulta em despesa não prevista no planejamento financeiro e orçamentário do Município de Cataguases. A Lei n. 4.779, de 15.07.2021, do Município de Cataguases, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na gestão administrativa e na organização orçamentária do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.**

AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.21.158443-8/000 - COMARCA DE CATAGUASES - REQUERENTE(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATAGUASES REPRESENTADO(A)(S) POR JOSE INACIO PEIXOTO PARREIRAS HENRIQUES - REQUERIDO(A)(S): CAMARA MUNICIPAL CATAGUASES - INTERESSADO(S): PROCURADOR GERAL DO ESTADO

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em **JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO**.

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES  
RELATOR



**DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES (RELATOR)**

V O T O

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE CATAGUASES** em face da Lei n. 4.779/2021, que instituiu auxílio emergencial pecuniário em favor de famílias de baixa renda e de trabalhadores da área da cultura afetados pela pandemia de Covid-19 no âmbito do Município de Cataguases.

O requerente alega que a Lei Municipal n. 4.779/2021, de iniciativa parlamentar, viola o princípio da separação dos poderes, interferindo nas funções, competências e no funcionamento da estrutura administrativa municipal, criando atribuições e responsabilidades orçamentárias, sem o adequado planejamento, atos de gestão inerentes às funções do Executivo. Afirma haver violação ao princípio da razoabilidade, na medida em que compele o Executivo a conceder benefício durante a pandemia, quando os cofres públicos devem ser preservados para assegurar medidas de saúde e serviços públicos essenciais. Defende que a Lei beneficia parte da população, sem a realização de estudo de impacto financeiro e fundamento para conferir tratamento desigual, em ofensa ao princípio da proporcionalidade e da isonomia. Destaca que nos âmbitos federal e estadual as iniciativas para a instituição do auxílio emergencial foram dos Chefes do Poder Executivo. Sustenta que há violação da competência privativa do Chefe do Executivo, nos termos dos artigos 66, III, e 90 da Constituição Estadual. Assevera que a Lei altera as atribuições da Secretaria Municipal de Cultura e Desenvolvimento Social, interferindo em seu funcionamento, visto que com a implantação do novo programa há necessidade de alocação de aparato burocrático e instituição de nova logística. Alega que a Lei



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

Municipal n. 4.779/2021 contraria os artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto aprovada sem apresentação de estudo de impacto orçamentário-financeiro. Salaria que, diante dos pronunciamentos dos Vereadores e das considerações do Secretário de Fazenda, conclui-se que o Poder Legislativo Municipal aprovou projeto de lei de extrema complexidade, em momento financeiro delicado por força da pandemia, sem competência e responsabilidade com o orçamento municipal (documento n. 01).

O Órgão Especial deste egrégio Tribunal concedeu a medida cautelar para suspender, provisoriamente, os efeitos da Lei n. 4.779, de 15.07.2021, do Município de Cataguases, com os efeitos previstos no artigo 340, primeira parte, do RITJMG e artigo 11, § 1º, primeira parte, da Lei n. 9.868/99; em julgamento concluído em 13 de outubro de 2021 (documento n. 26).

O Presidente da Câmara Municipal de Cataguases sustenta que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Afirma que se trata de lei meramente autorizativa, sem imposição de obrigação de concessão do benefício, mas apenas delimitando a forma como eventual renda mínima emergencial poderá ser concedida aos munícipes. Defende apenas a inconstitucionalidade parcial do parágrafo único do artigo 4º da Lei n. 4.779/2021. Assevera que o Projeto de Lei n. 21/2021 seguiu todos os seus tramites regimentais assegurados pela Lei Orgânica do Município, bem como o Regimento Interno da Câmara Municipal de Cataguases, de modo a afastar qualquer vício de tramitação (documentos n. 13, 35).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (documento n. 36).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

A Lei n. 4.479/2021, de iniciativa do Poder Legislativo, instituiu o auxílio emergencial pecuniário em favor de famílias de baixa renda e de trabalhadores da área da cultura afetados pela pandemia de Covid-19 no âmbito do Município de Cataguases.

Eis o teor da Lei:

**“Art. 1º - Fica instituído o Auxílio Emergencial Pecuniário no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), a se concedido às famílias de baixa renda (no mínimo 1000 famílias) e aos profissionais da área da cultura (no mínimo 300 profissionais) afetados economicamente pela pandemia do Coronavírus (COVID-19), vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, destinado a ações de transferência de renda como objetivo de garantir acesso a condições e meios para suprir a demanda alimentícia de indivíduos e familiares em situação de pobreza, de extrema pobreza e afetados drasticamente pela impossibilidade de realização de eventos culturais, nos termos da Lei.**

**Parágrafo Único – O pagamento do Auxílio Emergencial Pecuniário de que trata o caput será pago a cada família e a cada profissional de acordo com a ordem de vulnerabilidade social, a partir de um estudo técnico da Secretaria de Desenvolvimento Social, passando pelo crivo do Conselho Municipal de Assistência Social.**

**Art. 2º - O Auxílio Emergencial Pecuniário é de caráter temporário e sua concessão será feita inicialmente por um período de 06 (seis) meses, podendo se prorrogado a critério da Administração Pública Municipal.**

**Parágrafo Único - O Auxílio Emergencial Pecuniário é de caráter temporário e sua concessão será feita inicialmente por um período de 06 (seis) meses, podendo se prorrogado a critério da Administração Pública Municipal. O pagamento começará a ser realizado 30 (trinta) dias após a publicação da lei.**

**Art. 3º - O Auxílio Emergencial Pecuniário será concedido através da transferência de renda direta ao usuário, mediante estudo técnico de que trata o parágrafo único do Artigo 1º desta lei.**



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

Art. 4º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta do Orçamento Municipal de Cataguases/MG, por meio dos recursos próprios desta municipalidade ou por recursos transferidos pela União ou Estados com a finalidade e ser aplicado ao enfrentamento à Pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

Parágrafo único – Fica o Poder Executivo Municipal anulará inicialmente, pra fins de custeio das despesas criadas por meio desta lei, quaisquer das seguintes previsões de despesas constantes do orçamento municipal de 2021:

(...)

Artigo 5º - O Poder Executivo regulamentará por meio de Decreto, no que couber a presente Lei.

Artigo 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (documento n. 04, desta quei)

Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil e são dotados de autonomia política, administrativa e financeira, organizando-se e regendo-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotarem, observados os princípios da Constituição da República (artigo 165, § 1º, CEMG).

No mesmo sentido, dispõe a Constituição da República que o Município reger-se-á por Lei Orgânica, atendidos os princípios nela estabelecidos, assim como a Constituição do respectivo Estado (artigo 29).

A Constituição da República (artigo 30, incisos I e II) e a Constituição do Estado de Minas Gerais (artigos 165, § 1º e 169), asseguram aos Municípios a possibilidade de legislarem sobre “assuntos de interesse local”, assim como a suplementação da “legislação federal e a estadual no que couber”.

A competência municipal estabelecida nos citados dispositivos constitucionais não é taxativa, pois toda e qualquer situação que o



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

interesse local esteja de forma preponderantemente e especificamente envolvido deve ser disciplinada pelas autoridades municipais.

Embora a expressão “assuntos de interesse local” possa ser considerada ampla, as hipóteses devem ser identificadas caso a caso, a partir da aplicação do princípio da predominância do interesse.

Entretanto, ainda que a questão tratada nos autos seja nitidamente “de interesse local”, os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação dos poderes, expressamente previsto no artigo 2º da Constituição da República e no artigo 173 da Constituição Estadual, esse último assim redigido:

“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.”

Ao disciplinar a organização dos Poderes, o constituinte originário delimitou as funções que incumbem exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo:

“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;  
b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;  
c) o regime de previdência 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;



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

- d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;
- 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;

Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV - dispor na forma da lei, sobre a organização e atividade do Poder Executivo”.

A competência do Município para dispor sobre assuntos que interessam exclusivamente à municipalidade (artigo 171 da CEMG) não é atribuída indistintamente aos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que há matérias de iniciativa **exclusiva** do Prefeito, consoante se depreende dos dispositivos supracitados, motivo pelo qual **a Câmara Municipal não pode deflagrar todo e qualquer projeto de lei, ainda que se trate de norma de interesse dos munícipes.**

O colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já decidiu que “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, Pleno, ADI-MC n. 724/RS, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 27.4.2001).

Com efeito, salvo as matérias taxativamente enumeradas nas alíneas do inciso III do artigo 66 da CEMG, as demais questões serão de iniciativa concorrente, não havendo óbice constitucional para que o Poder



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

Legislativo proponha lei que acarrete, inclusive, aumento de despesa ao Executivo.

Sobre o tema, o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL decidiu, reafirmando posicionamento anterior, no julgamento do ARE 878911 RG, submetido à sistemática da repercussão geral:

“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 - destaquei).

Não obstante, o Tribunal Superior tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo que interferem nas atribuições de órgãos que integram a Administração Pública. Nesse sentido:

“Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Instituição de programa de saúde pública. Iniciativa privativa do poder executivo. Acórdão do tribunal de origem que se alinha à jurisprudência do STF. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Poder Executivo leis que estruturam





Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário.”

(ARE 784594 AgR, Relator(a): Ministro MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 08/08/2017).

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.(...)”

(ARE n. 768.450 AgR, Relatora: MINISTRA ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015)

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente.”  
(ADI 3178, Relator(a): Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2006).

No caso dos autos, a Lei impugnada prevê a criação de um benefício pecuniário, com o objetivo de contribuir para com o sustento de famílias de baixa renda e de profissionais da área da cultura afetados pela pandemia de Covid-19.

Ao criar o referido benefício, a ser implementado pela Administração Pública, o Legislativo impôs ao Executivo novas



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

atribuições, com participação específica da Secretaria de Desenvolvimento Social e do Conselho Municipal de Assistência Social.

Com efeito, ao dispor que o Auxílio Emergencial será concedido mediante prévio estudo técnico a ser realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Social, com a chancela do Conselho Municipal de Assistência Social, a Lei influencia na atuação e no funcionamento da Administração Pública, implica na alocação de servidores e serviços e, conseqüentemente, o dispêndio de verbas públicas, violando o princípio constitucional da separação entre os poderes.

Mesmo que a Lei n. 4.779/2021 não trate do regime jurídico dos servidores públicos, nem crie expressamente órgãos ou cargos públicos, há a criação de novas atribuições para o Poder Executivo do Município de Cataguases para além daquelas já existentes, interferindo de forma inequívoca no funcionamento de órgãos da Administração Pública.

A concessão do Auxílio Emergencial a determinada categoria da população (seja de baixa renda e/ou profissional da área da cultura) consiste em matéria típica de política governamental, a qual deve ser ponderada pelo Poder Executivo, inclusive com a estimativa do impacto orçamentário e eventuais medidas a serem tomadas para contrabalancear essa despesa sem fonte de custeio própria.

Os Poderes Legislativos e Executivos devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, motivo pelo qual a elaboração de norma que de alguma forma determina a reorganização e as atribuições de órgãos públicos pertencentes à estrutura administrativa do Município e do Estado, está reservada ao Chefe do Poder Executivo local (ADI n. 3.564/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe: 13/08/2014 e RE n. 505.476 AgR/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe: 06.09.2012).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

Ademais, é firme a orientação deste Órgão Especial no sentido de que a Lei resultante de iniciativa parlamentar que impõe novas obrigações ao Município, por meio de seus órgãos e respectivos agentes administrativos, é formalmente inconstitucional, uma vez que os atos de gestão competem privativamente ao Chefe do Poder Executivo, conforme se observa das ementas abaixo transcritas:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 3.245/16, DO MUNICÍPIO DE PARACATU - INSTITUIÇÃO DO "PROGRAMA MERENDA NAS FÉRIAS" - INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO DE INICIATIVA - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

- Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados.
- É firme a jurisprudência da Excelsa Corte no sentido de que "padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública" (STF, ARE 768450 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 17-12-2015 PUBLIC 18-12-2015)
- "Consoante disposto na Carta da República, incumbe ao chefe do Poder Executivo o encaminhamento de projeto de lei que vise alterar procedimento adotado no respectivo âmbito." (STF, ADI 2.443, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-9-2014, P, DJE de 3-11-2014.)
- A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, - ao determinar a abertura de escolas durante os meses de férias escolares - interferiu na organização administrativa do Poder Executivo, criando novas rotinas de trabalho e impondo o remanejamento de servidores a fim de atender à previsão legal, violando, assim, as normas insertas nos arts. 61, §1º, inciso II, alínea "e", da Constituição da República, e 66, inciso III, alínea "e", da Constituição do Estado de Minas Gerais, malferindo, ainda, o disposto no art. 173, §1º, da CEMG, segundo o qual é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

na função de um deles, exercer a de outro."  
- Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que "[...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública." (STF. ADI 2443, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014)" (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.18.073118-4/000, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 13/02/2020, publicação da súmula em 19/02/2020).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N° 4.495/2020 - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - DISTRIBUIÇÃO DE ÁLCOOL E MÁSCARAS CIRÚRGICAS DURANTE A PANDEMIA DO COVID19 - RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO - ATRIBUIÇÃO DE TAREFAS A ÓRGÃO PÚBLICO - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - OCORRÊNCIA. - A Lei de iniciativa parlamentar que versa sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, acarreta em vício formal de iniciativa e viola os artigos 66, inciso III, alínea f, e 90, inciso XIV da Constituição Estadual de Minas Gerais. - É vedada a criação de lei sem anterior previsão orçamentária (art. 161, I, da CEMG). - A Lei 4.495/2020, do Município de Lagoa Santa/MG, contraria dispositivos constitucionais ao dispor sobre a distribuição à população de álcool e de máscaras cirúrgicas e atribui tarefas a Secretaria Municipal.” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.475042-6/000, Relator(a): Des.(a) Sérgio André da Fonseca Xavier , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/09/2021, publicação da súmula em 30/09/2021)

Cumprir registrar que a Lei Municipal n. 4.779/2021 estabelece a necessidade de sua regulamentação por meio de Decreto, nos termos do



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

artigo 5º. Entretanto, é certo que a própria Lei estabelece que “*entra em vigor na data de sua publicação*” (artigo 6º) e que o pagamento do Auxílio Emergencial “*começará a ser realizado 30 (trinta) dias após a publicação da lei*” (parágrafo único, artigo 2º), o que denota uma imposição ao Poder Executivo.

Com a devida vênia, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, a Lei Municipal n. 4.779/2021 interfere diretamente na organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, cuja atribuição é da gestão exclusiva do Chefe do Poder Executivo, sendo forçoso concluir pela inconstitucionalidade da Lei mesmo que se alegue caráter autorizativo.

A propósito, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao julgar a ADI 3176, concluiu pela inconstitucionalidade de lei, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Poder Executivo a adotar medidas que já são de sua competência constitucional, sendo oportuno transcrever o seguinte trecho do voto do Ministro CEZAR PELUSO:

“A alegação de não usurpação de competência pela Assembleia Legislativa, dado o caráter meramente ‘autorizativo’ da lei, não pode ser ouvida, sob pena de subversão da disciplina constitucional da separação de poderes e insulto ao artigo 2º da Constituição Federal. É que, como bem aponta SÉRGIO RESENDE DE BARROS:

‘A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares.’  
(Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011)



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

Em síntese, forçoso concluir pela inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 4.779/2021, de iniciativa parlamentar, ainda que possua caráter nitidamente social, por caracterizar ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa, consoante consignou a douta Procuradoria-Geral de Justiça:

“A norma fustigada viola os princípios da separação dos Poderes, em razão da **normatização de organização e atribuições atinentes a órgãos da Administração Pública**, no caso, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo 878.911/RJ, o e. STF reconheceu a repercussão geral da matéria constitucional ora debatida e, no mérito, reafirmou a jurisprudência daquela Corte, no sentido de que **usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que trata da estrutura ou da atribuição dos órgãos da Administração Pública** e do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Citam-se, a propósito, outros julgados pelo STF: RE 847887, de relatoria Min. Ricardo Lewandowski, ADI 2.730/SC, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia; ADI 2.857/ES, de relatoria do Min. Joaquim Barbosa; ADI 2.329/AL, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia; ADI 2.417/SP, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa.

Como também percucientemente destacou o Ministro Alexandre de Moraes em seu voto na ADI 5876, “apesar de não criar expressamente órgãos ou cargos públicos, a Lei Estadual 17.115/2017 atribui deveres ao Estado, que, claramente, demandam a atuação da Administração Pública. Com efeito, as atividades dispostas na lei estadual influenciam na atuação e no funcionamento da administração catarinense, e implicam a alocação de servidores e serviços e, conseqüentemente, o dispêndio de verbas públicas, ferindo o comando constitucional posto no art. 61, § 1º, II, “c” e “e”. Ao assim dispor, a lei em análise usurpa iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, “c” e “e”, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação”. (STF, ADI 5876, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019).



(...)

Não é demais destacar que, recentemente, ao analisar a Lei nº. 5.632/2013 do município do Rio de Janeiro, que dispôs “*sobre distribuição gratuita de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde para os portadores de doenças crônicas*”, o Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes, assim se pronunciou:

**Embora a finalidade social da norma seja louvável, por buscar conferir acessibilidade a medicações pela população do Município acometida de doenças crônicas, atribuindo maior densidade ao direito à saúde, o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei, resultante de iniciativa parlamentar, que trata da estrutura e das atribuições de Órgãos e Secretarias da Administração Pública, por se referir a matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição.**

In casu, verifica-se que legislação impugnada, **ao dispor sobre a forma de distribuição dos medicamentos à população específica, acaba por alterar as regras organizativas da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e, ainda, interfere no planejamento orçamentário da Administração pela criação de despesas sem a correspondente indicação de suas fontes de custeio, contrariando norma referente ao processo legislativo.** [RE 1294053, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO, DJE nº 51, divulgado em 16/03/2021.]

Destarte, conquanto a criação de políticas públicas de proteção social não seja matéria dentre aquelas de iniciativa privativa estabelecidas - *numerus clausus* - no art. 66, III, da Constituição do Estado de Minas Gerais, a Lei municipal incorre em vício de iniciativa, por criar atribuição para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, em ofensa às disposições constitucionais, além de atribuir deveres ao Município, que, por óbvio, demandam a atuação da Administração Pública.

A par disso, ao deixar de estabelecer um critério objetivo para a concessão do auxílio, mas, por outro lado, instituir um número mínimo de famílias e profissionais contemplados, a norma afastou-se dos parâmetros estabelecidos no art. 13 da Carta Estadual.”



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

Outrossim, a Lei Municipal n. 4.779/2021 resulta em despesa não prevista no planejamento financeiro e orçamentário do Município de Cataguases.

Não obstante a previsão de que “as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta do Orçamento Municipal de Cataguases” (caput, artigo 4º), fato é que a despesa respectiva não encontra suporte na Lei Orçamentária Anual.

A Lei que impõe novas despesas sem previsão orçamentária ofende o artigo 165, inciso III, da CRFB e o artigo 66, inciso III, alínea ‘e’, da CEMG, que estabelecem a iniciativa legislativa do Poder Executivo em matéria orçamentária; bem como se constata a existência de ofensa aos artigos 167, inciso I, da CRFB e 161, inciso I, da CEMG, que vedam o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

Além de invadir a competência do Poder Executivo no tratamento de matéria orçamentária, há previsão de vinculação ou destinação específica de receitas orçamentárias, na medida em que dispõe que o “Poder Executivo Municipal anulará, inicialmente, para fins de custeio das despesas criadas por meio desta lei, quaisquer das seguintes previsões de despesas constantes do orçamento municipal de 2021: (...)”.

Isso porque o parágrafo único, artigo 4º, da Lei Municipal n. 4.779/2021 contém previsão de destinação de recursos do Poder Executivo para o implemento do benefício pecuniário, violando o princípio da independência e da harmonia dos poderes contemplados na Constituição da República e na Constituição do Estado de Minas Gerais, por repercutir no orçamento do Poder Executivo.

Confirmam-se os seguintes precedentes do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a esse respeito:





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

“Ação direta de inconstitucionalidade. “Brasília Music Festival”. Lei Distrital n. 3.189/03. 2. Previsão de encargos orçamentários às secretarias de Estado de Cultura e de Segurança Pública. Projeto de lei encaminhado por parlamentar. Vício de iniciativa. Violação aos arts. 61, § 1º, II, “b”, e 165, III, da Constituição Federal. 3. Lei de roupagem supostamente genérica. Circunstâncias fático-jurídicas que permitem seja identificado um único favorecido. Violação à moralidade e à impessoalidade administrativas. Precedente. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Distrital n. 3.189/03.

(ADI 4180, Relator(a): Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-10-2014 PUBLIC 07-10-2014)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária. Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 3. Ação julgada procedente.”

(ADI 584, Relator(a): Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 08-04-2014 PUBLIC 09-04-2014)



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

“CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES. Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). (...)”  
(ADI 2447, Relator(a): Ministro JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-228 DIVULG 03-12-2009 PUBLIC 04-12-2009 EMENT VOL-02385-01 PP-00120)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Pólo Estadual da Música Erudita. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. 8. Ação julgada procedente.”  
(ADI 2808, Relator(a): Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2006, DJ 17-11-2006 PP-00047 EMENT VOL-02256-01 PP-00135 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 46-56)

Logo, é do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que institua novas atribuições para órgãos da Administração Pública e que disponha sobre matéria orçamentária, revelando-se inconstitucional a Lei n. 4.779, de 15.07.2021, do Município de Cataguases, por interferir na gestão administrativa e na organização orçamentária do Poder Executivo.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 4.479/2021 do Município de Cataguases.

Comunique-se na forma prevista no artigo 336 do RITJMG.

---

**DES. ARMANDO FREIRE** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. VALDEZ LEITE MACHADO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. SALDANHA DA FONSECA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. JOSÉ FLÁVIO DE ALMEIDA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. TIAGO PINTO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. JÚLIO CEZAR GUTTIERREZ** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. WANDERLEY PAIVA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. AGOSTINHO GOMES DE AZEVEDO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. NEWTON TEIXEIRA CARVALHO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CORRÊA JUNIOR** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. MAURÍCIO SOARES** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. AMAURI PINTO FERREIRA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. KILDARE CARVALHO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DESA. MÁRCIA MILANEZ** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL** - De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.158443-8/000

---

**DES. WANDER MAROTTA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. GERALDO AUGUSTO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CAETANO LEVI LOPES** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. BELIZÁRIO DE LACERDA** - De acordo com o(a) Relator(a).

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

**DES. MARCO AURELIO FERENZINI** - De acordo com o(a) Relator(a).

**SÚMULA:** "JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO."