



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 14.356/2022 DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA - MG – PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO – NORMAS ADVINDAS DE EMENDAS PARLAMENTARES QUE AUMENTAM DESPESAS – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

- No âmbito municipal, compete privativamente ao Prefeito apresentar o projeto de lei com a proposta de plano plurianual.

- Consoante tese firmada pelo STF em julgamento submetido à sistemática da repercussão geral (Tema 686, RE 745811), “são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF)”.

- Na lei municipal que veicula o plano plurianual, as normas advindas de emendas parlamentares ao projeto original que aumentam despesas **afigram-se inconstitucionais.**

AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.23.015494-0/000 - COMARCA DE JUIZ DE FORA - REQUERENTE(S): MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA - REQUERIDO(A)(S): CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

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 DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

DES. FERNANDO LINS
RELATOR



DES. FERNANDO LINS (RELATOR)

V O T O

Trata-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ajuizada pela Prefeita de Juiz de Fora – MG em relação à parte do anexo único da lei municipal 14.356, de 13 de janeiro de 2022, a qual estabelece o plano plurianual para o período de 2022 a 2025.

Esclarece que, por meio da mensagem do executivo 4.476/2021 que enviou à Câmara Municipal, deflagrou o processo legislativo que resultou na lei impugnada. Aduz que, no curso desse processo, o anexo do projeto de lei foi alterado por emendas inconstitucionais, cada qual identificada pelo “número da folha em que se encontra nos autos do processo 9.225-00/2021, que tramitou naquela casa legislativa”.

Alega que a emenda de f. 06 alterou a “ação 182” para nela incluir “sub-ação consistente na criação de núcleos para atendimentos psicossociais nas escolas municipais”; a emenda de f. 22 “alterou a ação 215 para inserir sub-ação consistente na realização de concurso público para agentes de cultura”; a emenda de f. 26 “alterou a ação 297, no sentido de inserir sub-ação consistente no fornecimento de equipamentos de proteção individual aos servidores públicos municipais”; a emenda de f. 28 alterou a ação 102, pressupondo “serviço inexistente (coleta de esgoto na zona rural)”; a emenda de f. 45 “altera a ação 52”, aumentando o número de vagas para creche inicialmente previsto no plano.

Todas as referidas emendas, segundo alega, violam o princípio da separação dos poderes, criando irregularmente despesas para o Poder Executivo.

Afirma, ainda, que “a alteração na ação 224, levada a cabo por meio da emenda de f. 12, viola o **princípio federativo** (incorporado à



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000

Constituição do Estado de Minas Gerais através de seu art. 1º, § 2º), na medida em que dispõe sobre ação que compete privativamente à União, nos termos do art. 21, IX e XII, “b” da Constituição da República”.

Com esses fundamentos, pede, ao final, a “declaração da inconstitucionalidade parcial do Anexo Único da Lei 14.356, de 13 de janeiro de 2022, vale dizer, das alterações promovidas por meio das emendas que modificaram as ações 82, 102, 182, 215, 224 e 297, constantes do a Lei Municipal 14.515, de 21 de outubro de 2022, do Município de Juiz de Fora”.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora – MG prestou informações, defendendo, primeiramente, a constitucionalidade da emenda de f. 12, que alterou a ação 224, incluindo a sub-ação de “incentivar e promover ações governamentais para programar e desenvolver as redes elétricas na zona rural”.

Alega que a referida emenda trata de “matéria afeta à estruturação urbana do Município de Juiz de Fora – MG”.

Aduz que, nos termos do artigo 30, I, da Constituição Federal e 171 da Constituição Estadual, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, entre os quais figura o ordenamento territorial.

Ressalta que, conforme o artigo 30, V da CF e o artigo 170, VI, da CE, “cabe aos Municípios organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluídos nesses os serviços de iluminação pública”. Acrescenta que a ANEEL, “autarquia responsável por regular o setor elétrico brasileiro, traz em seu site oficial que cabe aos Municípios a elaboração de projeto, a implantação, a expansão, a operação e a manutenção das instalações de redes elétricas”.

Conclui que a emenda que altera a ação 224 não se ressent de inconstitucionalidade formal, porque versa sobre “tema de interesse



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000

local”, cuidando de “ordenamento territorial” em relação a serviços de iluminação pública.

Quanto às emendas que alteram as ações 82, 102, 182, 215 e 297, sustenta que não “violam o princípio da convivência harmônica entre os Poderes”, argumentando que não extrapolou os limites de sua competência ao exercer o poder de emendar os projetos de lei.

Eis as razões pelas quais postula, ao final, o julgamento de improcedência do pedido inicial.

Em parecer (evento n. 19), a Procuradoria-Geral de Justiça opina pelo julgamento de procedência do pedido inicial.

É o relatório.

Ao controle judicial abstrato de constitucionalidade é submetida, por via principal (ação direta), parte do anexo único da Lei n. 14.356, de 13 de janeiro de 2022, do Município de Juiz de Fora – MG, a qual estabelece o plano plurianual para o período de 2022 a 2025.

Conforme ensina a doutrina, a “programação orçamentária será realizada por meio de três leis: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”. Define-se como plano plurianual (PPA) o “ato que programa as despesas que possuem um ciclo orçamentário maior, tais como as despesas de capital e programas. Sua função é dar coerência à relação entre programas, investimentos e orçamentos” (Paulo Caliendo *in Comentários à Constituição do Brasil / J. J. Gomes Canotilho...[et al.] ; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018*).

No âmbito federal, compete privativamente ao presidente da república apresentar o projeto de lei com a proposta de plano plurianual (artigo 165, I, CF). Semelhantemente, na esfera estadual, é reservada ao governador do estado a iniciativa da lei relativa ao plano plurianual (art. 153, I e art. 160, §2º, ambos da CEMG).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000

Por força do princípio da simetria, a mesma lógica deve ser observada no âmbito municipal, com o reconhecimento de que cabe privativamente ao prefeito deflagrar o processo legislativo em relação ao plano plurianual. Nesse sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal em distintas oportunidades:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTIGO 41 DO RESPECTIVO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. VINCULAÇÃO DE RECEITAS AO FOMENTO DE PROJETOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E A PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. FACULTA-SE AOS ESTADOS-MEMBROS E AO DISTRITO FEDERAL A VINCULAÇÃO DE PARCELA DE SUAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. **A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. (...)**

(ADI 422, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 23-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019) – grifei

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. AFETAÇÃO DE DEZ POR CENTO DO ORÇAMENTO BRUTO A PROGRAMAS AGRÍCOLAS. LEI DE INICIATIVA POPULAR. INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO.



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000

PRECEDENTES. CARÁTER CÍCLICO DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA. 1. O Supremo consolidou o entendimento de que a aplicabilidade da regra de iniciativa a que alude o art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal é restrita aos Territórios. 2. **A Constituição de 1988, ao disciplinar o orçamento público dos entes da Federação, prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em função da competência técnica do dirigente da Administração Pública para gerir as finanças e definir as políticas do ente.** 3. As regras do processo legislativo são corolário da autonomia, independência e harmonia dos Poderes e reveladoras do sistema federativo (CF, arts. 1º e 2º). Constituem, portanto, normas de reprodução obrigatória pelos Estados e pelo Distrito Federal. Precedentes. 4. (...) (ADI 2674, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-09-2023 PUBLIC 20-09-2023) – grifei

EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Inciso V, do § 3º, do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14. Alegação de afronta aos arts. 2º, 61, § 1º, II, alínea b; 165, § 2º; 166, § 3º, I e § 4º; e 167, IV, da Constituição Federal. 3. **Competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o processo legislativo das matérias pertinentes ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Anuais.** Precedentes: ADIN 103 e ADIN 550. 4. Relevantes os fundamentos da inicial e conveniente a suspensão da vigência da norma impugnada. 5. Medida liminar deferida, para suspender, até decisão final da ação direta, a vigência do inciso V do § 3º do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 10.11.1997. (ADI 1759 MC, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 12-03-1998, DJ 06-04-2001 PP-00066 EMENT VOL-02026-03 PP-00497) – grifei



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000

No caso dos autos, em conformidade com a regra de iniciativa em exame, foi a Prefeita de Juiz de Fora – MG quem propôs o projeto de lei atinente ao plano plurianual de Juiz de Fora – MG com referência ao período de 2022 a 2025.

Sucede que, no curso do processo legislativo, sobrevieram emendas parlamentares que alteraram o anexo único do projeto, para incluir as seguintes ações: a) “criação de núcleos para atendimentos psicossociais nas escolas municipais” (emenda de f. 06 dos autos do processo legislativo n. 9.225-00/2021); b) “realização de concurso público para agentes de cultura” (emenda de f. 22); c) “fornecimento de equipamentos de proteção individual aos servidores públicos municipais” (emenda de f. 26); d) instituição de serviço de coleta de esgoto na zona rural (emenda de f. 28); e) aumento do número de vagas para creche (emenda de f. 45); f) incentivo e promoção de ações governamentais para programar e desenvolver as redes elétricas na zona rural (emenda de f. 12).

Em que pese o veto apostado pela Prefeita, a lei foi promulgada com os dispositivos referidos, advindos de emendas parlamentares, que implicam aumento de despesas a cargo do Poder Executivo.

Nos termos do artigo 68, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais, “não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa do Governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160, III”, o qual cuida de “emendas ao projeto da lei do orçamento anual ou a projeto que a modifique” – o orçamento anual, é importante esclarecer, não se confunde com o plano plurianual.

Há evidente paralelismo entre a norma em apreço (artigo 68, I da CEMG) e a regra do artigo 63, I, da Constituição Federal, segundo a qual “não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000

iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º”.

Com base nessa regra da Constituição Federal, o STF tem jurisprudência no sentido de que, “embora o poder de apresentar emendas (parlamentares) alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República” (*ADI 4884, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 30-05-2017 PUBLIC 31-05-2017*) ou quando não “guardem pertinência temática com o projeto” (*ADI 2583, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-164 DIVULG 25-08-2011 PUBLIC 26-08-2011 EMENT VOL-02574-01 PP-00001*).

Nas palavras do Ministro Roberto Barroso, o “Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei” (*ADI 6072, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019*) – grifei

Esse entendimento já foi consagrado em precedente submetido à sistemática da repercussão geral (tema 686), no qual o STF firmou as seguintes teses:

- a) há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000

padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF);

b) são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF)
(RE 745811 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-219 DIVULG 05-11-2013 PUBLIC 06-11-2013.)

Não há dúvidas de que as teses firmadas alcançam o âmbito dos municípios, haja vista a incidência do princípio da simetria na matéria.

No caso dos autos, vê-se que as normas impugnadas, oriundas de emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, aumentam despesas, estabelecendo novas ações a cargo do Executivo.

Daí se conclui que as normas em questão se ressentem de inconstitucionalidade formal.

Em abono da conclusão alcançada, extrai-se da jurisprudência deste TJMG, *mutatis mutandis*:

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO ORDINÁRIA - SERVIDOR PÚBLICO - MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - FÉRIAS PRÊMIO - CÔMPUTO DO TEMPO LABORADO EM REGIME CELETISTA - ART. 56, III, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E ART. 159, DA LEI Nº 7.169/96 - ADI Nº. 1.0000.14.071251-4/000 - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 56 DA LOM - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - SENTENÇA REFORMADA NO REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÕES PREJUDICADAS. 1. Seguindo a orientação deste Eg. Tribunal de Justiça, no julgamento da ADI nº. 1.0000.14.071251-4/000, é inconstitucional, por vício formal, emenda parlamentar oriunda de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, que provoca aumento de despesa com pessoal, ampliando o universo de servidores públicos beneficiados com as férias



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000

prêmio. 2. Diante da inconstitucionalidade da norma que assegurou ao servidor celetista a contagem de tempo para fins de férias prêmio, devem ser julgados improcedentes os pedidos formulados na inicial. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0024.13.392134-6/001, Relator(a): Des.(a) Raimundo Messias Júnior, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/08/2023, publicação da súmula em 24/08/2023)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 2.608/2021 DO MUNICÍPIO DE CARMO DO PARANAÍBA - REGIME PREVIDENCIÁRIO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - EMENDA PARLAMENTAR - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - AUMENTO DE DESPESAS - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Nos termos do artigo 66, III, alínea "c", da Constituição Estadual, a iniciativa legislativa em matéria relativa ao regime de previdência dos servidores públicos da Administração Pública é reservada, competindo ao Chefe do Poder Executivo. Aditem-se emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, desde que haja pertinência com o conteúdo da proposição original e não representem um aumento de despesa. O artigo 2º da Lei n. 2.608/2021 do Município de Carmo do Paranaíba, resultante de emenda parlamentar, viola a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 66, inciso III, alínea "c", da Constituição do Estado de Minas Gerais, implicando em aumento de despesa sem comprovação de receita e estimativa de impacto orçamentário e financeiro. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.011315-3/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 14/06/2023, publicação da súmula em 20/06/2023)

DISPOSITIVO

Pelo exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO INICIAL, para proclamar a inconstitucionalidade parcial do anexo único da Lei 14.356/2022 do Município de Juiz de Fora, na parte em que alteradas, por emendas parlamentares, as ações 82, 102, 182, 215, 224 e 297.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000

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. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO - De acordo com o(a) Relator(a).

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

DES. CAETANO LEVI LOPES - 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).

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).

DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. EVANGELINA CASTILHO DUARTE - De acordo com o(a) Relator(a).

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



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.23.015494-0/000

DES. MAURÍLIO GABRIEL - 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).

SÚMULA: "JULGARAM PARCIALMENTE
PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE"