



Número: **5004225-13.2022.8.08.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **001 - Gabinete Des. MANOEL ALVES RABELO**

Última distribuição : **20/05/2022**

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

**Relator: MANOEL ALVES RABELO**

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    |
| 38984<br>33 | 14/12/2022 12:39   | <a href="#">Acórdão</a> | Acórdão |



**PROCESSO Nº 5004225-13.2022.8.08.0000**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)**

**REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES e outros**

**REQUERIDO: CAMARA MUNICIPAL DE LINHARES**

**RELATOR(A): MANOEL ALVES RABELO**

Composição de julgamento: 001 - Gabinete Des. MANOEL ALVES RABELO - MANOEL ALVES RABELO - Relator / 010 - Gabinete Des. TELÊMAGO ANTUNES DE ABREU FILHO - TELEMAGO ANTUNES DE ABREU FILHO - 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 JÚNIOR - EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR - Vogal / 020 - Gabinete Des. ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA - ARTHUR JOSE NEIVA DE ALMEIDA - Vogal / 026 - Gabinete Des. EDER PONTES DA SILVA - EDER PONTES DA SILVA - Vogal / 027 - Gabinete Des. RAPHAEL AMERICANO CÂMARA - RAPHAEL AMERICANO CAMARA - Vogal / 030 - Gabinete Des. RAIMUNDO SIQUEIRA RIBEIRO - RAIMUNDO SIQUEIRA RIBEIRO - Vogal

---

## RELATÓRIO

## NOTAS ORAIS

## VOTOS COM DOCUMENTO (EXCETO VOTO VENCEDOR)

Acompanho o preclaro Relator.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ocorre que, esta desembargadora, em virtude de sua atuação como convocada, encontra-se impedida de apreciar o feito, consoante previsão do art. 5º, §1º do RITJES.

Sendo assim, proceda-se a redistribuição.

Acompanho o voto do Eminentíssimo Relator.

Acompanho o voto proferido pelo Eminentíssimo Desembargador Relator.

ACOMPANHO O EMINENTÍSSIMO DESEMBARGADOR RELATOR PARA JULGAR PROCEDENTE A PRETENSÃO AUTURAL DECLARANDO A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI N. 4.042/2022, DO MUNICÍPIO DE LINHARES/ES, COM EFEITO EX TUNC.



Sessão de **01.11.2022**.

DES. EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR:

Acompanho o e. Relator.

ACOMPANHO O E. RELATOR PARA JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO AUTORAL.

**VOTO VENCEDOR**

**TRIBUNAL PLENO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5004225-13.2022.8.08.0000**

**REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES**

**REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**

**RELATOR: DESEMBARGADOR MANOEL ALVES RABELO**

**V O T O**

Conforme relatado, cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ES, em face da Lei Municipal nº. 4.042/2022 do Município de Linhares, ES, que determinou a obrigatoriedade de instalação de mecanismos que ofereçam acessibilidade à pessoa com deficiência às praias do referido município.

Sustenta o autor desta demanda, em síntese, que a legislação citada fere o princípio da separação dos poderes, pois normatiza função típica da gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização administrativa, interferindo, por isso, segundo entende, indevidamente, na organização e na estrutura da Secretaria Municipal da Educação, além de implicar o diploma normativo atacado aumento de despesas sem indicar os recursos disponíveis para supri-las.

Segundo consta da exordial da presente ação, a Lei impugnada teve origem pelo projeto nº. 005673/2021, de autoria do Vereador JADIR RIGOTTI JÚNIOR, que foi aprovado e enviado para autógrafo do Prefeito Municipal



(artigo 34, da Lei Orgânica local), que, ao recebê-lo para sanção, constatou a inconstitucionalidade da norma e, por isso, opôs VETO TOTAL (artigo 34, §1º, da Lei Orgânica), tendo a Câmara Municipal, por maioria absoluta, rejeitado o veto e promulgado a Lei, que foi denominada Lei Municipal nº. 4.042/2022.

Aduz, em suma, que a lei em questão padeceria de inconstitucionalidade formal, por força de vício de iniciativa e, por isso, pugna pela procedência da presente demanda.

Citada, conforme AR anexado ao ID 3027843, a Câmara Municipal de Linhares ficou-se inerte no prazo de lei.

Em parecer juntado no ID 3673653, o Ministério Público opina pela procedência da presente, ao argumento de que o vício arguido pela parte autora realmente existe.

Pois bem.

Ao compulsar detidamente os autos, verifico que a pretensão autoral, de fato, procede, notadamente por observar o alegado vício de iniciativa, na lei impugnada, o que importa a necessidade e reconhecer a existência de inconstitucionalidade formal.

Antes de prosseguir oportuno registrar que "A inconstitucionalidade formal é aquela "que envolve vício no processo de produção das leis, editadas em desconformidade com as normas previstas constitucionalmente no que tange ao modo ou à forma de elaboração" (TJDF, [Acórdão 1347949, 07031998520218070000, Relator: JAIR SOARES, Conselho Especial, data de julgamento: 22/6/2021, publicado no DJE: 25/6/2021](#)).

No caso, como bem registrado pelo Ministério Público em seu parecer, "Infere-se do processado que a controvérsia aqui estabelecida se dá quanto à matéria tratada na lei vergastada usurpar ou não a competência dos demais entes federativos, especificamente a União e o Estado do Espírito Santo, ante a majoração das despesas da Administração Pública sem a prévia realização de estudo de impacto orçamentário-financeiro".

A Lei Municipal impugnada, qual seja, a Lei n. 4.042/2022, versa sobre a obrigatoriedade de instalação de mecanismos que ofereçam acessibilidade



à pessoa com deficiência às praias do Município de Linhares, ES, a qual cria, nos termos a seguir descritos, inúmeras obrigações orçamentárias para a municipalidade, da seguinte forma:

LEI Nº 4.042, DE 04 DE ABRIL De 2022 DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE MECANISMOS QUE OFEREÇAM ACESSIBILIDADE À PESSOA COM DEFICIÊNCIA ÀS PRAIAS DO MUNICÍPIO DE LINHARES/ES.

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, faço saber que a Câmara Municipal decretou e eu promulgo a seguinte Lei, de autoria do Ilustre Vereador Jadir Rigotti Júnior, a saber:

Art. 1º Fica instituído no município de Linhares/ES, com base na Lei Federal nº. 13.146, de 06 de julho de 2015, a obrigatoriedade de instalação de mecanismos para acessibilidade às praias, à pessoa com deficiência.

Art. 2º Torna-se obrigatória a instalação de acessos fixos ou removíveis em, ao menos, uma praia do município. Parágrafo único. Nas praias do município, de maior movimentação ou de especial interesse turístico, pelo menos um de seus acessos deverá contar com esteira ou mecanismo que não crie barreiras e ofereça acessibilidade, com passagem firme e estável sobre a faixa de areia até o acesso à praia.

(...)

**Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei ocorrerão por conta de dotações orçamentárias próprias ou de iniciativas privadas.**

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Registre-se e publique-se. Prefeitura Municipal de Linhares, Estado do Espírito Santo, aos quatro dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e dois.

BRUNO MARGOTTO MARIANELLI PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES  
Registrada e publicada nesta secretaria, data supra. MÁRCIO  
PIMENTEL MACHADO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E



RECURSOS HUMANOS

É certo que o Supremo já definiu 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)."** (RE 878.911/RJ)

Na situação posta, não obstante a lei antes referida não versar sobre a estrutura da Administração ou mesmo sobre atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, **tal dado não é suficiente para que seja mantida no meio jurídico**, pois mesmo não sendo portadora de tal vício, possui outro que a macula, em seu nascedouro.

Explico.

Referida norma foi editada **sem prévio estudo de impacto financeiro e, ainda, sem verificação da fonte de custeio disponível para a concretização das medidas ali previstas, impondo, não obstante, os ônus do cumprimento das despesas ali descritas, ao Município de Linhares, ES.**

A inexistência de indicação da respectiva fonte de custeio ofende ao regime constitucional contributivo e ao princípio do equilíbrio financeiro, o que importa, como se verá a seguir, **no reconhecimento da inconstitucionalidade formal da norma.**

A respeito, com acerto, consignou o Ministério Público que "o diploma legal in análise, além de ter ofendido a norma inscrita no inciso II do artigo 152 da Constituição Estadual, afrontou os Princípios da Simetria, do Paralelismo e da Separação dos Poderes, insculpidos nos artigos 1º e 20 do referido texto constitucional, haja vista ter violado diretamente as disposições do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dos artigos 15 e 16, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000, que estão assim enunciados, respectivamente".

Referidos dispositivos lecionam o seguinte:

CF - 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.

LC 101/2000. Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

LC 101/2000. Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. [...]

Lembrando que interpretando o art. 113 do ADCT, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o referido dispositivo é aplicável **a todos os entes da Federação**, pelo que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal. (ADI 6.074, da relatoria da Min. Rosa Weber (j. em 21.12.2020)).

Nas palavras da Relatora, Ministra Rosa Weber:

O art. 113 do ADCT foi elaborado pelo constituinte derivado para garantir a sustentabilidade financeira proporcionada pela mensuração orçamentária dos impactos gerados pela concessão de benefícios como a isenção em exame. É, pois, um instrumento de gestão financeira que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de eventuais criações de despesas ou alterações nas receitas existentes. O processo legislativo passou a ter um requisito imprescindível, sob pena de originar leis eivadas do vício de inconstitucionalidade formal. Para ser válida, a legislação deve, por conseguinte, conformar-se ao equilíbrio e à sustentabilidade financeira, aferíveis no bojo



do processo legislativo que proporcione um diagnóstico do impacto: (i) do montante de recursos necessários para abarcar as despesas criadas ou (ii) da ausência de recursos em razão da renúncia de receitas.

Feita a observação supra, conclui-se, pelo dito, que a inconstitucionalidade em questão ocorreu, em função do aumento das despesas da Administração Pública Municipal sem prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro determinado pela lei impugnada; sem prévia adequação da lei em análise com a lei orçamentária anual e, por fim, sem compatibilidade da lei que ora se comenta com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias do Município de Linhares, ES, e, por tudo isso, a Lei n.º 4.042/2022, do Município antes referido, deve, como dito acima, ter sua inconstitucionalidade formal reconhecida, pois, a Câmara, ao promulga-la, violou de forma frontal as disposições do art. 152 da Constituição Estadual e, ainda, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, e, por fim, os artigos 15 e 16, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000.

Dito isto, sem mais delongas, baseado em todo o exposto, **JULGO PROCEDENTE A PRETENSÃO AUTORAL PARA, POR CONSEQUENTE, DECLARAR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI N. 4.042/2022, do Município de Linhares/ES, com efeito EX TUNC.**

É como voto.

#### VOTOS VOGAIS

010 - Gabinete Des. TELÊMAGO ANTUNES DE ABREU FILHO - TELEMAGO ANTUNES DE ABREU FILHO (Vogal)  
Proferir voto escrito para acompanhar

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

016 - Gabinete Des. JORGE DO NASCIMENTO VIANA - JORGE DO NASCIMENTO VIANA (Vogal)  
Proferir voto escrito para acompanhar

018 - Gabinete Des. EWERTON SCHWAB PINTO JÚNIOR - EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR (Vogal)  
Proferir voto escrito para acompanhar

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

026 - Gabinete Des. EDER PONTES DA SILVA - EDER PONTES DA SILVA (Vogal)  
Acompanhar



027 - Gabinete Des. RAPHAEL AMERICANO CÂMARA - RAPHAEL AMERICANO CAMARA (Vogal)  
Proferir voto escrito para acompanhar

030 - Gabinete Des. RAIMUNDO SIQUEIRA RIBEIRO - RAIMUNDO SIQUEIRA RIBEIRO (Vogal)  
Proferir voto escrito para acompanhar

DESEMBARGADOR(RES) IMPEDIDO(S)

014 - Gabinete Des. ROBSON LUIZ ALBANEZ - ROBSON LUIZ ALBANEZ (Vogal)  
Impedido ou Suspeito

## EMENTA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.042/2022, DE LINHARES, ES. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM EFEITO EX TUNC.**

1. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal a lei municipal promulgada com a rejeição ao veto aposto pelo Chefe do Poder Executivo Municipal à Emenda parlamentar que implique aumento de despesa em desconformidade à proposta apresentada pelo Prefeito. Precedentes STF e TJES.

2. A Inconstitucionalidade em questão ocorreu em função do aumento das despesas da Administração Pública Municipal sem prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro, sem prévia adequação da lei em análise com a lei orçamentária anual e, por fim, sem compatibilidade da lei em questão com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e, por tudo isso, a Lei n.º 4.042/2022, do Município de Linhares/ES, deve, como dito acima, deve ter sua inconstitucionalidade formal reconhecida, pois, a Câmara, ao promulga-la, violou de forma frontal as disposições do art. 152 da Constituição Estadual e, ainda, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, e, por fim, os artigos 15 e 16, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente com efeito ex tunc.

## DECISÃO

**À unanimidade, julgar procedente a ação, nos termos do voto do Relator.**

