



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 3.697/2023 DO MUNICÍPIO DE UNAÍ - MG – DIPLOMA RESULTANTE DE PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR – IMPOSIÇÃO AO PODER EXECUTIVO DA OBRIGAÇÃO DE DISPONIBILIZAR E IDENTIFICAR BRINQUEDOS ADAPTADOS PARA CRIANÇAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS – AUMENTO DAS DESPESAS A CARGO DA ADMINISTRAÇÃO – INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA – TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL – REQUISITO DE VALIDADE ESTABELECIDO PELO ARTIGO 113 DO ADCT – EXIGÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO – INOBSERVÂNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

- Se lei municipal de origem parlamentar cria despesas para o Poder Executivo, sem tratar da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de seus servidores públicos, não há falar em vício de iniciativa legislativa, à luz da tese do tema 917 de repercussão geral do STF, mas se o respectivo projeto de lei não foi instruído de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, é de reconhecer a inconstitucionalidade formal por inobservância do requisito de validade estabelecido pelo artigo 113 do ADCT, que veicula norma de reprodução obrigatória pelos Estados.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.23.289260-4/000 - COMARCA DE UNAÍ - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE UNAÍ - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ

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 JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

DES. FERNANDO LINS
RELATOR



DES. FERNANDO LINS (RELATOR)

VOTO

Trata-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE com pedido de cautelar proposta pelo PREFEITO DE UNAÍ – MG em relação à Lei Municipal 3.697/2023, que torna obrigatória “a disponibilização e identificação de brinquedos adaptados para crianças com deficiência ou mobilidade reduzida em espaços públicos no Município de Unaí-MG”.

Alega o autor que a lei se ressente de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois, advindo de projeto apresentado por vereador, impõe, todavia, obrigações à Administração, criando despesas para o Poder Executivo, em desacordo com o princípio da separação dos poderes.

Acrescenta que o respectivo projeto de lei não foi instruído de estimativa de impacto financeiro.

Aponta como violados os artigos 2º, 25, 61, §1º, inciso II, alínea ‘c’, da Constituição Federal e os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, 90 e 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Pede, ao final, a declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada.

Requerida medida cautelar, foi concedida pelo acórdão de ordem n. 19.

O Presidente da Câmara Municipal de Unaí - MG manifestou-se no evento n. 11, advogando a constitucionalidade formal e material da lei.

Em parecer (evento n. 15), a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência da demanda.

É o relatório.



Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 1.0000.23.289260-4/000

A presente ação direta de inconstitucionalidade se presta à impugnação da Lei n. 3.697/2023 do Município de Unaí - MG, oriunda do projeto de lei n. 9/2023 apresentado por vereadora (eventos n. 06 e 07).

Eis o inteiro teor do diploma normativo impugnado (evento n. 02):

LEI Nº 3.697, DE 30 DE OUTUBRO DE 2023.

Obriga a disponibilização e identificação de brinquedos adaptados para crianças com deficiência ou com mobilidade reduzida em espaços públicos no Município de Unaí.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ, Estado de Minas Gerais, no uso da atribuição que lhe confere o parágrafo 9º do artigo 72 da Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal decreta e ele, em seu nome, promulga a seguinte

Lei:

Art. 1º Ficam os parques infantis e playgrounds instalados em estabelecimentos de ensino, praças e áreas de lazer públicas obrigados a disponibilizar e identificar os brinquedos adaptados para o uso de crianças com deficiência, inclusive visual, ou com mobilidade reduzida.

Parágrafo único. A disponibilização de brinquedos adaptados nos espaços públicos já existentes poderá ser feita de forma gradativa, na medida da disponibilidade financeira do respectivo ente municipal.

Art. 2º Nos locais a que se refere o caput do artigo 1º desta Lei deverão ser afixadas placas com o objetivo de identificar a disponibilidade dos referidos brinquedos adaptados.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, a serem estabelecidas pelo respectivo ente municipal.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconstitucional Nº 1.0000.23.289260-4/000

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Unaí, 30 de outubro de 2023; 79º da Instituição do Município.

Como se vê, a lei impugnada, inspirada pelo meritório propósito de implementar direitos de crianças portadoras de necessidades especiais, impõe obrigações à Administração, exigindo a disponibilização e identificação de brinquedos adaptados para uso de “crianças com deficiência, inclusive visual, ou com mobilidade reduzida”.

Essas medidas, não há dúvidas, implicam aumento de despesas a cargo do Poder Executivo, mas daí não se pode concluir que a lei, de origem parlamentar, é formalmente inconstitucional por vício de iniciativa, como se apenas ao prefeito fosse dado propor projeto de lei com o teor em apreço.

Sob a sistemática da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal, a partir do exame da constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que tornava obrigatória a “instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias”, firmou a seguinte tese (tema 917):

“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.”

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

Do voto do relator, Ministro Gilmar Mendes, extraem-se os fundamentos da tese firmada:



“O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

(...)

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

(...)

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbra nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.”

Como a lei impugnada no presente processo cria despesa para a Administração Pública, mas não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, conclui-se que não há falar em vício de iniciativa legislativa no caso.

Por fundamento diverso, contudo, revela-se inconstitucional a lei, considerando o disposto no artigo 113 do ADCT:

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 EC 95/2016)



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.23.289260-4/000

Conforme assente na jurisprudência do STF, “a emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu **requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais**, requisito esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, **dirige-se a todos os níveis federativos**” (ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019) – grifei.

Como já ponderou o Desembargador Marco Aurélio Ferenzini, no âmbito deste Órgão Especial, “embora o art. 113 do ADCT não tenha sido reproduzido pela Constituição Mineira, ele se presta ao controle de constitucionalidade de norma municipal, pois se trata de norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membros” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.187362-1/000, Relator(a): Des.(a) Marco Aurelio Ferenzini, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 02/08/2024, publicação da súmula em 20/08/2024)

Diz-se que “toda proposição legislativa (federal, estadual, distrital ou municipal) que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, em linha com a previsão do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal” (ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022).

A consequência do descumprimento do requisito em questão é bem traduzida pela Ministra Rosa Weber: “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” (ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.23.289260-4/000

21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021
PUBLIC 08-03-2021).

No caso dos autos, a proposição legislativa que resultou na lei impugnada não foi instruída com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário das medidas que obriga a Administração a adotar.

Logo, afigura-se formalmente constitucional a lei impugnada, pela inobservância do requisito de validade estabelecido pelo artigo 113 do ADCT, que veicula norma de reprodução obrigatória pelos Estados membros.

Em abono da conclusão alcançada, extrai-se da jurisprudência deste órgão especial:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - SUPRIMENTOS HOSPITALARES - CRIAÇÃO DE DESPESAS - ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - AUSÊNCIA - PROCEDÊNCIA DA DEMANDA.
- Após a edição da EC 95, de 2016, que introduziu nova redação ao art. 113 do ADCT, o STF vem entendendo que a apresentação de estimativa de impacto financeiro no curso do processo legislativo é requisito imprescindível para a validade formal de leis que criem despesa obrigatória ou concedam benefícios fiscais.

- A ação direta de constitucionalidade deve ser julgada procedente tem em vista que o processo legislativo não foi instruído com a estimativa de impacto financeiro e orçamentário, havendo risco de interferência na gestão de recursos e prejuízo ao funcionamento regular dos serviços públicos. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.139597-3/000, Relator(a): Des.(a) Carlos Roberto de Faria, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/08/2024, publicação da súmula em 09/09/2024)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CATAGUASES. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO E ALIENAÇÃO DE TERRENOS. DESCONTO DE 60% PARA PAGAMENTO À VISTA. RENÚNCIA DE RECEITA. DEMONSTRATIVO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.



Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 1.0000.23.289260-4/000

**INEXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE.
PRETENSÃO ACOLHIDA.**

1. O art. 113 do ADCT estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

2. De acordo com o entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal, 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.

3. Assim, ao estabelecer renúncia de receita sem demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro, o § 3º do art. 5º da Lei municipal nº 4.901, de 2022, de Cataguases, incide em inconstitucionalidade formal.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 1.0000.23.348184-5/000, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 14/09/2024, publicação da súmula em 16/09/2024)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 1.214/2023 DO MUNICÍPIO DE JUATUBA - IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA DE PUBLICIDADE MEDIANTE QR CODE - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - ART. 113 DO ADCT - VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Embora o art. 113 do ADCT não tenha sido reproduzido pela Constituição Mineira, ele se presta ao controle de constitucionalidade de norma municipal, pois se trata de norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. O art. 113 do ADCT prevê que toda "proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". A Lei Municipal nº 1.214/2023, do município de Juatuba/MG, incorreu em vício de inconstitucionalidade formal já que previu implementação de sistema de publicidade mediante QR CODE, desacompanhado do estudo relacionado ao impacto orçamentário e financeiro que o serviço ocasionará. (TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 1.0000.23.280367-6/000, Relator(a): Des.(a) Marco Aurelio Ferenzini, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 02/07/2024, publicação da súmula em 03/07/2024)



Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 1.0000.23.289260-4/000

É caso, portanto, de acolher o pedido inicial.

DISPOSITIVO

Pelo exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na ação, para proclamar a inconstitucionalidade da Lei 3.697/2023 do Município de Unaí - MG.

Cumpra-se o disposto no artigo 336 do RITJMG, comunicando-se o resultado do julgamento à autoridade ou ao órgão responsável pela expedição do ato mediante a remessa da cópia do acórdão.

Ao cartório incumbe, ainda, encaminhar cópia do acórdão à Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes, para a devida divulgação, nos termos do artigo 336, parágrafo único do RITJMG.

DES. BRUNO TERRA DIAS - De acordo com o(a) Relator(a).

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

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).

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).



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.23.289260-4/000

DES. FERNANDO CALDEIRA BRANT - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MAURÍLIO GABRIEL - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WAGNER WILSON FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. PEDRO BITENCOURT MARCONDES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MARCELO RODRIGUES - 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).

SÚMULA: "JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE"