



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**Processo:** 1.0000.21.246184-2/000  
**Relator:** Des.(a) Belizário de Lacerda  
**Relator do Acórdão:** Des.(a) Belizário de Lacerda  
**Data do Julgamento:** 12/06/2023  
**Data da Publicação:** 13/06/2023

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE FORMIGA - LEI COMPLEMENTAR Nº 5.760 - PRORROGAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL - INICIATIVA PARLAMENTAR - RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO - VÍCIO DE INICIATIVA - MAJORAÇÃO DE DESPESA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES -INCONSTITUCIONALIDADE-REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - O diploma impugnado, de iniciativa parlamentar, ao prorrogar o auxílio emergencial em mais 04 (quatro) parcelas mensais, acabou por invadir a competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, em manifesta inconstitucionalidade formal.

- A medida constante da Lei Municipal também padece de inconstitucionalidade material, na medida em que acarreta aumento de despesas para o Município, sem a prévia dotação orçamentária, afrontando o princípio da segurança dos poderes, interferindo na autonomia administrativa e financeira atribuída ao Chefe do Executivo, a quem compete a iniciativa de leis referentes a gestão financeira do município.

Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.246184-2/000 - COMARCA DE Formiga - Requerente(s): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FORMIGA Atribuição da parte em branco EUGÊNIO VILELA JÚNIOR - Requerido(a)(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORMIGA

## 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 POCEDENTE O PEDIDO.

Belo Horizonte, 24 de Maio de 2023.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA  
RELATOR

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA (RELATOR)

## VOTO

Cuida a espécie de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, proposta pelo Prefeito Municipal de Formiga, em face da Lei Municipal nº 5.760/2021, que "altera dispositivo da Lei nº 5.612, de 28 de abril de 2021, que institui Auxílio Emergencial municipal para pessoas em vulnerabilidade social agravada pela pandemia da Covid-19, e dá outras providências".

Sustenta-se, que a referida lei é inconstitucional porque afronta aos artigos 6º, 66, III, "e"; 68, I; 90, XIV; 160, III e 173, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, eis que e viola o princípio da separação dos poderes, uma vez que cabe ao Chefe do Executivo a iniciativa de lei que verse sobre organização e atividade da Administração Pública, vez que "que prorrogou o auxílio emergencial em 04 parcelas". Argumenta que, "foi violentada a reserva da Administração Pública, uma vez que é competência do Poder Executivo a gestão dos políticas públicas, incluindo benefícios assistenciais." .

Acrescenta que, "não bastasse isso, a prorrogação do auxílio emergencial, sem estudo de impacto orçamentário, inviabiliza a execução de outras políticas públicas que objetiva beneficiar o interesse coletivo, interferindo diretamente na prestação dos serviços, pois os recursos financeiros terão que ser direcionados para prorrogação do benefício assistencial." (...) "a lei questionada, apesar de aumentar despesas, sequer indicou os recursos necessários para pagamentos dos benefícios".

À luz de tais fatos, requer a concessão da medida cautelar para suspender a eficácia e os efeitos da Lei Municipal nº 5.670/2021, julgando-se, ao final, procedente o pedido contido na ação para declarar a inconstitucionalidade da referida lei municipal.

O pedido encontra-se instruído com os documentos de ordem 02/04.

A Câmara Municipal de Formiga, na pessoa de seu Presidente, deixou transcorrer in albis o para manifestação (ordem 10).

A d. Procuradoria-Geral de Justiça emitiu judicioso parecer manifestando-se pela concessão da medida cautelar (ordem 13).

A liminar foi deferida (ordem 17).

Instada novamente a se manifestar, a PGJ pugnou pela intimação do Presidente da Câmara Municipal a fim de prestar informações (ordem 23).

Intimado, o requerido apresentou informações defendendo a constitucionalidade da Lei Municipal 5.670/21 (ordem 30).

A d. PGJ emitiu novo parecer manifestando-se pela procedência do pedido inicial (ordem 31).

É o relatório. DECIDO.

A Lei Municipal de Formiga/MG nº 5.760/2021, de origem parlamentar, prorrogou o auxílio emergencial em mais 04 (quatro) parcelas mensais, tendo como autor o Vereador José Geraldo da Cunha, sendo proveniente do Projeto de Lei 131/2021, o qual foi vetado pelo chefe do executivo. Ressalta-se que auxílio emergencial foi criado, inicialmente, pela Lei Municipal de Formiga nº 5.612/2021, que previu o benefício para apenas 03 (três) meses.

Transcrevo o teor da norma questionada nesta ação:

"LEI Nº 5.760, DE 22 DE OUTUBRO DE 2021

Altera dispositivo da Lei nº 5.612, de 28 de abril de 2021, que institui Auxílio Emergencial municipal para pessoas em situação de vulnerabilidade social agravada pela pandemia da Covid-19, e dá outras providências.

O POVO DO MUNICÍPIO DE FORMIGA, POR SEUS REPRESENTANTES, APROVA E EU PROMULGO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O artigo 2º da Lei Municipal nº 5.612, de 28 de abril de 2021, passa a vigor da seguinte redação:

"Art. 2º O auxílio que trata o art. 1º consiste na transferência de renda mensal no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) pagos entre os meses de junho, julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro até o último dia útil de cada mês, para famílias cuja situação de vulnerabilidade social foi agravada pela pandemia da infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 - Covid-19, conforme os critérios abaixo descritos, que devem ser atendidos de maneira cumulativa:"

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Formiga, em 22 de outubro de 2021."

Pois bem.

Consoante apregoadado pela Excelsa Corte, "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 nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)

A Constituição da República, ao discorrer sobre o processo legislativo, fixou em seu art. 61, parágrafo §1º, as matérias cujas leis correlatas são de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo o Supremo Tribunal Federal se manifestado no sentido de que o modelo do processo legislativo federal deve ser seguido nos Estados e nos Municípios, pois à luz do princípio da simetria são regras constitucionais de repetição obrigatória. (Vide o RE 505476 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012)

Fixou a Constituição da República, ainda, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagração do processo legislativo atinente ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, conforme se extrai do art. 165, I, II, e III.

Por sua vez, 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 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;

(Alínea com redação dada pelo art. 16 da Emenda à Constituição nº 84, de 22/12/2010.)

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;"

O art. 90, XIV, do Diploma Constitucional Estadual estabelece, ainda, que:

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 a atividade do Poder Executivo

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo - transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal - é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal.

Municípios devem, então, observar a repartição de competência acima delineada, incumbindo ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa privativa de lei que regule, dentre outras matérias, questão afeta à organização e atividade do Poder Executivo.

No caso, tenho que prospera a tese de inconstitucionalidade formal por vício de origem, na medida em que o diploma impugnado, de iniciativa parlamentar, ao prorrogar o auxílio emergencial em mais 04 (quatro) parcelas mensais, acabou por invadir a competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria.

O diploma legal impugnado, embora louvável a sua finalidade, é inconstitucional porque invade a esfera de competência normativa privativa do Prefeito Municipal.

Assim sendo, necessária é a conclusão de que a Lei n. 5.760 positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.

Há de se ressaltar, ainda, que a norma em exame foi promulgada em detrimento da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para proposições legislativas que acarretam aumento de despesas sem a prévia indicação de receita.

Não obstante o vício já destacado, a medida constante da Lei Municipal, também padece de inconstitucionalidade material, na medida em que acarreta aumento de despesas para o Município, sem a prévia dotação orçamentária, afrontando o princípio da segurança dos poderes, interferindo na autonomia administrativa e financeira atribuída ao Chefe do Executivo, a quem compete a iniciativa de leis referentes a gestão financeira do município.

Considerando que o reajuste implicará evidente impacto orçamentário, sem notícia de estudo prévio de impacto pelo Poder Legislativo local e considerando o julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 6.074 (Rel. Min.<sup>a</sup> Rosa Weber, j. 21/12/2020, pub. 08/03/2021), reputo inconstitucional a emenda e o consequente texto legal ora impugnado.

Ora, a norma impugnada acarreta aumento de despesa não prevista do projeto original e viola o disposto no art. 68, I, da Constituição Estadual, bem como o princípio da separação e harmonia entre os poderes estatuído no art. 173, §1º da mesma Carta Constitucional, "in verbis":

"Art. 68 - Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa do Governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160, III;

Art. 173, § 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.

Manifesta, pois, a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, por interferir na gestão administrativa e na organização orçamentária do Poder Executivo.

Neste sentido colhem-se veneráveis precedentes deste col. Órgão Especial:

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. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.158443-8/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/04/2022, publicação da súmula em 12/05/2022)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ITABIRITO. CONCESSÃO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. INEXISTÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO ACOLHIDA.

1. Compete privativamente ao chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo sobre a organização e a atividade do referido Poder, incluindo a fixação da remuneração dos funcionários públicos, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2. A Lei municipal nº 3.429, de 11.08.2020, de Itabirito, determinou que a Administração Pública municipal providenciasse atualização do Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho - LTCAT para caracterização de insalubridade, bem como do respectivo grau de risco dos servidores públicos do Município de Itabirito envolvidos no enfrentamento à pandemia do Coronavírus - Covid - 19, para fins de pagamento de adicional de insalubridade.

3. A norma incide em inconstitucionalidade, uma vez que tratou da remuneração dos servidores públicos municipais, o que acarreta aumento de despesa sem a correspondente fonte de custeio.

4. Assim, houve ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, o que afronta ao princípio constitucional da separação de Poderes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, acolhida a pretensão inicial e declarada a inconstitucionalidade a Lei municipal nº 3.429, de 11.08.2020, de Itabirito. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.505831-6/000, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/04/2022, publicação da súmula em 12/05/2022)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.517/20 DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - AUXÍLIO EMERGENCIAL AOS PROFISSIONAIS DA ÁREA DA CULTURA NO PERÍODO DA PANDEMIA - INICIATIVA PARLAMENTAR - ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS - RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO - VÍCIO DE INICIATIVA - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO - VÍCIO FORMAL - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

- A Lei nº 4.517/20, de iniciativa parlamentar, ao impor ao Poder Executivo a obrigação de abertura de editais para realização de eventos culturais, bem como ao atribuir à Diretoria Municipal de Turismo e Cultura e ao Conselho Municipal de Cultura e Patrimônio Histórico a obrigação de cadastramento de profissionais de cultura, confronta com o Princípio da Separação dos Poderes, por meio de invasão da reserva da administração (art. 173, §1º, da CEMG); outrossim, a norma impugnada, ao estabelecer o pagamento do valor correspondente a 1 (um) salário mínimo a todos os profissionais da cultura que tiveram seus rendimentos afetados em razão do cancelamento de atividades culturais em virtude da pandemia de Covid-19 sem motivação suficiente a justificar o discrimen e sem especificar os critérios objetivos para a fruição do benefícios, incorreu em violação aos princípios da isonomia, impessoalidade e legalidade estrita.

- "A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal." [...] (STF, ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021) (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.510405-2/000, de minha relatoria, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/02/2022, publicação da súmula em 04/03/2022)



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Mediante tais fundamentos, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.760, do Município de Formiga/MG.

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

Sem custas.

## JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO

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).  
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. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. DOMINGOS COELHO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DESA. ALBERGARIA COSTA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. JOSÉ MARCOS RODRIGUES VIEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. JÚLIO CÉSAR LORENS - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DESA. ANA PAULA CAIXETA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. CORRÊA JUNIOR - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. FERNANDO LINS - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. KILDARE CARVALHO - 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. JOSÉ FLÁVIO DE ALMEIDA - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO."