



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça

1º Cartório de Feitos Especiais  
[primeirocafes@tjmg.jus.br](mailto:primeirocafes@tjmg.jus.br) - (31) 3237-5111

Belo Horizonte, 11 de agosto de 2023.

Ofício nº 1795/2023

Ref.: envia cópia do acórdão referente à ADI nº 1.0000.22.252640-2/000.  
(Eletrônico)

Senhor(a) Presidente,

Para conhecimento de Vossa Excelência e providências cabíveis, encaminho-lhe cópia do acórdão, nos autos da **ADI em epígrafe**.

Acórdão comunicado em 11/08/2023.

Atenciosamente,

Alexandre Aurélio de Oliveira  
Escrivão do 1º Cartório de Feitos Especiais

Exmo.(a) Sr.(a)  
Presidente da Câmara Municipal  
Conselheiro Lafaiete/MG

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete-MG  
-23-490-2023-16:19-04/58-1/1



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



ÓRGÃO ESPECIAL

Sessão de 28 de junho de 2023

Nº do Processo na Pauta: 10  
Ação Direta Inconst nº 1.0000.22.252640-2/000  
Comarca de Conselheiro Lafaiete -

**Partes:**

Requerente(s) PREFEITO MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE  
Requerido(a)(s) PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO  
LAFAIETE  
Interessado(s) PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**Composição:**

Des. José Arthur Filho	Presidente
Des. Kildare Carvalho	Relator
Des. Geraldo Augusto	
Des. Belizário de Lacerda	
Des. Moreira Diniz	
Des. Edilson Olímpio Fernandes	
Desa. Beatriz Pinheiro Caires	
Des. Armando Freire	
Des. Valdez Leite Machado	
Desa. Teresa Cristina da Cunha	
Peixoto	
Des. Alberto Vilas Boas	
Des. Domingos Coelho	
Desa. Albergaria Costa	
Des. Pedro Bernardes de Oliveira	
Des. José Flávio de Almeida	
Des. José Marcos Rodrigues Vieira	
Des. Júlio César Lorens	
Des. Wanderley Paiva	
Desa. Ana Paula Caixeta	
Des. Corrêa Junior	
Des. Marco Aurelio Ferenzini	
Des. Renato Dresch	
Des. Carlos Henrique Perpétuo	
Braga	
Des. Fernando Lins	
Des. Adriano De Mesquita Carneiro	

**Decisão:**

"INDEFERIRAM A MEDIDA CAUTELAR, POR MAIORIA"

Des. José Arthur Filho  
Presidente

Número Verificador: 1000022252640200020233707771

Requerente e Requerido



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Documento assinado eletronicamente, Medida Provisória nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001.

Signatário: THIAGO TINANO DUARTE, Certificado: 403B39BF2D1ADE07402742E0E8FDC39A, Belo Horizonte, 04 de julho de 2023 às 15:37:51. Signatário: Desembargador JOSE ARTHUR DE CARVALHO PEREIRA FILHO, Certificado: 65B1E6C0E3047546C6773DAD11300602, Belo Horizonte, 04 de julho de 2023 às 15:06:03.

Verificação da autenticidade deste documento disponível em <http://www.tjmg.jus.br> - nº verificador: 1000022252640200020233707771



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000



**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – “PROGRAMA EDUCAÇÃO ANIMAL NAS ESCOLAS” – INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE INICIATIVA – LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA: REQUISITOS: AUSÊNCIA.**

- Sendo a lei impugnada meramente autorizativa e, por conseguinte, dependente de regulamentação pelo Executivo local para a produção de efeitos, resta afastado o *periculum in mora* capaz de justificar a suspensão da sua eficácia em sede de Medida Cautelar.

V.V.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.143/2022 DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE – INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO ANIMAL NAS ESCOLAS – REGRAS DE INICIATIVA RESERVADA DE LEI – PRESENÇA – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE REPRESENTA IMPACTO FINANCEIRO – CAUTELAR DEFERIDA.**

Presentes os pressupostos legais e especiais, defere-se a liminar que objetiva suspender a aplicabilidade da Lei nº 6.143/2022 do Município de Conselheiro Lafaiete, que dispõe sobre a instituição o ‘Programa Educação Animal nas Escolas’ no âmbito do Município, até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

**AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.22.252640-2/000 - COMARCA DE CONSELHEIRO LAFAIETE - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - INTERESSADO(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA.**

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, por maioria, vencido o Relator, em INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR.

DES. KILDARE CARVALHO  
RELATOR.

DES. RENATO DRESCH  
RELATOR PARA O ACÓRDÃO



**DES. KILDARE CARVALHO (RELATOR)**

Trato de ação de direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete, pela qual se requer a declaração de invalidade da Lei Municipal nº 6.143/2022, diploma de iniciativa legislativa que *"institui o 'Programa Educação Animal nas Escolas' no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete e dá outras providências"*.

Em suas razões iniciais, o requerente afirma que a lei impugnada padece de vícios de ordem material e formal. Alega que ela viola o princípio da separação de poderes, caracterizando-a como interferência ilegítima do Poder Legislativo sob matéria de competência reservada ao Poder Executivo. Transpondo o mesmo aspecto para dentro do processo legislativo, defende que a iniciativa legislativa para projetos que interferem na gestão administrativa do Município é reservada ao Chefe do Executivo. Destaca que vetou o projeto de lei, pontuando que o veto apostado foi rejeitado pela Câmara Municipal. Aduz que o diploma cria obrigações e estabelece condutas a serem cumpridas pelo Poder Executivo, ao arrepio do que prevê a Constituição do Estado. Aponta violações aos dispositivos da Constituição Estadual que delimita a competência legislativa dos Municípios. Requer, ao final, seja concedida medida cautelar para sustar a eficácia do diploma impugnado.

No documento eletrônico de ordem nº 13, a Coordenação de Pesquisa e Orientação Técnica informa que não há manifestação anterior por parte deste Órgão Especial acerca da constitucionalidade da Lei nº 6.143/2022, do Município de Conselheiro Lafaiete.

Informações pela Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete nos termos do documento de ordem eletrônica nº 18, pugnando pelo indeferimento da cautelar.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

---

Parecer da Procuradoria de Justiça, juntado ao documento de ordem nº 20, oportunidade em que opina pelo deferimento do pedido de medida cautelar.

Este o relatório.

Como se vê, o controle de constitucionalidade provocado pelo Prefeito do Município de Conselheiro Lafaiete põe em perspectiva a compatibilidade da Lei Municipal nº 6.143/2022 – Lei de iniciativa parlamentar – com o ordenamento constitucional, notadamente com os dispositivos que tratam da repartição de competências entre os Poderes da República.

O requerente formula pedido de medida cautelar, pugnando pela suspensão imediata da eficácia da lei. Diante do pedido, passo a analisar, nesta oportunidade, o preenchimento dos pressupostos descritos no art. 12, da Lei nº 9.868/99.

Aqui, registre-se que os pressupostos legais para concessão da medida cautelar são o *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Necessária também a ocorrência de pressupostos especiais, referentes à relevância da matéria e especial significado para a ordem social e a segurança jurídica.

Limitado ao espaço cognitivo que o momento processual oferece, identifico a presença cumulativa dos pressupostos indicados acima. Diante da extensão do conteúdo da legislação, remeto ao seu inteiro teor contido no documento de ordem eletrônica nº 6.

Como se vê, ainda que o diploma se abra para regulamentação pelo Poder Executivo (arts. 4º e 6º), ele inova no ordenamento jurídico, inserindo, no feixe de atribuições a cargo do Poder Executivo local, o dever de promover as atividades elucidadas no art. 2º, além de fomentar os objetivos definidos no art. 5º.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

Nesta análise preliminar, verificam-se indicativos de que a Lei impugnada, fruto da iniciativa parlamentar, desborda da competência legislativa confiada à Câmara Municipal e aos seus edis.

A potencialidade de que dispõe o diploma legislativo para reformular o conteúdo material / funcional dos órgãos da Administração Pública reveste a fundamentação do requerente da relevância necessária ao deferimento da medida cautelar.

Acerca das alegações de que o peso financeiro-orçamentário da Lei e ausência da respectiva previsão orçamentária acarretam a inconstitucionalidade do diploma, de igual forma, credito-lhe força persuasiva para servir de reforço de argumentação.

É que, após a edição do art. 113 do ADCT, a jurisprudência tem sinalizado que, ausente a estimativa do impacto orçamentário e financeiro na legislação impugnada, é forçoso concluir que a norma padece de vício de inconstitucionalidade formal

Neste sentido, tem sido o entendimento deste Tribunal de Justiça:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA – LEI N. 4.296/2021 – PROGRAMA 'VELÓRIO SOCIAL' – INICIATIVA PARLAMENTAR – CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO – MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.**

A Lei Municipal n. 4.296/2021, de Santa Luzia, de iniciativa do Poder Legislativo, que 'Institui o programa Velório Social', implica em ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes, além de constituir violação à autonomia administrativa do Poder Executivo". (TJMG, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.22.112697-2/000, Rel. Des. Valdez Leite Machado, DJ 28/03/2023).

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DO MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES – INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL – CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE ATENÇÃO ODONTOLÓGICA – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO – TEMA N. 917 DA REPERCUSSÃO GERAL**



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

**– PROCESSO LEGISLATIVO NÃO INSTRUÍDO COM A ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – INOBSERVÂNCIA DO ART. 113, DO ADCT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA NO ÂMBITO ESTADUAL – INVALIDADE CONFIGURADA – PEDIDO JULGADO PROCEDENTE**

- Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo a 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.

- A inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro de lei que institui despesa obrigatória configura vício formal ocasionador de sua inconstitucionalidade, à luz dos ditames contidos no art. 113, do ADCT, da Constituição Federal, de reprodução obrigatória.

- A inexistência de previsão, na Constituição do Estado de Minas Gerais, dos ditames da norma adotada como parâmetro da constitucionalidade – art. 113, do ADCT, da Constituição Federal –, não constitui óbice a que este Tribunal de Justiça julgue a presente ação direta de inconstitucionalidade, eis que de reprodução obrigatória. Precedentes.

- Pedido julgado procedente". (TJMG, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.21.128037-5/000, Rel. Des. Correa Junior, DJ 24/11/2022).

Dito isso, reforço que as marcas de inconstitucionalidade que identifico na Lei impugnada se concentram no impacto produzido sobre a estrutura organizacional da Administração Pública, sobre sua capacidade de reformular o conteúdo funcional dos órgãos administrativo e a disponibilização de pessoal capacitado para implementação do dever imposto, além da ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro na legislação impugnada.

Ainda que preliminarmente, é de se concluir que o princípio da separação de Poderes não admite que o Legislativo amplie o conteúdo funcional dos órgãos administrativos, estipulando-lhe funções novas que impactem a forma com que o seu quadro de pessoal está distribuído, com que os cargos estão dispostos.





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.22.252640-2/000

As funções de cada órgão/cargo são o elemento que efetivamente define a sua gênese, razão pela qual modificações promovidas, de modo unilateral, pelo Poder Legislativo significam usurpação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para iniciar projetos que digam respeito à estruturação do aparelho administrativo.

Examinando casos com circunstâncias fáticas próximas às que marcam a constitucionalidade da Lei Municipal nº 6.143/2022, o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de reafirmar sua jurisprudência no sentido de que a reformulação parlamentar do conteúdo funcional dos órgãos administrativos implica usurpação de competência executiva privativa.

Considerado, nesta análise preliminar, o desrespeito à separação dos Poderes em matéria de processo legislativo, constata-se o implemento do pressuposto relativo ao *fumus boni iuris*.

O aspecto atinente à aptidão do diploma impugnado de ensejar o reconhecimento de conduta comissiva do administrador e sujeitá-lo às injunções constitucionais ou legais, denota a presença do perigo de dano.

Assim, eventual inércia na regulamentação da lei, além de não ser suficiente para aplacar, na origem, a inconstitucionalidade apontada, ainda exprime o cenário em que a continuidade da vigência da norma poderá acarretar risco de dano de difícil reparação.

Com estas considerações, concedo a medida cautelar requerida, para suspender a eficácia e aplicabilidade da Lei nº 6.143/2022 do Município de Conselheiro Lafaiete, até o julgamento final desta ação.

**DES. RENATO DRESCH (RELATOR PARA O ACÓRDÃO)**



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

---

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) com pedido de medida cautelar ajuizada pelo Prefeito do Município de Conselheiro Lafaiete/MG em face da Lei nº 6.143/2022, que **"institui o 'programa educação animal nas escolas', no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete"**.

O requerente aponta, em suma, violado o princípio da separação de poderes, pois o Poder Legislativo local interferiu na estrutura e organização da Administração municipal, criando despesas.

A Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ) opina pela concessão da medida (doc. 20/TJ).

O eminente Relator defere a medida cautelar, para suspender os efeitos da norma.

Peço vênia para divergir do eminente Relator, porque não verifiquei a urgência necessária para o fim de concessão da medida cautelar.

Embora pareça estranho o Município instituir programa de educação ambiental, quando o art. 225, VI da Constituição Federal preveja a obrigatoriedade de **"promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente"**, essa questão não é relevante na fase de tutela liminar.

Ocorre que a lei debatida se apresenta como meramente autorizativa e repete, em mais de um de seus artigos, que a norma deverá ser ainda regulamentada pelo Poder Executivo local.

No que interessa, destaco seu conteúdo:

"Art. 1º Fica o Poder Executivo do Município de Conselheiro Lafaiete, **autorizado a criar** o "Programa Educação Animal nas Escolas", no âmbito do município, com a finalidade de possibilitar aos alunos, pais e mães de alunos e profissionais da educação da Rede Municipal de Ensino, o devido conhecimento e educação ao convívio salutar com os animais e com a natureza.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.22.252640-2/000

---

(...)"

"Art. 4º Cabe ao Poder Executivo, regulamentar o programa e a forma de participação do mesmo quanto à participação e da frequência de participação de cada escola da Rede Municipal de Ensino.

(...)"

"Art. 6º Esta Lei poderá ser regulamentada pelo Poder Executivo. (destaquei)".

Assim, mostra-se desnecessário sobrestar seus efeitos ainda em fase incipiente da presente demanda, bastando que o ente municipal, por ora, deixe de implementar os comandos – repita-se, meramente autorizativos – da lei.

Ademais, na só criação do programa propositivo, não se verifica, de plano, alguma interferência indevida na organização ou na estrutura da administração pública e menos ainda despesa imediata.

Por essas razões, renovando vênias ao eminente Relator, voto pelo indeferimento da medida cautelar.

É como voto.

**DES. GERALDO AUGUSTO**

Diante das circunstâncias e da matéria objeto desta medida cautelar, também indefiro a liminar, por não vislumbrar o risco de ineficácia da medida judicial ou a caracterização de dano irreparável ou de difícil reparação, no presente momento processual, na medida em que a norma é de eficácia limitada, ou seja, depende de regulamentação.

**DES. BELIZÁRIO DE LACERDA**

De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. MOREIRA DINIZ**

De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

---

**DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES**

De acordo com o(a) Relator(a).

**DES.ª 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).

**DES.ª TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO**

No caso em análise, peço vênias para aderir a divergência, na medida em que a lei objurgada concede autorização ao Poder Executivo, a criar o "Programa Educação Animal nas Escolas", no Município de Conselheiro Lafaiete.

Neste aspecto, mostra-se ausente, ao menos, nesta oportunidade processual, o perigo da demora, visto que para que haja a efetividade da medida, necessária a vontade política do Executivo.

Nesse sentido, já se pronunciou este Órgão Especial:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – DIPLOMA LEGAL QUE CONCEDE AUTORIZAÇÃO AO MUNICÍPIO – INEXISTÊNCIA DE 'PERICULUM IN MORA' – MEDIDA CAUTELAR – LIMINAR QUE SE INDEFERE 'IN CASU'.**

- A concessão da liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade demanda a confluência de dois requisitos, 'id est', a fumaça do bom direito e o perigo da demora, de forma que ausente qualquer um deles o indeferimento da tutela de urgência é de rigor.

- Não se vislumbra o 'periculum in mora' na hipótese, eis que o diploma legal impugnado apenas concede uma autorização ao executivo, de forma que basta a simples inércia do uso da norma autorizativa para que se evitem os alegados danos que subsidiaram o pedido cautelar. É



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

dizer, acaso divergente a autorização legislativa do interesse administrativo, é suficiente à Administração Municipal não utilizar a prerrogativa dada pela Câmara Municipal". (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.475007-9/000, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/03/2021, publicação da súmula em 26/03/2021).

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – MUNICÍPIO DE CARANGOLA – LEI N. 5.145/2019 – AUTORIZAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DE BEBEDOUROS E COMEDOUROS PARA CÃES EM PRAÇAS PÚBLICAS – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA – AUSÊNCIA DE *FUMUS BONI IURIS* – INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DAS REGRAS DE RESERVA DE INICIATIVA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.**

1. Em sede de cognição sumária, a lei municipal que apenas autoriza o Poder Executivo a implantar bebedouros e comedouros para cães em situação de abandono nas praças públicas, além de não criar despesa para a Administração Pública, não aparenta tratar propriamente de organização administrativa ou de matéria de competência exclusiva do Chefe do Executivo.
2. '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' (STF - ARE 878911 RG).
3. Ausência do *fumus boni iuris* necessário à concessão da medida cautelar requerida.
4. Medida cautelar indeferida.

V.V:

**MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE CARANGOLA – IMPLANTAÇÃO DE BEBEDOUROS E COMEDOUROS EM PRAÇAS PÚBLICAS PARA CÃES ABANDONADOS – REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA LIMINAR – 'FUMUS BONI IURIS' E 'PERICULUM IN MORA' – APARENTE VÍCIO FORMAL – AFRONTA A COMPETÊNCIA PRIVATIVA – ART. 90, XIV, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – ATO TÍPICO DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ADMINISTRATIVA QUE SE INSERE NA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO".** (TJMG – Ação Direta Inconst 1.0000.19.131443-4/000, Relator(a): Des.(a) Paulo César Dias, Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Áurea Brasil, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/05/2020, publicação da súmula em 02/07/2020).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

---

Isto posto, também entendo pelo indeferimento da medida cautelar.

**DES. ALBERTO VILAS BOAS**

De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. DOMINGOS COELHO**

Com a devida vênia ao eminente Relator, acompanho a divergência instaurada pelo ilustre Desembargador Renato Dresch, para indeferir a medida cautelar que busca suspender a eficácia da Lei Municipal nº 6.143/2022, que ***"institui o 'Programa Educação Animal nas Escolas' no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete e dá outras providências"***.

É que se verifica se tratar em caso de lei autorizativa, que autoriza o Poder Executivo a instituir o programa mencionado, o que afastaria a ingerência indevida na organização e estrutura da Administração Pública, afastando o **"periculum in mora"** necessário ao deferimento da medida cautelar requerida, já que necessária a regulamentação do Executivo para sua implementação.

Nesses termos, renovada a respeitosa vênia, adiro à ilustrada divergência, para indeferir a medida cautelar.

**DES.<sup>a</sup> ALBERGARIA COSTA**

De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA**

Com a devida *venia* ao em. Des. Relator, acompanho a divergência para indeferir a medida cautelar, pois, a meu sentir, apesar de relevante a fundamentação apresentada na petição inicial, inexistente o *periculum in mora* a justificar a excepcional concessão da medida cautelar, uma vez que inexistente qualquer imposição imediata de



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

obrigação ao Poder Executivo local, mas mera autorização legislativa reforçada pela necessidade de regulamentação da lei municipal impugnada.

É como voto.

**DES. JOSÉ MARCOS RODRIGUES VIEIRA**

Com a devida vênia do Relator, acompanho a divergência capitaneada pelo Des. Renato Dresch, eis que também não vislumbro os requisitos da medida cautelar.

A educação ambiental como conteúdo a ser ministrado nas escolas locais não apenas dá concretude ao comando do art. 225, VI da Constituição – como destacado pelo mencionado Vogal – como também materializa um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 2º, X da Lei nº 6.938/1981).

Tanto a norma constitucional como a contida na PNMA estabelecem que a educação ambiental deve ser promovida em todos os níveis de ensino. Considerada a preponderância da atuação municipal na educação básica (art. 211, §2º da Constituição), o tema se insere dentre aqueles de interesse local.

Ademais, a norma tem caráter autorizativo.

Sobre as leis autorizativas, ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA:

**"(...) leis autorizativas, em regra, carecem de valor normativo em sentido substancial, enquanto se limitam a dar vida a uma relação entre o legislador e outro órgão da Administração ou a uma entidade pública, para permitir o desenvolvimento de uma atividade ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa.**

**A Constituição prevê algumas hipóteses de leis autorizativas. Assim é que só por lei específica pode ser autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, assim como depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 37, XIX, e XX).**



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

---

**Além desses casos, é necessária autorização legislativa para a alienação de bens imóveis pelo Poder Executivo. A Lei de Orçamento Anual tem muito da natureza de lei autorizativa". ("Processo constitucional de formação das leis". 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 331).**

Como se vê, o sistema não é infenso à prática de busca por um Poder a outro de autorização ao exercício de determinada especialização. Tal espaço de existência normativa, é certo, oferece problemas quanto à sua eficácia jurídica, como mostra o doutrinador citado.

Contudo, não se pode desmerecer a contribuição que esta espécie legislativa pode dar à democracia, pois sua representatividade no campo do diálogo institucional é benéfica ao debate democrático.

A tese dos diálogos institucionais, elaborada por CONRADO HÜBNER MENDES, embora com base na tensão entre Judiciário e Legislativo, pode oferecer referencial teórico para compreensão de embates entre Legislativo e Executivo, na formulação de políticas públicas.

E assim como sustenta o professor da USP, a melhor posição é aquela que rompe com o binarismo adversarial entre os poderes em prol de um diálogo em sentido forte. Partindo de tal modelo, destaca RODRIGO BRANDÃO:

**"(...) o que se quer salientar é que o modelo dos diálogos, que permitem que os poderes sejam permanentemente desafiados pelos demais - por ex. pela possibilidade de o STF controlar a constitucionalidade de emendas constitucionais e pela possibilidade de o Congresso Nacional aprovar emendas constitucionais superadoras de decisões do STF que tenham declarado a inconstitucionalidade de emendas pretéritas - possui maior potencial epistêmico do que modelos de supremacia, onde determinada instituição pode proferir, inquestionavelmente a última palavra sobre o sentido presente e futuro da Constituição. Com efeito, acredita-se que tal flexibilidade e tal interação na solução de questões constitucionais complexas contribuem para a construção**





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

de respostas melhores e respaldadas em consensos mais amplos, na medida em que construídas após amplo diálogo em que cada poder contribui com sua capacidade institucional" ("Supremacia Jurisdicional versus Diálogos Constitucionais", Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2012).

Ademais, o STF alberga tal prática, como se colhe do recente julgamento da ADI 4.727/AP, em que declarada a constitucionalidade de Lei Estadual de origem Parlamentar que autoriza a criação de Bolsa Aluguel:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ – PROGRAMA BOLSA ALUGUEL – VÍCIO DE INICIATIVA – INOCORRÊNCIA – INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL – FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO – INVIABILIDADE. PARCIAL – PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.**

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.

2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (I) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (II) inexistente inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores.

3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

---

**4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá. (ADI 4727, Rel.: Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 23/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023)**

O Min. ALEXANDRE DE MORAIS, destaque-se, externou raciocínio muito próximo do que já defendi em outras oportunidades, a exemplo do diálogo institucional:

Não me parece existir inconstitucionalidade no argumento de ofensa à regra constitucional de iniciativa, o que foi bem exposto pelo eminente Ministro-Relator. Aqui, o que se deu foi um processo legislativo - e várias vezes já discutimos isso aqui - que redundou em uma norma autorizativa. Não é uma norma obrigatória; é uma mera autorização. Já discutimos aqui inclusive se teria grande validade normas desse quilate, digamos assim, ou se seria mais uma manifestação política institucional normatizada. **A Assembleia Legislativa dizendo ao Executivo: "Olha, essa questão é importantíssima; nós, Poder Legislativo, achamos que essa questão é importantíssima. Como está na esfera de atribuições do Poder Executivo, nós autorizamos a fazer".** Seria mais um chamamento à responsabilidade institucional do Poder Executivo, e não uma determinação. Obviamente, se determinação fosse, teríamos aqui, nesse aspecto, uma inconstitucionalidade, mas, como foi também bem colocado pelo eminente Relator, não é uma determinação.

Como naquele – e em outros casos – entendo que o expediente de leis autorizativas configura legítima exortação de um Poder a Outro para, observadas as competências materiais, para servir de legítima provocação, fomentadora de debate mais amplo. O Legislativo, por meio de tal expediente, pode contribuir com sua capacidade institucional para delinear a estratégia de atendimento às necessidades do povo - desde que deixe com o Executivo a prerrogativa final de executar a política pública.

Ademais, a lei autorizativa pode também configurar a omissão da Administração, tema a que sensível a democracia, de modo geral.



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

---

É como Voto, para **indeferir** a medida cautelar.

**DES. JÚLIO CÉSAR LORENS**

Peço vênia ao Des. Relator para acompanhar a divergência instaurada pelo Des. Renato Dresch.

**DES. WANDERLEY PAIVA**

De acordo com o(a) Relator(a).

**DES.<sup>a</sup> ANA PAULA CAIXETA**

Cuida-se de Medida Cautelar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete/MG, quanto à Lei municipal de nº 6.143/2022, que ***"institui o 'programa educação animal nas escolas', no âmbito do município de Conselheiro Lafaiete e dá outras providências"***.

Peço vênia ao eminente Relator, Desembargador Kildare Gonçalves Carvalho, para acompanhar a divergência apresentada pelo ilustre Desembargador Renato Luís Dresch.

Inicialmente, cumpre destacar que a legislação processual, ao dispor sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, expressamente autoriza a concessão de medida cautelar para suspensão dos efeitos do ato normativo impugnado (artigo 12 da Lei 9.868/1999).

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, firmou o entendimento jurisprudencial no sentido de que, ***"para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, devem ser satisfeitos cumulativamente os requisitos da plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus boni iuris) e da possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora)"*** (ADI 5374 MC-AgR, Relator(a): ROBERTO



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

---

BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020).

No caso em apreço, os requisitos necessários à concessão da medida cautelar não se encontram presentes. Isto porque, a legislação municipal impugnada possui caráter meramente autorizativo para que o Poder Executivo municipal, querendo, crie no âmbito municipal o **"programa educação animal nas escolas"** (doc. 06).

Conforme se pode perceber da leitura do ato normativo, a difusão do conteúdo temático e a implementação das atividades (parágrafo único do artigo 1º c/c artigo 2º da Lei municipal de nº 6.143/2022, respectivamente) somente serão realizados por expressa e voluntária adesão do ente municipal.

Em outras palavras, cumpre destacar que a autorização concedida por meio de lei de iniciativa da Câmara Municipal não contém qualquer determinação mandatória e nem mesmo realiza interferência direta na organização do Poder Executivo. Assim, a sujeição do Executivo municipal ao referido programa somente ocorrerá com a sua concordância e voluntária adoção.

Com essas considerações, redobrando o pedido de vênias ao eminente Relator, Desembargador Kildare Gonçalves Carvalho, acompanho a divergência apresentada pelo ilustre Desembargador Renato Luís Dresch.

**DES. CORRÊA JUNIOR**

Com a respeitosa vênias ao eminente Relator, acompanho a divergência instaurada pelo digno Vogal, Desembargador Renato Dresch.

A ausência de plena eficácia do diploma questionado, eis que sujeito à prévia regulamentação pelo Poder Executivo, afasta,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

sobremaneira, o requisito essencial à concessão da medida cautelar, qual seja, o “*periculum in mora*”.

Ademais, sequer a ausência de prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário estaria a eivar a norma questionada de inconstitucionalidade, haja vista a expressa previsão no correspondente Diploma Legal da possibilidade de execução do projeto ali veiculado por meio de parcerias públicas e/ou privadas, sem a assunção, em princípio, de custos para a Administração Pública.

Nesses termos, renovada a respeitosa vênia, adiro à ilustrada divergência, para indeferir a medida cautelar.

É como voto.

**DES. MARCO AURELIO FERENZINI**

De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA**

Peço vênia ao e. Relator, Desembargador Kildare Carvalho, para acompanhar a divergência.

Sendo a lei impugnada meramente autorizativa, dependendo de regulamentação pelo Poder Executivo local para produção de efeitos, não há *periculum in mora* que justifique a sua suspensão em sede de cautelar.

Por essas razões, também voto pelo indeferimento da medida cautelar.

**DES. FERNANDO LINS**

Rogando vênia ao eminente relator, desembargador Kildare Carvalho, acompanho a divergência instaurada pelo ilustre 19º vogal, desembargador Renato Dresch, por também não vislumbrar na presente na hipótese *sub judice* o *periculum in mora*.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

---

**DES. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO**

Sr. Presidente,

Peço *venia* ao ilustre Relator, Desembargador Kildare Carvalho, para acompanhar a divergência inaugurada pelo ilustre Desembargador Renato Dresch, por não vislumbrar, no caso específico dos autos, a urgência alegada, requisito indispensável para o deferimento da medida cautelar.

É como voto.

**DES. JOSÉ FLÁVIO DE ALMEIDA**

De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. JOSÉ ARTHUR FILHO**

Eminentes Pares,

Diante das manifestações já colhidas, valho-me do disposto nos arts. 26, IV, e 110, §3º, ambos do RITJMG, para proferir voto de desempate.

O Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete propõe ação direta pretendendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.143/2022, que **"institui o 'Programa Educação Animal nas Escolas' no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete e dá outras providências"**, ao argumento de que o diploma legal encontra-se maculado por vícios material e formal, a justificar, inclusive, a suspensão cautelar de seus efeitos.

Em seu judicioso voto, o em. Relator concede a medida cautelar rogada, sob o fundamento de que estão presentes elementos **"indicativos de que a Lei impugnada, fruto da iniciativa parlamentar, desborda da competência legislativa confiada à Câmara Municipal e aos seus edis"**.

---

Fl. 19/21



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

Sem embargo, peço vênia a Sua Excelência para **acompanhar a divergência** inaugurada pelo em. Desembargador Renato Dresch.

Segundo consta, conquanto possa haver indícios, ao menos, de vício de iniciativa, a legislação municipal **somente autorizou** a criação do Programa Educação Animal nas Escolas (art. 1º), cabendo ao Poder Executivo municipal regulamentá-lo (arts. 4º e 6º).

Dessarte, não vislumbro, no momento, *periculum in mora* a justificar a sustação cautelar dos efeitos do diploma legislativo, uma vez que, para que não haja qualquer dano ao Erário ou à organização administrativa municipais, basta que o programa não seja implementado nem regulamentado pelo Executivo local.

Forte, portanto, nesses fundamentos, e com a devida vênia àqueles que se posicionaram de modo diverso, adiro à divergência inaugurada pelo em. Desembargador Renato Dresch para **indeferir o pleito cautelar**.

É como voto.

**SÚMULA: "INDEFERIRAM A MEDIDA CAUTELAR".**

Documento assinado eletronicamente, Medida Provisória nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001.

Signatário: Desembargador LUIZ CARLOS DE AZEVEDO CORREA JUNIOR, Certificado: 00BEEFE6CD67A37B8E4E992446, Belo Horizonte, 14 de julho de 2023 às 14:03:14. Signatário: Desembargador ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO, Certificado: 00D352EBA75CDE10AE6A645431, Belo Horizonte, 17 de julho de 2023 às 17:39:12. Signatário: Desembargador GERALDO AUGUSTO DE ALMEIDA, Certificado: 010B7530A1E12544B56EC3E1032BE7D3, Belo Horizonte, 17 de julho de 2023 às 21:45:12. Signatário: Desembargadora TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO, Certificado: 042C332B1711E920B7F696BEE44EC9E8, Belo Horizonte, 17 de julho de 2023 às 18:12:49. Signatário: Desembargador JULIO CESAR LORENS, Certificado: 102F5C6B280B24774FAA17D7EB6571EA, Belo Horizonte, 14 de julho de 2023 às 13:32:56. Signatário: Desembargador KILDARE GONCALVES CARVALHO, Certificado: 24E856D919B54A060EE0A10A7257D164, Belo Horizonte, 17 de julho de 2023 às 20:40:01. Signatário: Desembargador PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA, Certificado: 4A15567529E8433B7ACB6AA22A1DB430, Belo Horizonte, 26 de julho de 2023 às 15:07:39. Signatário: Desembargador FERNANDO DE VASCONCELOS LINS, Certificado: 4A6EC360DDF6F2CA4EC05C3A7F33F8FF, Belo Horizonte, 14 de julho de 2023 às 21:29:32. Signatário: Desembargador GERALDO DOMINGOS COELHO, Certificado: 486E454023E037ABC2651408B00F8BCE, Belo Horizonte, 17 de julho de 2023 às 13:17:26. Signatário: Desembargador RENATO LUIS DRESCH, Certificado: 544A5B9A2DC501CB3247A34A1D926882, Belo Horizonte, 12 de julho de 2023 às 22:21:08. Signatário: Desembargador JOSE MARCOS RODRIGUES VIEIRA, Certificado: 59C3307C3CD6479FD7594703EC002B88, Belo Horizonte, 14 de julho de 2023 às 17:15:50.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.22.252640-2/000

Signatário: Desembargador JOSE ARTHUR DE CARVALHO PEREIRA FILHO, Certificado:  
65B1E6C0E3047546C6773DAD11300602, Belo Horizonte, 17 de julho de 2023 às 23:57:58.

Signatário: Desembargador CARLOS HENRIQUE PERPETUO BRAGA, Certificado:  
799441B943D984E14104E0AD6F1C6BA8, Belo Horizonte, 17 de julho de 2023 às 00:08:53.

Julgamento concluído em: 28 de junho de 2023.

Verificação da autenticidade deste documento disponível em <http://www.tjmg.jus.br> - nº verificador:  
1000022252640200020233412357