



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**Processo:** 1.0000.22.168748-6/000  
**Relator:** Des.(a) Wanderley Paiva  
**Relator do Acordão:** Des.(a) Wanderley Paiva  
**Data do Julgamento:** 13/03/2024  
**Data da Publicação:** 21/03/2024

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE CÂMERA DE SEGURANÇA EM PRÉDIOS PÚBLICOS - MUNICÍPIO DE BICAS/MG - QUESTÃO ADMINISTRATIVA - VÍCIO DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

-Tratando-se de matéria tipicamente administrativa, cabe ao Chefe do Executivo Municipal a competência para delimitar a matéria.

-A instalação de câmeras de segurança em prédios públicos, por certo geraria inegável aumento de despesa para o Poder Executivo, cabendo a ele a iniciativa para legislar sobre a questão.

**AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.22.168748-6/000 - COMARCA DE BICAS - REQUERENTE(S): MUNICÍPIO DE BICAS PREFEITO(A) MUNICIPAL DE BICAS - REQUERIDO(A)(S): CÂMARA MUNICIPAL DE BICAS**

## 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, POR MAIORIA, EM JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO.

DES. WANDERLEY PAIVA  
RELATOR

DES. WANDERLEY PAIVA (RELATOR)

## V O T O

Cuida a espécie de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar proposta pelo MUNICÍPIO DE BICAS/MG, visando declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº. 2.084 de 12 de julho de 2022, sob alegação de que restaram violados os artigos 88, 102 e 228 do Regimento Interno da Câmara.

Afirma o requerente em suas razões iniciais (evento/ordem nº 01) que "na data de 12 de julho de 2022 foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Bicas, a Lei Ordinária 14/2022 que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de sistema de câmera de segurança nos prédios públicos".

Argumenta mais que "o projeto de lei foi deflagrado de iniciativa de membros da Câmara Municipal, ora requerida, não contém qualquer justificativa sobre o contorno normativo pelas razões que serão aduzidas no mérito da questão, sendo assim o projeto foi vetado pelo executivo, ora autor, contudo, o veto foi rejeitado por 5 (cinco) votos a 4 (quatro) e a lei promulgada pelo Poder Legislativo, conforme inteiro teor anexo".

Alega que "a lei contém vício formal em sua promulgação, já que não obedeceu normas procedimentais inseridas no regimento interno e Lei Orgânica do Município de Bicas. Com efeito, a comissão apresentou dois pareceres, um acompanhando o veto, este assinado pelo vereador Luiz Fernando Passos de Souza e outro opinando pela quebra do voto, assinado pelos vereadores Aloysio Barbosa Borges e Rafael Cândido Aquino. Contudo, conforme ata da reunião onde se aprova em plenário o projeto, não foi discutido e colocado em votação os referidos pareceres da comissão, o que por si só fulmina com o procedimento".

Narra ainda que "o artigo 228 do Regimento Interno diz que aplicam-se à apreciação do voto as disposições relativas à discussão do projeto. Pois bem, trata-se o presente caso de parecer sobre o voto do Executivo referente ao projeto que Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de sistema de câmera de segurança nos prédios públicos", logo com arrimo e conjugado com o que dispõe o artigo 102, segunda parte, incisos I e II do mesmo diploma legal (Regimento Interno) teria o digno Presidente da Câmara ter colocado na ordem do dia para discussão e votação os pareceres da comissão, mas não o fez, colocando em votação apenas o voto ao projeto, que são coisas distintas".

Enfatiza que "cabe ressaltar que a Lei supramencionada usurpa a função que é do Judiciário, tendo



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

em vista que a Lei Orgânica determinada o poder de requisição de filmagens aos vereadores, sendo negado pelo Executivo, e o Judiciário sendo instado, este pode ou não determinar a apresentação das filmagens. Necessário se faz esclarecer, outrossim, que todos os prédios do Município já possuem o sistema de monitoramento, sendo ampliado recentemente o número de câmeras".

Pugna pela concessão de medida cautelar para que seja em liminar concedida a suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 2084/2022, pelas razões acima estampadas; que seja ao final julgado procedente o pedido declarando nulo o procedimento viciado adotado pelo requerido na aprovação da malsinada Lei nº 2084/2022.

Através do despacho - (evento/ordem nº 11) - determinou-se a notificação da Câmara Municipal de Bicas/MG, na pessoa de seu Presidente, resultando na petição (evento/ordem nº 13), pugnando pela improcedência da presente demanda.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra da i. Procuradora Eliane Maria Gonçalves Falcão (evento/ordem nº 20 e 25) manifestou-se pela concessão da medida cautelar pleiteada.

A liminar restou deferida, conforme acórdão (evento/ordem 38), suspendendo a eficácia da Lei nº. 2.084/2022, do Município de Bicas.

Retornando os autos à Procuradoria Geral de Justiça para análise do mérito, o parecer é no sentido da procedência do pedido, a fim de que seja declarada a constitucionalidade da Lei nº 2.084/22, do Município de Bicas.

É o sucinto relatório.

Decido.

A presente demanda envolve questionamento sobre a constitucionalidade da lei nº. 2.084/22 do Município de Bicas, que dispõe sobre a instalação de câmeras de segurança em prédios públicos.

A norma impugnada assim dispõe:

Lei Ordinária n. 2.084 /2022, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de sistema de câmera de segurança nos prédios públicos", foi aprovada sem obediência às "normas procedimentais inseridas no regimento interno e Lei Orgânica do Município de Bicas".

(...)

Em análise detida ao caso dos autos, tenho que a lei impugnada indica intervenção na autonomia administrativa do Poder Executivo.

Explico.

O Estado federado adota, por imitação, na sua organização, o modelo da separação e independência entre os poderes para os Municípios (CE, arts. 6º e 173).

A lei não pode mitigar a dimensão constitucional da separação e independência entre os poderes, pois estará alterando, indevidamente, o desenho daquele princípio, que é matéria tipicamente constitucional e de primeira grandeza e que, na rigidez da Constituição brasileira, não poderá ser objeto de emenda constitucional.

O art. 176 da Constituição Estadual, ao estender às Câmaras Municipais, no que couber, o exercício das atribuições enumeradas no art. 62, exclui, consequentemente, da sua competência a criação de normas que interfiram direta e concretamente nas atividades reservadas ao Poder Executivo.

"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já o dissemos e convém se repita que o Legislativo provê, in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, e tais são todas as que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da administração, e tudo mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao Prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a deslocação do Poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial"( Hely Lopes Meireles, in "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 10ª ed, p. 456 e 457).



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

No caso em questão, por envolver matéria de natureza tipicamente administrativa, envolvendo a estrutura da Administração e gerando despesas, a iniciativa deveria se dar pelo Chefe do Poder Executivo e não pelos membros do poder legislativo municipal.

Por certo, o cumprimento da norma ora impugnada, geraria inegável aumento de despesa para o Poder Executivo.

E, neste ponto, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que 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, a saber, a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo.

Tal requisito, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.

Desta feita, não há dúvida de que a lei nº. 2.084/22, do Município de Bicas, que dispõe sobre a instalação de câmeras de segurança em prédios públicos, é matéria administrativa atribuída ao Prefeito Municipal, que, na qualidade de Chefe do Executivo, tem competência para delimitar a matéria.

Nesse sentido, é o posicionamento deste Egrégio Tribunal de Justiça:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº. 4.950/2021, DO MUNICÍPIO DE ITURAMA, QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE VIGILÂNCIA, COM CENTRAL DE MONITORAMENTO, NOS CENTROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E ESCOLAS PÚBLICAS, MANTIDAS PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - QUESTÃO TIPICAMENTE ADMINISTRATIVA - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - ARTIGO 90, INCISO XIV, E 165, PARÁGRAFO 1º, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - VIOLAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.** - A lei nº. 4.950/2021, do Município de Iturama, que dispõe sobre a instalação de câmeras de vigilância, com central de monitoramento, nos Centros Municipais de Educação Infantil e Escolas Públicas, mantidas pelo Poder Executivo Municipal, cuja iniciativa foi de membros do Poder Legislativo Municipal, trata de matéria de natureza tipicamente administrativa, envolvendo a própria estrutura da Administração, razão pela qual a iniciativa, que partiu da Câmara Municipal, deveria ter sido do Chefe do Poder Executivo. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.238252-7/000, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 25/05/2022, publicação da súmula em 01/06/2022)

No mesmo sentido, são os julgados do Excelsior Supremo Tribunal Federal:

**Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.** 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. 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, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

**EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.** 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. 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



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

inconstitucionalidade formal. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o resarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento. (ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021)

Com tais considerações, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº. 2.084/2022, do Município de Bicas/MG.

Façam-se as necessárias comunicações.

**DES. JOSÉ MARCOS RODRIGUES VIEIRA**

Manifesto aquiescência à divergência instaurada pelo Des. Renato Dresch.

Quanto ao mérito, entendo que há precedente do STF no sentido da constitucionalidade de disposições semelhantes, verbis:

"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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE nº878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 11/10/2016).

Assim, a norma de origem parlamentar que disciplina a instalação de câmeras em prédios públicos não configura usurpação de iniciativa legislativa.

E como Voto.

**DES. RENATO DRESCH**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BICAS/MG em face da Lei nº 2.084/2022, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de sistema de câmera de segurança nos prédios públicos".

O requerente defende, em suma, caracterizadas inconstitucionalidade formal e material da norma, respectivamente porque não se teria respeitado o devido processo legislativo e porque não delimitados os pontos de instalação nem a fonte de custeio do sistema.

A Procuradoria-Geral de Justiça suscitou preliminares (doc. 20/TJ).

A medida cautelar foi deferida por acórdão, no qual superadas as preliminares (doc. 38/TJ).

Sem informações da Câmara Municipal (doc. 51/TJ).

O eminentíssimo Relator, Des. Wanderley Paiva, julga procedente o pedido, ao entendimento de que a lei invadiu esfera da competência reservada ao Poder executivo, criando despesas.

Peço vênia para divergir do eminentíssimo Relator, por que reputo deva ser outro o melhor desfecho para o caso.

A lei combatida tem o seguinte teor:

Art. 1º Ficam obrigados os órgãos da administração pública municipal a instalarem sistemas de câmeras de segurança em todos os prédios públicos, praças, parques e jardins.

§1º Os sistemas de câmeras serão utilizados para vigilância patrimonial, sendo vedado o uso para outros fins que não os especificados nesta Lei.

§2º O ente responsável pela administração do imóvel manterá por cinco anos o registro de acesso ao sistema de vigilância, de forma suficiente para identificar a pessoa que fez o acesso, o que foi acessado e o motivo do acesso.

Art. 2º O sistema de vídeo monitoramento deverá ser compatibilizada para uso das Polícias Civil e Militar, bem como da Câmara Municipal.

Art. 3º As despesas decorrentes desta lei correrão por conta de dotações específicas.

Art. 4º Os poderes municipais terão 2 (dois) anos para se adequarem a esta Lei.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme ponderei por ocasião do exame da medida cautelar, a só criação da obrigação de instalar-se sistema de vigilância por câmeras nos bens públicos imóveis, isso por lei com origem no Poder Legislativo, não denota vínculo de iniciativa, nem ofensa à separação de poderes (ou funções), tendo a questão já sido enfrentada e dirimida no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), no ARE 878.911/RJ, submetido ao regime da repercussão geral, que coincidentemente tratou de caso análogo, estabelecendo tese:

Tema 917: Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Assim, como posto expressamente naquele julgado, não há vínculo de iniciativa nem usurpação de competências na edição de lei de iniciativa parlamentar que imponha obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em prédios públicos, ainda que tal seja apto a gerar despesas para a Administração.

E, para o caso, claramente a norma não tratou da organização e da atividade do Poder Executivo (art. 90, XIV, da CEMG), nem da estruturação de órgão público (art. 66, III, "e", da CEMG), embora possa ter impacto econômico-financeiro.

Quanto a esse ponto, especificamente, a norma foi ainda clara ao prever a necessidade de dotação orçamentária própria e prazo - de 2 (dois) anos - para preparação e adequação pela Administração Pública para implemento de obras e adaptações necessárias.

Dante disso, ainda que excepcionalmente tenha faltado o prévio estudo de impacto econômico-financeiro, tal se mostra irrelevante no caso em particular, em virtude desse prazo outorgado, no qual inclusive pode haver revogação ou modificação da própria lei.

Nesse contexto, repto que a norma não viola o conteúdo do julgado na ADI 6.074/DF, que tratou da aplicabilidade do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) aos municípios, porque a lei ora debatida outorgou prazo para os ajustes.

Todavia, persevero na convicção de que a interpretação da lei deve ser tal que cuide da instalação de câmeras apenas nos prédios públicos municipais, sem estender-se às demais edificações porventura afetadas aos serviços do Estado-Membro ou da União Federal e de seus entes da administração indireta.

O mesmo se diga quanto à área interna dos imóveis afetados ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo - ainda que eventualmente cedidos pela municipalidade -, porque o gerenciamento da segurança nesses casos incumbe ao Diretor do Foro e ao Presidente da Câmara Municipal, respectivamente, com isso evitando-se indevido controle ou ingerência de um em outro Poder.

Nada impede, no entanto, que com a aquiescência e participação deles se estabeleça sistema único de monitoramento, para otimizar a prestação do serviço, quiçá pela assinatura de termo de cooperação ou convênio.

Feitas essas considerações, e renovado vênia ao eminentíssimo Relator, julgo parcialmente procedente o pedido, tão somente para dar interpretação conforme ao caput do art. 1º de modo que a expressão "todos os prédios públicos, praças, parques e jardins" seja restringida aos imóveis municipais, sem registro das áreas internas das edificações afetadas ao funcionamento do Poder Legislativo local ou ao Poder Judiciário, salvo com aquiescência deles, formalizada por ato (ou contrato) administrativo.

É como voto.

**DES. MOREIRA DINIZ**

Acompanho o Desembargador Renato Dresch.

**DES. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO**

Rogando vênia às fundamentações declinadas no voto do Relator, peço licença para acompanhar a divergência inaugurada pelo ilustre Des. Renato Dresch.

É como voto.

**DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES**

Cuidam os autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Bicas em face da Lei n. 2.084/2022, que trata sobre a obrigatoriedade de instalação de sistema de câmera de segurança nos prédios públicos.

Conforme asseverado pelo eminentíssimo Desembargador Relator, a norma impugnada cria despesa obrigatória ao determinar que o Executivo fique responsável por instalar sistemas de câmeras de segurança em todos os prédios públicos, praças, parques e jardins (documento n. 07), sem, contudo, ser



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Nos termos do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional n. 95 de 2016: "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro" - destaquei.

O colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, inclusive, tem entendimento firmado de que o artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos, revelando-se, portanto, norma constitucional de reprodução obrigatória pelos entes municipais e estaduais (ADI 6102, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020; ADI 6074, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020; RE 1300587 ED-AgR, Primeira Turma, julgado em 23/11/2021).

Assim, ausente estimativa do impacto orçamentário e financeiro da Lei n. 2.084/22, do Município de Bicas, é forçoso concluir que a norma padece de vício de inconstitucionalidade formal, valendo destacar que, no mesmo sentido, já se posicionou este colendo Órgão Especial:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI N. 5.601/2023 - MUNICÍPIO DE PATROCÍNIO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS E CRECHES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL - APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - ARTIGO 113 DO ADCT - MEDIDA CAUTELAR - REQUISITOS.** A Lei Municipal n. 5.601/2023, de iniciativa parlamentar, que prevê a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas e creches da rede pública municipal, a princípio, revela vício de inconstitucionalidade formal, por ausência de prévio estudo do seu impacto financeiro e orçamentário, nos termos do artigo 113 do ADCT da Constituição da República. Evidenciada a relevância da fundamentação inicial e presente o requisito do perigo na demora, a concessão da cautelar é medida que se impõe. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.159496-1/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 15/09/2023, publicação da súmula em 19/09/2023)

Com essas considerações e a devida vênua, acompanho o eminente Desembargador Relator para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 2.084/2022, do Município de Bicas.

## DES. FERNANDO CALDEIRA BRANT

Ao exame do objeto declaratório da presente ação, em vista do posicionamento divergente e suas razões, trazido pelo Em. Des. Renato Dresch, sou compelido a acompanhar o não menos Em. Relator, em suas razões.

De fato, entendo, no presente pleito que a perspectiva do olhar deve ir além das questões do olhar da inconstitucionalidade material, e focar sim na função administrativa que se observa sendo superada pelo legislativo municipal.

A questão de instalação de câmeras de vigilância, a meu sentir, se aninha no âmago da deliberação do mérito e conveniência da atividade da administração - que melhor deve e pode aquilar a conveniência desta instalação, além de sua abrangência e funcionalidade, o que de certo também indica a ampliação da responsabilidade financeira do projeto.

Possivelmente nem todas as praças e logradouros determinados possam necessitar de tal instalação, e por outro, qual serviço seria contratado - por exemplo em decorrência de verdadeira vigilância remota, que demandaria pessoal, treinamento, além do gasto de sua manutenção e conservação; ou, se seria apenas um sistema repressivo, e não preventivo.

Diversas variantes de interesse público nos parece evidenciam a apreciação da conveniência, amplitude, finalidade de um projeto da tal natureza, até mesmo sua dimensão e necessidade - que repito a meu sentir assenta-se no íntimo da atividade executiva - e que ao que parece não mereceu reflexão ou discussão no âmbito do legislativo municipal.

A este respeito até mesmo o Des. Renato Dresch inicia, em decorrência, a traçar limites mesmo à atividade que se propõe - mas o que, com a devida vênua ao executivo municipal compete avaliar.

Por outro lado, tal serviço, se porventura for de segurança, não se nos evidencia passível de autorização legislativa, se a tanto interessar ao executivo, dentro de suas disponibilidades econômicas implementar sistema de segurança via uma parcela integrante de um todo maior, instalar tais câmeras.

Diante desta breve reflexão é que, também fazendo minhas, com respeitosa licença, as razões de decidir do Desembargador Relator Wanderley Paiva, acompanho o voto de sua Exa., para julgar procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

## DES. CORRÊA JUNIOR

Adiro à conclusão do eminente Relator, julgo procedente a ação direta e declaro a inconstitucionalidade da Lei n. 2084/2022, do Município de Bicas, por descumprimento do disposto no artigo 113, do ADCT, pois, mesmo com o estabelecimento do prazo de dois anos para a ordenada implantação das câmeras de segurança, não foi realizado o prévio estudo de impacto financeiro-orçamentário.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

É como voto.

DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA

Ponho-me de acordo com o voto proferido pelo e. Relator, Desembargador Wanderley Paiva.

Discute-se, no caso, a constitucionalidade da Lei Municipal nº 2.084/2022, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de sistema de câmeras de segurança nos prédios públicos.

No ponto, registra-se que não se desconhece que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 917, no qual se analisava, justamente, a competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança, decidiu que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos". Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Todavia, essa tese foi firmada em julgamento anterior à Emenda Constitucional n. 95/2016, que incluiu o art. 113 no ADCT, que assim dispõe:

"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."

Destaca-se que o Pleno do STF, em julgados posteriores ao do Tema nº 917, já decidiu pela necessidade de prévios estudos orçamentário e financeiro para a lei que implique criação ou aumento de despesas (ou renúncia de receitas).

Nesse sentido:

"CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. 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, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)" (GN)

"EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. 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. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o resarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.(ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021)" (GN)

Desse modo, o projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo municipal pode criar despesa para a Administração Pública, desde que não trate da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (Tema nº 917 do STF), e desde que seja antecedido por estudo de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT).

E, no caso, não há notícia nos autos da realização do referido estudo, o que evidencia a inconstitucionalidade do ato normativo.

Com essas breves considerações, acompanho o e. Relator, para julgar procedente a ação e reconhecer a inconstitucionalidade da Lei nº 2.084/2022 do Município de Bicas.

É como voto.

DESA. ANA PAULA CAIXETA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).

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

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

DES. JÚLIO CÉSAR LORENS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MOACYR LOBATO - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "SÚMULA: POR MAIORIA, JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO."