



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.123622-7/000



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE ITAÚNA. FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS. VALE TRANSPORTE GRATUITO. 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 5.796, de 2022, de Itaúna, instituiu o vale transporte gratuito para o servidor público da Prefeitura Municipal de Itaúna e do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE.

3. A norma incide em inconstitucionalidade, uma vez que dispõe sobre remuneração de funcionários públicos municipais, além de acarretar 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 da Lei municipal nº 5.796, de 2022, de Itaúna.

AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.22.123622-7/000 - COMARCA DE ITAÚNA - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE ITAÚNA - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA - AMICUS CURIAE: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE ITAÚNA.

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 a pretensão inicial](#).

DES. CAETANO LEVI LOPES
RELATOR



DES. CAETANO LEVI LOPES (RELATOR)

V O T O

O requerente aforou a presente ação direta de inconstitucionalidade contra o requerido, Presidente da Câmara Municipal de Itaúna. O objetivo é a declaração de inconstitucionalidade da Lei municipal nº 5.796, de 2022, que dispõe sobre o pagamento do vale-transporte dos servidores do Poder Executivo e de suas autarquias. Asseverou ter havido violação ao princípio da separação de Poderes e vício de iniciativa, uma vez que a competência para dar início à lei que disponha acerca de remuneração e regime jurídico dos servidores públicos é privativa do chefe do Poder Executivo. Esclareceu que a proposição recebeu parecer contrário da própria Procuradoria da Casa Legislativa local exatamente em virtude do vício de iniciativa, mesmo motivo que levou o Prefeito a vetar o projeto, mas veto foi rejeitado pela Câmara Municipal, que promulgou a referida lei. Acrescentou ter havido normatização de direitos de servidores públicos em clara afronta ao entendimento consolidado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 590.829 – MG, com repercussão geral. Acrescentou que a promulgação da lei em questão resultará num irresponsável aumento da despesa do Município. Entende que a lei impugnada violou os artigos 6º, 165, § 1º, e 173, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Requereu medida cautelar.

A medida cautelar foi deferida no acórdão inserido no arquivo eletrônico nº 41.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.123622-7/000

O requerido manifestou-se no arquivo eletrônico nº 50 e afirmou que a Lei municipal nº 5.796, de 24.05.2022, não está produzindo efeitos porque a eficácia da norma está suspensa, conforme acórdão que deferiu a medida cautelar.

O **amicus curiae**, Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Itaúna – SINDSERV, não se manifestou conforme comprovante de decurso de prazo (termo de comunicação sem manifestação).

A douta Procuradoria Geral de Justiça foi ouvida. Os Doutores Marcos Pereira Anjo Coutinho e Nelson Rosenvald, Procuradores de Justiça, emitiram o parecer inserido no arquivo eletrônico nº 51 e opinaram pela procedência do pedido.

Cumpra perquirir se a norma impugnada é inconstitucional.

Não há matéria de fato a ser examinada.

No que respeita ao direito, anoto, **a priori**, que a lei impugnada tem o seguinte teor:

Lei nº 5.796, de 2022, de Itaúna.

Altera a Lei nº 2.681/1992, que “Institui o Vale Transporte Gratuito para o servidor público da Prefeitura Municipal de Itaúna e do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE e dá outras providências”.

Art. 1º. O Parágrafo Único do artigo 1º da Lei nº 2.681/1992, que “Institui o Vale Transporte Gratuito para o servidor público da Prefeitura Municipal de Itaúna e do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE e dá outras providências”, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Parágrafo único. O Vale Transporte previsto nesta lei será utilizado no sistema de transporte coletivo urbano e rural no Município de Itaúna, onde os beneficiários poderão optar por cartões vale transporte ou por recebimento do auxílio transporte a



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.123622-7/000

ser concedido juntamente com o crédito dos vencimentos, destinado ao custeio de despesas realizadas como transporte pelos servidores.”

Art. 2º. A Ementa da Lei nº 2.681/1992 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Institui o Vale Transporte Gratuito para o servidor público da Prefeitura Municipal de Itaúna, do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE e do Instituto Municipal de Previdência - IMP e dá outras providências”.

Art. 3º. Essa lei entra em vigor no ano de 2022.

Feito o reparo, a Constituição da República estabelece normas de observância obrigatória para todo o ordenamento jurídico e a desconformidade de ordem material ou formal acarreta invalidade da norma infraconstitucional. Neste sentido é a lição de Carmen Lúcia Antunes Rocha na obra *Constituição e constitucionalidade*, Belo Horizonte: Editora Lê, 1991, p. 106:

Inconstitucionalidade material e formal.

Configura inconstitucionalidade material a desconformidade ou incompatibilidade do conteúdo de lei, ato normativo ou comportamento com o disposto em norma constitucional. A Constituição obriga. O desacatamento desta obrigação agrava o sistema, rompendo-se toda a harmonia do ordenamento, e patenteando-se a incongruência entre a norma constitucional e a infraconstitucional ou o comportamento controlado, donde exsurge a imperiosidade daquela como pólo central, primário e superior do sistema.

Não apenas o agravo aos direitos fundamentais pode ser considerado inconstitucionalidade material. Qualquer agressão sofrida pela norma constitucional é inválida. O que importa, para esta constatação, é a existência de confronto e adversidade ou incompatibilidade entre conteúdo constitucionalmente posto e diverso e impossível tratamento dele em norma infraconstitucional. A supremacia constitucional não se impõe apenas pela superioridade formal, mas principalmente pelo



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.123622-7/000

conteúdo que se firma e se forma como embaixador do Estado e, neste, das diretrizes sobre a extensão e o exercício dos direitos e deveres pelos indivíduos em seu relacionamento sócio-político, econômico e cultural.

A inconstitucionalidade formal manifesta-se pela inobservância e descombinação na forma ou no processo de formação da lei com a norma constitucional que dela trate. Pode ocorrer em razão do processo legislativo, de circunstâncias havidas em sua tramitação, do elemento temporal diverso e inconciliável com a exigência constitucional, enfim por ausência de pureza na tramitação do processo do qual nasce a lei. Algum elemento ou formalidade ou todos os exigidos constitucionalmente terão sido agredidos para que se estampe a inconstitucionalidade formal.

Acrescento que a iniciativa de lei é a faculdade conferida a alguém ou a algum órgão para apresentar os projetos respectivos, segundo a lição de Alexandre de Moraes em *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1095:

Iniciativa de lei é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo, podendo ser parlamentar ou extraparlamentar e concorrente ou exclusiva.

Diz-se iniciativa de lei parlamentar a prerrogativa que a Constituição confere a todos os membros do Congresso Nacional (Deputados Federais/ Senadores da República) de apresentação de projetos de lei.

Diz-se, por outro lado, iniciativa de lei extraparlamentar àquela conferida ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos (iniciativa popular de lei).

E prossegue na p. 1.096:

As matérias enumeradas no art. 61, § 1º da Constituição Federal, cuja discussão legislativa dependem da iniciativa privativa do Presidente da República, são de observância obrigatória pelos



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.123622-7/000

Estados-membros que, ao disciplinar o processo legislativo no âmbito das respectivas Constituições estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal.

A iniciativa de leis deve obediência aos parâmetros e limites constitucionais, sob pena de violação ao princípio constitucional da independência dos Poderes, previsto nos artigos 6º e 173 da Constituição mineira.

O art. 66, III, 'b', da Constituição do Estado de Minas Gerais dispõe ser da competência privativa do Governador do Estado a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração:

Art. 66. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III – do Governador do Estado:

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;

O artigo 90, V e XIV, da mesma Constituição, por sua vez, dispõe ser da competência privativa do chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo sobre a organização e a atividade do referido Poder.

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;

O art. 68, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais não admite aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa do



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.123622-7/000

Governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita:

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;

O art. 161, II, da Constituição estadual veda a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários ou adicionais:

Art. 161. São vedados:

II – a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Por simetria, são regras que devem ser observadas pelos Municípios.

Acrescento que, de acordo o entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 878.911 – RJ, com repercussão geral, usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que trata do regime jurídico de servidores públicos:

**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.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.123622-7/000

4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.

5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878.911 RG – RJ, Tribunal Pleno, Relator Min. Gilmar Mendes, j. em 29.09.2016, Repercussão Geral – Mérito, in DJe de 11.10.2016)

Consta no voto do Relator:

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.

A contraprestação pelos serviços prestados – remuneração – logicamente está inserida no contexto desta relação jurídica estabelecida entre a Administração Pública e seus servidores.

Ademais, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 590.829 – MG (Tema nº 223), também com repercussão geral, decidiu que é inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município:

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ATUAÇÃO. REVISÃO. Ante a possibilidade de vir à baila entendimento que possua ligação com a Constituição Federal, como ocorre quanto aos preceitos sensíveis, de adoção obrigatória pela Carta estadual, admissível é o recurso extraordinário – Recurso Extraordinário nº 199.293/SP, de minha relatoria, e Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.529/MT, da relatoria do ministro Octavio Gallotti. LEI ORGÂNICA DE MUNICÍPIO. SERVIDORES. DIREITOS. Descabe, em lei orgânica de município, a normatização de direitos dos servidores, porquanto a



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.123622-7/000

prática acaba por afrontar a iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 2.944/PR, relatada pela ministra Cármen Lúcia, 3.176/AP, 3.295/AM, relatadas pelo ministro Cezar Peluso, e 3.362/BA, de minha relatoria. (RE n° 590.829 – MG, Tribunal Pleno, Relator: Min. Marco Aurélio, j. 05.03.2015, in DJe 30.03.2015).

A Lei municipal n° 5.796, de 2022, de Itaúna, instituiu o vale transporte gratuito para o servidor público da Prefeitura Municipal de Itaúna, do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE, ou seja, alterou a disciplina normativa do vale transporte, que compõe a remuneração dos funcionários públicos.

Portanto, a lei impugnada tratou de remuneração dos servidores públicos, matéria que, por simetria, insere-se na esfera de exclusiva iniciativa do chefe do Poder Executivo local. Logo, há clara violação aos dispositivos mencionados e ao princípio constitucional da separação dos Poderes, restando caracterizado o vício formal.

Acrescento que os artigos 68, I e 161, II, da Constituição do Estado de Minas Gerais vedam a criação de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

É nítido que a norma impugnada trará impacto financeiro com aumento de despesa para o Poder Executivo local. E, inexistente indicação da fonte de receita. Assim, está clara a violação das normas constitucionais declinadas.

Com estes fundamentos, julgo procedente a pretensão inicial e declaro inconstitucional a Lei municipal n° 5.796, de 2022, de Itaúna.

Cumpra-se o disposto no art. 338 do Regimento Interno deste Tribunal.



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.22.123622-7/000

Sem custas.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - 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. 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. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - 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. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).

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

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



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.123622-7/000

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

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

SÚMULA: "JULGARAM PROCEDENTE A
PRETENSÃO INICIAL."