



Número: **5012115-03.2022.8.08.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

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

Última distribuição : **06/12/2022**

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
<b>PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES (REQUERENTE)</b>	<b>NADIA LORENZONI (PROCURADOR)</b>
<b>MUNICIPIO DE LINHARES (REQUERENTE)</b>	
<b>CAMARA MUNICIPAL DE LINHARES (REQUERIDO)</b>	<b>ULISSES COSTA DA SILVA (ADVOGADO)</b>
<b>MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO (CUSTOS LEGIS)</b>	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
48767 77	08/05/2023 11:50	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão



**PROCESSO Nº 5012115-03.2022.8.08.0000  
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)**

REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES e outros

REQUERIDO: CAMARA MUNICIPAL DE LINHARES

**RELATOR(A):EDER PONTES DA SILVA**

## **EMENTA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº 4.070/2022. 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. 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. 2. Viola o disposto nos artigos 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual (artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “e” da Constituição da República), a lei municipal de iniciativa parlamentar que **cuida de atividades eminentemente executivas**, eis que cria novas atribuições ao Poder Executivo Municipal, tratando, em última medida, de política pública de saúde municipal. Precedentes. 3. 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. 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. *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 6. 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 4.070/2022, até que sobrevenha o julgamento em definitivo da demanda.

## **ACÓRDÃO**

**Decisão: À unanimidade, conceder a medida cautelar, nos termos do voto do Relator.**

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

Composição de julgamento: 026 - Gabinete Des. EDER PONTES DA SILVA - EDER PONTES DA SILVA - Relator / 027 - Gabinete Des. RAPHAEL AMERICANO CÂMARA - RAPHAEL AMERICANO CÂMARA - Vogal / 028 - Gabinete Des<sup>a</sup>. MARIANNE JUDICE DE MATTOS -



MARIANNE JUDICE DE MATTOS - Vogal / 029 - Gabinete Des. SÉRGIO RICARDO DE SOUZA - SÉRGIO RICARDO DE SOUZA - Vogal / 030 - Gabinete Des. RAIMUNDO SIQUEIRA RIBEIRO - RAIMUNDO SIQUEIRA RIBEIRO - Vogal / 031 - Gabinete Des. UBIRATAN ALMEIDA AZEVEDO - UBIRATAN ALMEIDA AZEVEDO - Vogal / 001 - Gabinete Des. MANOEL ALVES RABELO - MANOEL ALVES RABELO - Vogal / 002 - Gabinete Des. PEDRO VALLS FEU ROSA - PEDRO VALLS FEU ROSA - Vogal / 006 - Gabinete Des. JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA - JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA - Vogal / 008 - Gabinete Des. NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO - NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO - Vogal / 009 - Gabinete Des. DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA - DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA - Vogal / 010 - Gabinete Des. TELEMÁCO ANTUNES DE ABREU FILHO - TELEMÁCO ANTUNES DE ABREU FILHO - Vogal / 011 - Gabinete Des. WILLIAN SILVA - WILLIAN SILVA - Vogal / 012 - Gabinete Des.<sup>a</sup> ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA - ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA - Vogal / 013 - Gabinete Des.<sup>a</sup> JANETE VARGAS SIMÕES - JANETE VARGAS SIMÕES - Vogal / 014 - Gabinete Des. ROBSON LUIZ ALBANEZ - ROBSON LUIZ ALBANEZ - Vogal / 015 - Gabinete Des. WALACE PANDOLPHO KIFFER - WALACE PANDOLPHO KIFFER - Vogal / 016 - Gabinete Des. JORGE DO NASCIMENTO VIANA - JORGE DO NASCIMENTO VIANA - Vogal / 018 - Gabinete Des. EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR - EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR - Vogal / 019 - Gabinete Des. FERNANDO ZARDINI ANTONIO - FERNANDO ZARDINI ANTONIO - Vogal / 020 - Gabinete Des. ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA - ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA - Vogal / 021 - Gabinete Des. JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS - JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS - Vogal / 022 - Gabinete Des. JULIO CESAR COSTA DE OLIVEIRA - JULIO CESAR COSTA DE OLIVEIRA - Vogal / 025 - Gabinete Des. HELIMAR PINTO - HELIMAR PINTO - Vogal

#### VOTOS VOGAIS

027 - Gabinete Des. RAPHAEL AMERICANO CÂMARA - RAPHAEL AMERICANO CAMARA (Vogal)  
Acompanhar

028 - Gabinete Des.<sup>a</sup> MARIANNE JUDICE DE MATTOS - MARIANNE JUDICE DE MATTOS (Vogal)  
Acompanhar

029 - Gabinete Des. SÉRGIO RICARDO DE SOUZA - SÉRGIO RICARDO DE SOUZA (Vogal)  
Acompanhar

030 - Gabinete Des. RAIMUNDO SIQUEIRA RIBEIRO - RAIMUNDO SIQUEIRA RIBEIRO (Vogal)  
Acompanhar

031 - Gabinete Des. UBIRATAN ALMEIDA AZEVEDO - UBIRATAN ALMEIDA AZEVEDO (Vogal)  
Acompanhar

001 - Gabinete Des. MANOEL ALVES RABELO - MANOEL ALVES RABELO (Vogal)  
Acompanhar

002 - Gabinete Des. PEDRO VALLS FEU ROSA - PEDRO VALLS FEU ROSA (Vogal)  
Acompanhar

006 - Gabinete Des. JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA - JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA (Vogal)  
Acompanhar

008 - Gabinete Des. NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO - NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO (Vogal)  
Acompanhar

009 - Gabinete Des. DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA - DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA (Vogal)  
Acompanhar

010 - Gabinete Des. TELEMÁCO ANTUNES DE ABREU FILHO - TELEMÁCO ANTUNES DE ABREU FILHO (Vogal)  
Acompanhar

011 - Gabinete Des. WILLIAN SILVA - WILLIAN SILVA (Vogal)  
Acompanhar

012 - Gabinete Des.<sup>a</sup> ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA - ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA (Vogal)  
Acompanhar

013 - Gabinete Des.<sup>a</sup> JANETE VARGAS SIMÕES - JANETE VARGAS SIMÕES (Vogal)  
Acompanhar

014 - Gabinete Des. ROBSON LUIZ ALBANEZ - ROBSON LUIZ ALBANEZ (Vogal)  
Acompanhar



015 - Gabinete Des. WALACE PANDOLPHO KIFFER - WALACE PANDOLPHO KIFFER (Vogal)  
Acompanhar

016 - Gabinete Des. JORGE DO NASCIMENTO VIANA - JORGE DO NASCIMENTO VIANA  
(Vogal)  
Acompanhar

018 - Gabinete Des. EWERTON SCHWAB PINTO JÚNIOR - EWERTON SCHWAB PINTO  
JUNIOR (Vogal)  
Acompanhar

019 - Gabinete Des. FERNANDO ZARDINI ANTONIO - FERNANDO ZARDINI ANTONIO (Vogal)  
Acompanhar

020 - Gabinete Des. ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA - ARTHUR JOSE NEIVA DE ALMEIDA  
(Vogal)  
Acompanhar

021 - Gabinete Des. JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS - JORGE HENRIQUE VALLE  
DOS SANTOS (Vogal)  
Acompanhar

022 - Gabinete Des. JÚLIO CESAR COSTA DE OLIVEIRA - JULIO CESAR COSTA DE  
OLIVEIRA (Vogal)  
Acompanhar

025 - Gabinete Des. HELIMAR PINTO - HELIMAR PINTO (Vogal)  
Acompanhar

---

---

## **RELATÓRIO**

---

---

## **NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

---

---

## **VOTO VENCEDOR**

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 4.070/2022, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Linhares, a qual dispõe sobre o Poder Executivo Municipal adquirir e doar armações de óculos de grau a pessoas carentes e de baixa renda.

Narra o requerente que o ato normativo em questão foi editado em razão de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo e, mesmo após veto integral do Prefeito Municipal, foi promulgado 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 61, §1º, II, e 63, I, da



Constituição da República, e aos artigos 17, parágrafo único, 63, parágrafo único, incisos III e IV, 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 4.070/2022. 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.

Conforme se depreende dos autos, a Lei Municipal de Linhares nº 4.070/2022 **(i)** autoriza o Poder Executivo Municipal a adquirir e doar armações de óculos de grau e pessoas carentes e de baixa renda, mediante processo licitatório ou convênios (art. 1º); **(ii)** disciplina sobre os critérios para o recebimento da armação de óculos de grau (art. 2º); e, por fim, **(iii)** regulamenta que o auxílio criado será concedido conforme disponibilidade orçamentária do Município e que as despesas decorrentes da execução da lei serão suportadas por dotações orçamentárias próprias e indicadas pelo Poder Executivo (art. 3º e 4º).

Verifica-se, assim, que por meio da referida lei, pretendeu-se implementar obrigação ao Poder Público Municipal, consubstanciada na criação de espécie de programa de concessão de armação de óculos a pessoas de baixa renda, cuja execução, por decorrência lógica, ficará a cargo da Secretaria Municipal de Saúde.

Desse modo, denota-se que **as regras acima cuidam de atividades eminentemente executivas**, eis que criam novas atribuições ao Poder Executivo 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 referido dispositivo se referir expressamente ao Governador do Estado, tem-se que, pelo princípio da simetria, o Município **deve** observar “os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição”, na forma do que estabelece o art. 20 da Constituição Estadual.

Dessa forma, ao extrapolar os limites de seu poder de legislar e se imiscuir em matéria de competência privativa do Poder Executivo, a legislação em comento viola, ainda, o princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo (art. 2º da Constituição da República), *verbis*:

Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Não por outra razão, o Plenário deste e. Tribunal de Justiça declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, de lei municipal que, de igual modo à norma ora em análise, pretendeu criar política pública de saúde e disciplinar como se daria o seu funcionamento administrativo. 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 POLÍTICA PÚBLICA POSITIVA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** 1. Projeto de Lei Municipal que acresce atribuições às Secretarias Municipais é reservado à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual, afinal, se ao órgão do Executivo Municipal recairá a obrigação, nada mais razoável do que atribuir ao Chefe do Executivo a iniciativa de lei correspondente. Precedente TJES. **2. A Lei Municipal nº 8.927/2016 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 imprópria a iniciativa legislativa do normativo por Vereador. 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.** Inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) constatada. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100170001612, Relator:



SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 19/04/2018, Data da Publicação no Diário: 07/05/2018)

No mesmo sentido, 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-057 DIVULG 24-03-2022 PUBLIC 25-03-2022)

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 OBRIGATÓRIO 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)

Destaco, ademais, que, ao menos de uma análise perfunctória, própria deste momento processual, 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**, pormenorizando como se dará toda a política pública em questão, desde a forma de aquisição das armações de óculos (processo licitatório ou por convênio), até mesmo os requisitos da política pública destinada a pessoas de baixa renda, 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).

Por fim, cabe pontuar que, em que pese o parágrafo único do artigo 1º da lei impugnada faça menção à *possibilidade* de a medida fiscalizatória ser implementada pelo Poder Executivo Municipal, 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* do seu art. 2º), para, em seguida, tratar que essa poderá ser implementada pelo 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)

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.

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 4.070/2022, 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.

---

---

---

## **VOTOS ESCRITOS** (EXCETO VOTO VENCEDOR)

**VOTO DO DESEMBARGADOR PEDRO VALLS FEU ROSA** Trata-se de pedido de concessão de medida cautelar para a suspensão da eficácia da Lei 4.070/2022 do município de Linhares no



bojo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida pelo senhor Prefeito municipal. Em suma, a lei é de iniciativa de parlamentar e estabelece a obrigação à municipalidade de adquirir e disponibilizar gratuitamente armações de óculos para a população carente.

Inicialmente, cabe destacar que não existe, *a priori*, óbice para a criação de despesa por lei de iniciativa de parlamentar, como restou fixado na tese do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal. **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).

A lei atacada, contudo, cria despesa para o município sem apresentar a estimativa do impacto financeiro, o que afronta a racionalidade do artigo 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Carta da República.

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.

Como não se tem estimativa do impacto orçamentário, entendo pela urgência na concessão da liminar, sob pena de pôr em risco a organização das finanças públicas municipais.

Por esses motivos, acompanho o Ilustre Relator para DEFERIR a concessão da medida LIMINAR e SUSPENDER A EFICÁCIA da Lei 4.070/2022 do município de Linhares, com efeitos *ex nunc*, nos termos do voto condutor.

É como voto. VOTO VOGAL: DESEMBARGADOR RAIMUNDO SIQUEIRA RIBEIRO

**ACOMPANHO O VOTO PROFERIDO PELO EMINENTE DES. RELATOR** Acompanho o voto do eminente relator. Acompanho o voto do Eminente Relator Voto: Acompanho o(a) eminente Relator(a). Sessão: 04/05/2023. Vogal: Desembargador Ewerton Schwab Pinto Júnior.

**ACOMPANHO O EMINENTE DESEMBARGADOR RELATOR PARA DEFERIR O PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DA LEI MUNICIPAL DE LINHARES N. 4.070/2022.** Acompanho o e. Relator, para DEFERIR a medida cautelar. Acompanho o eminente Relator, para DEFERIR o pedido de medida cautelar, para, na forma do artigo 169, "b", do RITJES, suspender a eficácia da Lei Municipal de Linhares nº 4.070/2022, com efeitos *ex nunc*, até ulterior deliberação deste Tribunal de Justiça. É como me manifesto.

