



Número: **5004171-47.2022.8.08.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **026 - Gabinete Des. EDER PONTES DA SILVA**

Última distribuição : **19/05/2022**

Valor da causa: **R\$ 100,00**

Relator: EDER PONTES DA SILVA

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES (REQUERENTE)	NADIA LORENZONI (PROCURADOR)
Câmara Municipal de Linhares (REQUERIDO)	ULISSES COSTA DA SILVA (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
32693 86	02/09/2022 12:59	Acórdão	Acórdão



PROCESSO Nº 5004171-47.2022.8.08.0000
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)
REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES
REQUERIDO: Câmara Municipal de Linhares
RELATOR(A): EDER PONTES DA SILVA

Composição de julgamento: 029 - Gabinete Des. EDER PONTES DA SILVA - EDER PONTES DA SILVA - Relator / 001 - Gabinete Des. ADALTO DIAS TRISTÃO - ADALTO DIAS TRISTAO - Vogal / 002 - Gabinete Des. MANOEL ALVES RABELO - MANOEL ALVES RABELO - Vogal / 003 - Gabinete Des. PEDRO VALLS FEU ROSA - PEDRO VALLS FEU ROSA - Vogal / 004 - Gabinete Des. ANNIBAL DE REZENDE LIMA - ANNIBAL DE REZENDE LIMA - Vogal / 009 - Gabinete Des. JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA - JOSE PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA - Vogal / 010 - Gabinete Des. CARLOS SIMÕES FONSECA - CARLOS SIMOES FONSECA - Vogal / 012 - Gabinete Des. DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA - DAIR JOSE BREGUNCE DE OLIVEIRA - Vogal / 013 - Gabinete Des. TELÊMACO ANTUNES DE ABREU FILHO - TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO - Vogal / 014 - Gabinete Des. WILLIAN SILVA - WILLIAN SILVA - Vogal / 015 - Gabinete Des^a. ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA - ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA - Vogal / 018 - Gabinete Des. WALACE PANDOLPHO KIFFER - WALACE PANDOLPHO KIFFER - Vogal / 019 - Gabinete Des. JORGE DO NASCIMENTO VIANA - JORGE DO NASCIMENTO VIANA - Vogal / 022 - Gabinete Des. FERNANDO ZARDINI ANTONIO - FERNANDO ZARDINI ANTONIO - Vogal / 023 - Gabinete Des. ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA - ARTHUR JOSE NEIVA DE ALMEIDA - Vogal / 025 - Gabinete Des. JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS - JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS - Vogal / 026 - Gabinete Des. JÚLIO CESAR COSTA DE OLIVEIRA - JULIO CESAR COSTA DE OLIVEIRA - Vogal / 027 - Gabinete Des^a. RACHEL DURÃO CORREIA LIMA - RACHEL DURAO CORREIA LIMA - Vogal / 028 - Gabinete Des. HELIMAR PINTO - HELIMAR PINTO - Vogal

RELATÓRIO



Tribunal Pleno

Endereço: Rua Desembargador Homero Mafra 60, Enseada do Suá,
VITÓRIA - ES - CEP: 29050-906

PROCESSO Nº 5004171-47.2022.8.08.0000
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)
REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES
PROCURADOR: NADIA LORENZONI
REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
Advogado do(a) REQUERENTE: NADIA LORENZONI - ES15419

RELATÓRIO



Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida cautelar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito de Linhares em face da Lei Municipal de Linhares nº 3.891/2019, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Linhares.

Narra o requerente que a referida lei foi editada em razão de projeto de lei de iniciativa do Vereador Tobias Cometti e, mesmo após veto integral do Prefeito Municipal, foi promulgada pela Câmara Municipal de Linhares.

Diante disso, salienta que a referida lei de iniciativa parlamentar cria atribuições para as Secretarias Municipais e gera despesas à Administração Pública, em detrimento das regras de iniciativa legislativa reservadas ao Chefe do Poder Executivo, padecendo, portanto, de inconstitucionalidade formal e material, por afronta ao disposto nos artigos 1º, *caput*, 17, 63, parágrafo único, incisos III e VI, e 64, inciso I, todos da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Com base no exposto, requer a concessão de medida cautelar para suspender a execução e a eficácia da Lei Municipal de Linhares nº 3.891/2019. Ao final, pleiteia que seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, declarando-se a inconstitucionalidade da lei impugnada.

Em informações acostadas no ID 2800043, a Câmara Municipal de Linhares suscita preliminar de ilegitimidade ativa da Procuradora-Geral do Município, argumentando que apenas o Prefeito Municipal possui capacidade postulatória para propor ação direta de inconstitucionalidade. Pugna, ainda, pelo indeferimento da medida liminar pleiteada, sustentando que a lei impugnada estaria em consonância com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na tese de repercussão geral nº 917, o que afastaria a presença do requisito do *fumus boni iuris*, bem como não teria sido demonstrado o *periculum in mora* indispensável à concessão da tutela cautelar, tendo em vista que a lei se encontra em vigor desde novembro de 2019.

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça (ID 2843852), opinando pela não concessão da medida cautelar pleiteada.

É o relatório.

NOTAS ORAIS

VOTOS COM DOCUMENTO (EXCETO VOTO VENCEDOR)

VOTO VENCEDOR



PROCESSO JUDICIAL
ELETRÔNICO



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Pleno

Endereço: Rua Desembargador Homero Mafra 60, Enseada do Suá,
VITÓRIA - ES - CEP: 29050-906

PROCESSO Nº **5004171-47.2022.8.08.0000**
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)
REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES



PROCURADOR: NADIA LORENZONI
REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
Advogado do(a) REQUERENTE: NADIA LORENZONI - ES15419

**VOTO
PRELIMINAR**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida cautelar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito de Linhares em face da Lei Municipal de Linhares nº 3.891/2019, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Linhares.

Conforme relatado, ao prestar as suas informações na forma do artigo 10 da Lei nº 9.868/1999 (L. d. 2800043), a Câmara Municipal de Linhares suscitou preliminar de ilegitimidade ativa da Procuradora-Geral do Município para propor a presente ação direta de inconstitucionalidade, argumentando que, a teor do artigo 112, VII, da Constituição do Estado do Espírito Santo, apenas o Prefeito Municipal detém capacidade postulatória, de modo que a petição inicial também deveria ter sido por ele subscrita.

Todavia, consoante exposto no parecer do Ministério Público do Espírito Santo, consta na petição inicial da presente ação (fl. 15 do id 2611986) a assinatura eletrônica do Prefeito Municipal, que assinou a exordial em conjunto com a Procuradora-Geral do Município.

Dessa forma, **rejeito** a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Câmara Municipal.

VOTO - MÉRITO

Tem-se, aqui, ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida cautelar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito de Linhares em face da Lei Municipal de Linhares nº 3.891/2019, a qual dispõe sobre a realização de análise das águas dos reservatórios das escolas e creches municipais.

Consta na exordial que a referida lei foi editada em razão de projeto de lei de iniciativa do Vereador Tobias Cometti, que, mesmo com parecer desfavorável da Procuradoria da Câmara e das Comissões Legislativas, foi aprovado e, em seguida, encaminhado ao Prefeito Municipal para sanção. Narra, ainda, que o Chefe do Poder Executivo Municipal vetou integralmente o referido autógrafo de lei, tendo a Câmara Municipal rejeitado o veto e promulgado a Lei Municipal nº



3.891/2019, ora impugnada.

O requerente aponta que a Lei Municipal nº 3.891/2019 disciplina sobre matérias afetas à administração pública.

Nesse sentido, argumenta que, embora de grande relevância social, a referida lei fere os princípios da Constituição do Estado, haja vista se tratar de norma **(i)** de iniciativa parlamentar, o que fere a separação de poderes; **(ii)** de efeito concreto; **(iii)** que dispõe sobre organização administrativa do Poder Executivo; **(iv)** que cria atribuições para as Secretarias Municipais; **(v)** e que gera despesas públicas sem indicar a respectiva fonte de custeio.

Diante disso, salienta que a referida lei de iniciativa parlamentar, ao criar atribuições para as Secretarias Municipais e gerar despesas à Administração Pública, viola as regras de iniciativa legislativa reservadas ao Chefe do Poder Executivo, padecendo, portanto, de inconstitucionalidade formal e material, por afronta ao disposto nos artigos 1º, *caput*, 17, 63, parágrafo único, incisos III e VI, e 64, inciso I, todos da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Com base no exposto, requer a concessão de medida cautelar para suspender a execução e a eficácia da Lei Municipal de Linhares nº 3.891/2019. Ao final, pleiteia que seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, declarando-se a inconstitucionalidade da lei impugnada.

Assim delimitada a matéria a ser apreciada no presente caso, passo à análise do pleito de concessão de medida cautelar em relação à referida lei municipal.

A esse respeito, cabe inicialmente consignar que a concessão de medida cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade está condicionada à presença, concomitante, de **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, representativos da probabilidade do direito e do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, em particular pelo fato de as leis e os atos normativos gozarem de presunção *juris tantum* de constitucionalidade.

No presente caso, da análise dos autos, evidencia-se que a Lei Municipal de Linhares nº 3.891/2019 **(i)** assegura a realização *quadrimestral* de coleta de amostras para análise das águas dos reservatórios das escolas e creches no âmbito do Município de Linhares (art. 1º), **(ii)** disciplina que a referida análise “*poderá*” ser efetuada pela Secretaria Municipal de Saúde, por meio de convênio com a empresa concessionária de água (art. 1º, parágrafo único), **(iii)** estabelece regra de publicidade, **(iv)** determina a adoção de providências nos casos em que forem verificadas irregularidades (art. 2º, *caput* e parágrafo único) e, por fim, **(v)** regulamenta que as despesas da execução da lei se darão por dotação orçamentária própria (art. 3º).

Assim, vislumbro que por meio da referida lei foi implementada obrigação ao Poder Público Municipal, consubstanciada na **fiscalização periódica dos reservatórios das escolas e creches do Município de Linhares**, incumbindo à Secretaria Municipal de Saúde a realização dessa fiscalização e disciplinando, inclusive, que a análise se dará por meio de convênio com a empresa concessionária de água. Prevê, ainda, a publicidade do resultado das análises, bem



como providências imediatas nos casos em que restar constatado que a água não está adequada ao padrão de potabilidade (Art. 2º e parágrafo único).

Desse modo, denota-se que **as regras acima cuidam de atividades eminentemente executivas**, eis que criam novas atribuições fiscalizatórias à Secretaria Municipal, tratando, em última medida, de política pública de saúde municipal, matérias essas cuja disciplina legal depende da iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, a teor do que estabelece o artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, *verbis*:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

[...]

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

Cabe aqui ressaltar que, apesar de o dispositivo se referir expressamente ao Governador do Estado, tem-se que as regras de iniciativa nele estabelecidas, pelo princípio da simetria, também se aplicam aos Municípios, os quais, de acordo com o que estabelece o art. 20 da Constituição Estadual, **devem** observar “*os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição*”.

Vale destacar, no ponto, que a Câmara Municipal encaminhou o projeto de lei que deu origem à lei aqui impugnada para a análise do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, o qual proferiu parecer (id. [2612034](#)) assentando a sua inconstitucionalidade, na medida em que viola o princípio da separação dos poderes, uma vez que trata de atividade meramente executiva, que “*não cabe à Câmara dispor através de sua atividade legiferante*”.

Em caso análogo ao presente, o Plenário deste e. Tribunal de Justiça deferiu medida cautelar suspendendo a eficácia de lei municipal que disciplinava sobre organização administrativa e atribuições de secretarias municipais. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 8.927/2016 – ESTABELECE DIRETRIZES DO PROGRAMA CENTRO DE PARTO NORMAL-CASA DE PARTO, PARA O ATENDIMENTO À MULHER NO PERÍODO GRAVÍDICO-PUERPERAL – PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR – DEFERIDO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – VÍCIO DE INICIATIVA – INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL – VIOLAÇÃO AO ART. 63, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS III E IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA DE SAÚDE E NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE. CAUTELAR DEFERIDA (EFEITO EX



NUNC). 1. Projeto de Lei Municipal que acresce atribuições às Secretarias Municipais deva ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, afinal, se ao órgão do Executivo Municipal recair a obrigação, nada mais razoável do que atribuir ao Chefe do Executivo a iniciativa da lei correspondente. Precedente TJES. 2. **A Lei Municipal nº 8.9272016 disciplina a organização administrativa de unidades de saúde e estabelece política pública positiva em prol do cidadão, não se limitando a versar sobre normas programáticas ou sobre direitos fundamentais de cunho negativo, que não exigem do Ente Federado uma prestação efetiva, daí porque questionável a iniciativa do normativo municipal por Vereador.** Assim, o normativo questionado transgredir o plano programático e prevê a implantação de uma Política Pública de Saúde pelo Município, além de disciplinar administrativamente como será o seu funcionamento. **Ao assim proceder, há frontal violação ao art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual, que define a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dirimir sobre organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo e sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.** Fumus boni iuris preenchido. 3. O requisito do periculum in mora extrai-se do risco de serem feitos gastos pelo Executivo decorrente de Lei aparentemente viciada na sua origem, haja vista que, até que seja suspensa a Lei Municipal, a Política Pública de Saúde nela veiculada tem caráter cogente para o Executivo, podendo incidir em omissão juridicamente relevante. 4. Medida cautelar deferida (efeito ex nunc). (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100170001612, Relator : SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 21/09/2017, Data da Publicação no Diário: 02/10/2017)

De igual modo, ao analisar lei de iniciativa do Poder Legislativo que também disciplinou sobre atribuições de órgãos do Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade das normas impugnadas, por vício de iniciativa. Vejamos:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou “o Programa Estadual de Videomonitoramento – PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências” 2. **A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação** 3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1357552 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 21/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.066/2002, DO ESTADO DE SÃO PAULO. DIPLOMA LEGISLATIVO QUE DISCIPLINA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CHAVEIRO E DE INSTALADOR DE SISTEMAS DE SEGURANÇA NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. LEI ESTADUAL RESULTANTE DE PROPOSTA LEGISLATIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS A SEREM DESENVOLVIDAS PELA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDO (CF, ART. 61, § 1º, II, “E”, c/c o ART. 84, VI). CADASTRAMENTO OBRIGATORIO DOS PROFISSIONAIS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OBSERVÂNCIA DE CONDIÇÕES ESPECIAIS PARA O DESEMPENHO DE SUAS ATIVIDADES. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **1. A Lei paulista nº 11.066/2002, de iniciativa parlamentar, criou diversas novas atribuições administrativas a serem desempenhadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, modificando substancialmente o rol de atividades funcionais daquele órgão da Administração Pública paulista, com evidente transgressão à prerrogativa titularizada pelo Governador de Estado para deflagrar o processo legislativo em matéria pertinente à organização e ao funcionamento da Administração Pública estadual (CF, art. 61, § 1º, II, “e”, c/c o art. 84, VI).** 2. O Diploma legislativo impugnado impõe aos chaveiros e instaladores de sistemas de segurança (a) o cadastramento prévio perante a Administração Pública, (b) a comprovação de idoneidade moral e (b) o controle, por meio de formulário padronizado, de informações sobre os serviços executados, as vendas efetuadas, os respectivos clientes e a autorização destes para a sua realização, usurpando a competência privativa da União Federal, para legislar sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI). 3. Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, em tema de regulamentação das profissões, cabe dispor apenas sobre questões específicas relacionadas aos interesses locais e somente quando houver delegação legislativa da União operada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único), inexistente na espécie. 4. A prestação de serviços por chaveiros e instaladores de sistemas de segurança foi classificada pelo Poder Executivo Federal como atividade econômica de baixo risco, garantida a liberdade de exercício, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação, conforme assegurado pelos princípios norteadores da Declaração de Direito de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I). 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente. (ADI 3924, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 29-06-2021 PUBLIC 30-06-2021)

Vale dizer que, em que pese o parágrafo único do artigo 1º da lei impugnada faça menção à *possibilidade* de a medida fiscalizatória ser implementada pela Secretaria Municipal de Saúde, tem-se que se trata, em verdade, de obrigação criada ao Poder Executivo Municipal, uma vez que não é lógico se **assegurar** a realização de uma política pública (*ex vi* art. 1º, *caput*), para, em seguida, tratar que essa poderá ser implementada por determinada secretaria municipal.

Trata-se, assim, de caso de lei autorizativa, em que o Poder Legislativo, a pretexto de *autorizar/ permitir/ possibilitar* determinada conduta pelo Poder Executivo, acaba por criar a obrigação de implementar determinada política pública, cuja disciplina é, na realidade, privativa do próprio



Poder Executivo.

Ao tratar do tema, o Supremo Tribunal Federal já assentou que, **“o fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre a matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. [...] (ADI 3176, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011, DJe-150 DIVULG 04-08-2011 PUBLIC 05-08-2011 EMENT VOL-02560-01 PP-00026)”**.

Não por outra razão, o eminente Desembargador Presidente Fábio Clem de Oliveira, ao proferir voto condutor na ADI nº 0009306-67.2018.8.08.0000, em que se discutia a pertinência de concessão da medida liminar em relação a lei de autoria do Poder Legislativo que “autorizava” o Poder Executivo a adotar determinada política pública, advertiu, com brilhantismo, quanto aos prejuízos oriundos das referidas leis autorizativas:

Com tais leis autorizativas o Poder Legislativo Municipal cria no imaginário da população leiga a ideia de que agiu para instituir uma política pública, cuja efetivação foi frustrada pelo Poder Executivo simplesmente porque o administrador público, por questões de política regional, não quis usar da autorização que lhe foi dada pelo Poder Legislativo.

A rigor, a lei autorizativa nada mais é do que invasão de competência do Chefe do Poder Executivo, disfarçada de mera autorização.

É simples e racional concluir que quem constitucionalmente não detém a iniciativa para legislar sobre a implementação de políticas públicas que importem em criação de despesas, também não a detém para expedir autorizações com tais objetivos.

Eis a íntegra do referido julgado:

ADI MEDIDA CAUTELAR - LEI AUTORIZATIVA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE PAGAMENTO DE PENSÃO SEM RESPALDO LEGAL VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. 1. - A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Prefeito Municipal de Cariacica para concessão de pensão para trigêmeos, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes do STF. 2. - Projeto de lei, de autoria de Vereador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional. 3. - **A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam 'aquilo que não poderia autorizar' podem existir e vigor.** 4. - São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: “XIV - negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente; (Decreto-lei nº 201/1967, art. 1º, Inciso XIV). O não cumprimento da lei autorizativa poderia em tese motivar o ajuizamento de ação de improbidade administrativa pelo não cumprimento de lei municipal. 5. - São crimes de responsabilidade dos



Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:” V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;(Decreto-lei nº 201/1967, art. 1º, Inciso V). O cumprimento da lei municipal que criou pensão para trigêmeos sem respaldo legal e sem previsão de dotação orçamentária prévia poderia, da mesma forma, motivar o ajuizamento de ação de improbidade administrativa. 6. - Lei Municipal com nítido caráter pessoal criando pensão para trigêmeos e sem respaldo legal viola os princípios da impessoalidade e da moralidade. 7. - Medida cautelar liminar deferida. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180016444, Relator: FABIO CLEM DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 25/04/2019, Data da Publicação no Diário: 06/06/2019)

Considerado o exposto, entendo ainda pertinente advertir que, ao contrário do alegado pela Câmara Municipal, a situação ora em análise **não** se amolda àquela resguardada pelo Supremo Tribunal Federal na tese de Repercussão Geral nº 917, que assim estabelece:

“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).”

Isso porque, a legislação municipal ora impugnada tratou da organização e de atribuições de órgãos do Poder Executivo Municipal, temas esses cuja disciplina é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, conforme estabelece o artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo (art. 61, §1º, II, “b” e “e”, da Constituição da República).

Assim, tenho por presente o **fumus boni iuris** imprescindível para promover a concessão da cautelar pleiteada.

Quanto ao **periculum in mora**, destaco que a manutenção da eficácia dos dispositivos em questão acarretará em obrigações e despesas não previstas, sem a devida indicação das respectivas fontes de custeio, afetando diretamente o orçamento municipal.

É evidente, portanto, a presença do **periculum in mora** no presente caso, vez que o erário municipal está tendo de arcar com despesas originadas de lei editada em aparente contrariedade aos ditames constitucionais.

Ademais, destaco que, a teor do que consta na Mensagem de Veto nº 14/2019 (id. [2612039](#)), **já existe no Município de Linhares ação para a análise periódica de águas**, o que se dá por meio do Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano, que é executado de acordo com regras já estabelecidas pelo Município.

Lado outro, conforme destacado na exordial, a própria autarquia municipal responsável pelo tratamento de água já realiza a referida análise.



Dessa forma, consentir que a legislação aqui impugnada permaneça em vigor durante a tramitação da presente ação **pode colocar em risco o próprio planejamento municipal quanto à referida fiscalização**, permitindo-se que, em razão da obrigação trazida por meio de lei editada com vício de iniciativa – e, portanto, em desacordo com o planejamento do Poder Executivo Municipal –, se privilegie a análise da água das escolas e creches em detrimento da ordem estabelecida no calendário de fiscalização do próprio município.

Por fim, destaco que apesar de a referida lei se encontrar vigente desde 2019, seu primeiro artigo prevê obrigações periódicas (quadrimestral) ao Poder Executivo Municipal, de modo que o perigo de dano se reitera no tempo.

Ante o exposto, uma vez presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, **DEFIRO** o pedido de medida cautelar para, na forma do artigo 169, “b”, do RITJES, suspender a eficácia da Lei Municipal de Linhares nº 3.891/2019, com efeitos *ex nunc*, até ulterior deliberação deste Tribunal de Justiça.

Acolhido o presente, notifique-se do conteúdo da petição a autoridade que emanou a lei impugnada (Câmara Municipal de Linhares), remetendo-lhe a segunda via da representação e cópia dos documentos, a fim de que, no prazo de 30 (trinta) dias, preste as informações que entender necessárias (Lei nº 9.868/99, art. 6º, parágrafo único).

Ato contínuo, dê-se vista à Procuradoria-Geral de Justiça para a emissão de parecer, nos termos do art. 8º da Lei Estadual nº 9.868/1999 e art. 112, §1º, da Constituição Estadual.

É como voto.

EMENTA

PJe PROCESSO JUDICIAL
ELETRÔNICO



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO

Tribunal Pleno

Endereço: Rua Desembargador Homero Mafra 60, Enseada do Suá,
VITÓRIA - ES - CEP: 29050-906

PROCESSO Nº **5004171-47.2022.8.08.0000**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES

PROCURADOR: NADIA LORENZONI

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

Advogado do(a) REQUERENTE: NADIA LORENZONI - ES15419

EMENTA: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº 3.891/2019.**

1. PRELIMINAR: ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO VERIFICADA. O PREFEITO MUNICIPAL SUBSCREVEU A



INICIAL EM CONJUNTO COM A PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO. PRELIMINAR REJEITADA. 2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E NÃO OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES. PROPOSTA LEGISLATIVA QUE CRIA ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL E IMPORTA EM AUMENTO DE DESPESAS. 3. PRESENÇA DE FUMUS BONI IURIS. PERICULUM IN MORA VERIFICADO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. A teor do artigo 112, VII, da Constituição do Estado do Espírito Santo, o Prefeito Municipal detém capacidade postulatória, de modo que não há que se falar em ilegitimidade ativa quando a petição inicial em ADI for assinada conjuntamente pelo Prefeito Municipal e pelo chefe da Procuradoria Municipal. Preliminar rejeitada. 2. No âmbito da tutela de urgência, o deferimento de pedidos liminares está condicionado a presença cumulativa da relevância jurídica da pretensão (*fumus boni iuris*) e também da indispensabilidade da providência antecipada (*periculum in mora*), de modo a garantir a efetividade do resultado de futuro e provável juízo de procedência. 3. Viola o disposto no artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual (art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “e” da Constituição da República), a lei municipal de iniciativa parlamentar que cuida de atividades eminentemente executivas, criando novas atribuições fiscalizatórias à Secretaria Municipal, tratando, em última medida, de política pública de saúde municipal. 4. A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam 'aquilo que não poderia autorizar' podem existir e vigor. Precedentes. 5. A questão analisada não se amolda àquela resguardada pelo Supremo Tribunal Federal na tese de Repercussão Geral nº 917, vez que a legislação municipal impugnada tratou da organização e de atribuições de órgãos do Poder Executivo Municipal. 6. *Periculum in mora* demonstrado em razão de que, além do prejuízo ao erário em razão da execução de lei editada em contrariedade com os ditames constitucionais, verifica-se que a obrigação periódica criada pela legislação impugnada pode colocar em risco o planejamento do município quanto à implementação da análise periódica de águas procedida de acordo com o Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano. 7. Presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, é de se conceder medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Municipal de Linhares nº 3.891/2019, até que sobrevenha o julgamento em definitivo da demanda.

DECISÃO

À unanimidade, rejeitar a preliminar de ilegitimidade ativa e conceder a medida cautelar, nos termos do voto do Relator.

