



**PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES**

**GABINETE DO PREFEITO**

**MENSAGEM Nº 007, DE 17 DE MAIO DE 2023**

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 026/2023**, que cria o Programa Clínica Solidária Leo Kanner, para tratamento de crianças e adolescentes carentes com transtornos de neurodesenvolvimento, Transtorno do Espectro Autista (TEA), Transtorno Opositivo Desafiador (TOD) e Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH).

Atenciosamente,

**BRUNO MARGOTTO MARIANELLI**

Prefeito do Município de Linhares





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

### VETO

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1º, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.º 026/2023, que cria o Programa Clínica Solidária Leo Kanner, para tratamento de crianças e adolescentes carentes com transtornos de neurodesenvolvimento, Transtorno do Espectro Autista (TEA), Transtorno Opositivo Desafiador (TOD) e Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), acolhendo o parecer da Procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

### RAZÕES DO VETO

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto a criação do Programa Clínica Solidária Leo Kanner, para tratamento de crianças e adolescentes carentes com transtornos de neurodesenvolvimento, Transtorno do Espectro Autista (TEA), Transtorno Opositivo Desafiador (TOD) e Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH).

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, a análise dos artigos do Autógrafo 026/2023 revela a nítida invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local para regular matéria eminentemente administrativa, bem como, a indevida criação de obrigações para este.

Os vícios apontados exsurtem de forma clara ao longo do texto. O artigo 1º dispõe: “Fica criado no Município de Linhares-ES o Programa Clínica Solidária Leo Kanner”.

Na sequência, o artigo 2º versa sobre os objetivos do Programa:

**Art. 2º** O programa instituído por esta Lei visa atender a todas as crianças e adolescentes diagnosticadas com qualquer grau de Transtorno do Espectro Autista (TEA), Transtorno Opositivo Desafiador (TOD) ou Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH).

*Parágrafo único.* São objetivos do programa:

- I – contribuir para a evolução cognitiva;
- II – desenvolver a produtividade e a concentração;
- III – auxiliar nas relações interpessoais;





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

- IV – ajudar na interação social;
- V – exercitar o desenvolvimento da fala e da comunicação.

O artigo 3º disciplina:

**Art. 3º** Para o efetivo cumprimento desta Lei, o Município poderá efetuar convênios, parceria público-privada ou aplicar recursos e utilizar-se de estrutura própria.

Dando sequência à análise, nota-se que o artigo 4º traz a composição mínima do quadro de profissionais que deve compor o Programa:

**Art. 4º** O programa deverá ser composto por profissionais qualificados, multidisciplinares, e os métodos de tratamento aplicados devem ser cientificamente reconhecidos.

§ 1º Dentre os profissionais de que trata o *caput* deste artigo, o quadro deve ser composto obrigatoriamente por no mínimo:

- I – 2 (dois) neuropediatras;
- II – 3 (três) psicólogos;
- III – 2 (dois) fonoaudiólogos;
- IV – 2 (dois) fisioterapeutas.

§ 2º Fica facultado ao Executivo Municipal contratar:

- I – neuropsicopedagogo;
- II – musicoterapeuta;
- III – psicomotricista;
- IV – psicopedagogo;
- V – quaisquer outros profissionais que venham a contribuir para o programa.

O artigo 5º dispõe acerca da inscrição no programa, elencando os documentos necessários:

**Art. 5º** Para a inscrição da criança ou adolescente no programa, o genitor ou responsável deverá se apresentar à clínica do programa munido de:

- I – laudo médico emanado por neuropediatra ou neurologista, comprovando o diagnóstico de transtorno;
- II – documento da criança ou adolescente, podendo ser:
  - a) Certidão de Nascimento;
  - b) RG; ou
  - c) CPF.
- III – Documento com foto, do genitor ou responsável.

Já o artigo 6º determina os critérios para prioridade no atendimento, ao passo que o artigo 7º traz os documentos hábeis para comprovar a renda *per capita* exigida para a prioridade:

**Art. 6º** Em qualquer caso, terá sempre prioridade, respeitando a seguinte ordem:

- I – a criança ou adolescente com maior grau de transtorno;
- II – a família de menor renda *per capita*;
- III – a época de inscrição no programa;
- IV – os munícipes de Linhares.





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

**Art. 7º** Nos casos em que for necessário estabelecer prioridade, para avaliação da renda *per capita* familiar de que trata o inciso II do artigo 6º desta Lei, devem ser obrigatoriamente apresentados:

I – contracheque, se o genitor ou responsável for empregado celetista ou servidor público;

II – Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), se o genitor ou responsável estiver desempregado;

III – declaração de hipossuficiência manuscrita e assinada, caso o genitor ou responsável seja autônomo ou liberal;

IV – no caso de profissional autônomo ou liberal, documento probatório auxiliar, como Declaração de Imposto de Renda, Extrato de Conta Bancária, dentre outros.

Por fim, os artigos 8º e 9º tratam da vedação de negativa de atendimento de pessoas de outros municípios e da instituição de cadastro de reserva, respectivamente.

Como visto, a norma analisada cria diversas obrigações a serem cumpridas pelo Executivo, ou seja, dispõe sobre atribuições da administração municipal extrapolando a competência do Legislativo, e ofendendo o princípio da independência dos Poderes.

Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.

Pelo princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Logo, os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito, à independência, e à harmonia entre si, o que se materializa no resguardo das competências e prerrogativas recíprocas.

Nessa senda, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser observado o disposto no art. 61, § 1º da CF de 88.

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

[...]

II - disponham sobre:

[...]

**b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;” (Grifamos)**





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

De forma complementar o art. 63 da Constituição Federal dispõe:

“Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;”

No mesmo sentido dispõem os artigos 63 e 64 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

“Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, 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:

[...]

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

Art. 64 Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no Art.151, §§ 2º e 3º;” (Grifamos)

Em reprodução ao texto constitucional, a Lei Orgânica do Município em seu artigo 31, IV, dispõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal.

De forma complementar, o artigo 32, da Lei Orgânica assevera que “*não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito Municipal*”.

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal, Constituição do Estado do Espírito Santo e pela Lei Orgânica do Município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre a organização administrativa municipal, bem como que aumente despesas nesses projetos, por serem de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, a ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes, disposta no art. 2º, da Constituição Federal de 1988, inquina de nulidade o presente autógrafo, prejudicando todo o seu conteúdo. Esse é o entendimento dos Tribunais pátrios, a saber:

**49846581 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.928/2021 DO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DA PALHA. CRIAÇÃO DO BANCO DE MEDICAMENTOS E ESTABELECIMENTO DE ÓRGÃO ESPECÍFICO DO PODER EXECUTIVO PARA GERENCIAMENTO DO PROGRAMA. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DIRETA E**





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

**RELEVANTE EM ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO PERTENCENTE AO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** 1. Caso em que o Ato Normativo Municipal de iniciativa parlamentar criou um Banco de Medicamentos e estabeleceu que um órgão específico do Poder Executivo Municipal (Secretaria de Saúde) seria responsável pelo gerenciamento do programa, o que caracteriza inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, uma vez que, segundo o art. 63, parágrafo único, III, da Constituição Estadual, aplicável simetricamente aos municípios, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de Leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo. 2. Por mais que não se possa interpretar de maneira excessivamente ampla o dispositivo em questão, sob pena de banalizar o argumento de violação à separação de poderes e de inviabilizar a iniciativa legislativa dos órgãos parlamentares (legislativos por excelência), o fato é que a disposição legal traz inovação relevante diretamente no funcionamento de órgão do Poder Executivo, não se tratando de mera menção a atividade que seria natural e inerente à Secretaria específica. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 2.928/2021, do Município de São Gabriel da Palha. (TJES; DirInc 0030510-65.2021.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Helimar Pinto; Julg. 30/03/2023; DJES 19/04/2023) (Grifamos)

**53788823 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.231 DO MUNICÍPIO DE RIBAS DO RIO PARDO. CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO DOS ACESSOS A PROPRIEDADES RURAIS NO INTERIOR. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO E INTERFERÊNCIA NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE NORMA QUE ISENTA O ENTE PÚBLICO DE RESPONSABILIDADE. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS QUE CONTRARIAM O DISPOSTO NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAL E FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. DECISÃO COM O PARECER.** 1. Os artigos 1º e 3º, bem como os parágrafos únicos, respectivamente, dos artigos 6º e 8º, da Lei nº 1.231, de Ribas do Rio Pardo, são inconstitucionais, porquanto (I) houve interferência do poder legislativo na atribuição do executivo ao determinar-se custeio, uso de servidores e maquinários, bem como interferência em secretaria municipal, para o implemento de programa de conservação de estradas rurais, sem qualquer menção atribuindo à origem do recursos orçamentários para implantação; (II) a Lei estabeleceu norma que isenta o proprietário rural, sem fonte de custeio, estudo prévio ou contrapartida; (III) criou regra de irresponsabilidade civil, afastando a incidência de norma constitucional (artigo 37, § 6º, da Constituição Federal). 2. Ação julgada procedente. 3. Decisão com o parecer. (TJMS; ADI 1419707-27.2021.8.12.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Sérgio Fernandes Martins; DJMS 04/05/2023; Pág. 179) (Grifamos)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.951, DE 17 DE SETEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE USO DE PRAÇAS PÚBLICAS, DE ESPORTES E ÁREAS VERDES PARA AS MAIS DIVERSAS AÇÕES DE CUNHO SOCIAL, EDUCACIONAL, ESPORTIVO, DE LAZER E CULTURAIS.**





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

### INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. É de competência do Poder Executivo a implementação de programas governamentais ou políticas públicas relacionadas à atuação administrativa. 2. Lei que institui programa de gestão de praças e parques públicos. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes. 3. Fixação de prazo para regulamentação pelo Executivo ofende o princípio da separação de Poderes (artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, CE). Precedentes do Tribunal. Inconstitucionalidade material reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJSPADI 2259361-32.2020.8.26.0000; Ac. 15397730; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Décio de Moura Notarangeli; Julg. 02/02/2022; DJESP 29/03/2022; Pág. 2583) (Grifamos)

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.530, DE 18-3-2019, DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO BUEIRO INTELIGENTE, COMO FORMA DE PREVENÇÃO DAS ENCHENTES NO MUNICÍPIO. INICIATIVA PARLAMENTAR.** Violação ao princípio da separação de poderes. Reserva da Administração. Ocorrência. Inexistência de vício formal. Saneamento básico. Serviço de drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das redes urbanas. Competência de o município formular, mediante Lei, a respectiva política pública de saneamento básico. Inteligência dos arts. 21, XX, 23, IX e 30, V, da CF/88 e arts. 3º, I, b, e 9º, I, da Lei nº 11.445, de 5-1-2007. Inaplicabilidade do Tema 917 de Repercussão Geral do STF. Saneamento básico. A atividade legislativa não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à infraestrutura de saneamento básico, pelo contrário, elegeu como o Poder Público deve agir e a forma de desenvolver o programa de prevenção de enchentes (instalando caixa coletora dotada de sistema eletrônico de monitoramento). A Lei determinou a prática de atos administrativos materiais, sem deixar margem de escolha para o administrador. Matéria atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Atividade própria da Administração Pública, amparada por critério de conveniência e oportunidade do prefeito. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Violação aos arts. 5º, 47, II, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89. Ação procedente.” (TJSP; ADI 2165810-32.2019.8.26.0000; Ac. 13021955; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Carlos Bueno; Julg. 23/10/2019; DJESP 08/11/2019; Pág. 2398) (Grifamos)

A rigor, a existência da limitação do Poder fiscalizador, que ora interessa, deriva do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que decorre do sistema constitucional brasileiro que aderiu à técnica da separação dos Poderes formulada por Montesquieu, nos dizeres do Mestre José Afonso da Silva:

“Consiste em conferir cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional), a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou Poder Legislativo, órgão ou Poder Executivo e órgão ou Poder Judiciário)(...) De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos na busca de um equilíbrio necessário à realização do bem comum e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento de outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe editar normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem a participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto.” (Curso de Direito Constitucional Positivo, 700. rev. e amp. p 96 a 98).

A presente propositura, se sancionada, criará várias atribuições e gastos ao Executivo, o que se insere na competência exclusiva do Chefe desse Poder, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes, pois o município disporá de recursos materiais e humanos para cumprir a Lei, pois caberá a ele toda a execução do Programa Clínica Solidária Leo Kanner.

Em outras palavras, há criação de atribuições para o Poder Executivo e há criação de despesas sem indicação da respectiva fonte, na medida em que se impõe ao Poder Executivo a criação de uma verdadeira estrutura para regulamentar, gerenciar e implantar o Programa Clínica Solidária Leo Kanner na circunscrição do Município.

Assim, não obstante a importância do assunto e a vontade do Ilustre Vereador autor da propositura, com o devido respeito, o Autógrafo em questão configura ingerência na organização da Administração Pública Municipal.

Como se não bastassem os argumentos acima dispostos, a presente proposição não cumpriu com a determinação constante no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim prevê:

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.

\*Sem grifos no original

Sobre o tema, importante trazer à baila as recentes as jurisprudências abaixo transcritas:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR DO MUNICÍPIO DE MORRO DA FUMAÇA/SC. PREVISÃO DE ISENÇÃO FISCAL PARA PORTADORES DE DETERMINADAS DOENÇAS. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. INSUBSISTÊNCIA. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA PROPOR NORMAS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. EXEGESE DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL N. 682/STF. APONTADA TRANSGRESSÃO A PRECEITO DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SUBSISTÊNCIA. DESRESPEITO AO DISPOSTO NO ARTIGO 113, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS.**





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

**NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE A TODOS OS NÍVEIS FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816).** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

"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." (STF, 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) (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5009213-38.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. 19-08-2020).

\*Sem grifos no original

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.583, DE 02 DE DEZEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, QUE 'CONCEDE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU AO IMÓVEL HABITADO POR PORTADOR DE DOENÇA GRAVE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS'. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE VEICULOU BENEFÍCIO FISCAL DESACOMPANHADA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 113 DO ADCT, NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA E POR ISSO APLICÁVEL A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816) E DESTA CORTE (ADI 5009213-38.2019.8.24.0000). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

É viável o controle concentrado da lei municipal tendo como parâmetro norma da Constituição Federal quando esta for de reprodução obrigatória, ainda que ela não conste formalmente do texto da Constituição estadual (STF - ADI 5646, Rel. Min. Luiz Fux).

"A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 13 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" (ADI 5816, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5007502-95.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Órgão Especial, j. 04-11-2020).

\*Sem grifos no original

Frisa-se, ainda, que conforme recente orientação firmada pelo Eg. Supremo Tribunal Federal na ADI 5816 de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, citada nos julgados acima transcritos, o art. 113, do ADCT é de observância obrigatória a todos os entes federados:





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

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)

\*Sem grifos no original

A norma constitucional em exame, portanto, é de reprodução obrigatória, aplicando-se aos Municípios, o que resta ainda mais nítido em face do teor do artigo 20, *caput*, da Constituição Estadual:

Art. 20 O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.

[...]

Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), em seu artigo 15 e seguintes também prevê o seguinte:

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.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

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

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.





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

[...]

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

- a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do *caput* do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e
- b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

Importante trazer à baila também a redação do artigo 169 da Constituição Federal, que foi reproduzido no artigo 123 da Lei Orgânica do Município de Linhares/ES:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

- I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Deste modo, em análise ao autógrafo em apreciação verifica-se que o mesmo contraria as disposições legais existentes sobre a matéria, uma vez que disciplinando assunto que acarreta aumento de despesa está desacompanhado da declaração do ordenador de despesas 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 revelando a incompletude do processo legislativo da presente proposição e via de consequência sua inconstitucionalidade formal.

Ademais, a respeito da estimativa do impacto orçamentário-financeiro anexada ao projeto, cumpre registrar que apesar da sua apresentação ela está em desacordo com o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos servidores públicos do Município de Linhares, uma vez que cita cargos não existentes na estrutura organizacional do Poder Executivo, bem como usa como base para o cálculo valor de salário diverso do constante na tabela de vencimentos.

Denota-se, assim, que o Projeto de Lei impugnado além de conter vício de iniciativa, não está de acordo com as normas orçamentárias previstas no ordenamento jurídico Brasileiro.

Destaca-se, também, que com fulcro nos fundamentos acima esboçados foi ajuizada pelo Prefeito deste Município a Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramita sob o número 5004225-13.2022.8.08.0000, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em face da Lei Municipal nº 4.042/2022 que determinou a obrigatoriedade de instalação de mecanismos que ofereçam acessibilidade à pessoa com deficiência às praias do referido município.

Após a devida instrução processual supracitada Ação Direta de Inconstitucionalidade foi julgada procedente nos termos da ementa abaixo colacionada:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.042/2022, DE LINHARES, ES. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE. ACÇÃO 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 promulgá-la, violou de forma frontal as disposições do art. 152 da Constituição Estadual e,





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

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.

\*Sem grifos no original

Convém destacar ainda que, quando da análise do Projeto de Lei, a Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização da Câmara Municipal de Linhares/ES, condicionou a viabilidade do Projeto de Lei à juntada da declaração do ordenador da despesa nos termos do artigo 16, inciso II, da Lei Complementar n.º 101/2000.

Entretanto, mesmo diante de supracitadas manifestações no âmbito do Processo Legislativo, referido projeto de lei que deu origem ao autógrafo em análise, não foi devidamente instruído, o que pode ser constatado através do acesso online ao Sistema de Processo Legislativo Eletrônico disponibilizado no site da Câmara Municipal de Linhares por meio do link  
[https://linhares.camarasempapel.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=261532&arquivo=Arquivo/Documents/PL0/261532-202301131253427029\(32661\).pdf?identificador=3200360031003500330032003A005000#P261532](https://linhares.camarasempapel.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=261532&arquivo=Arquivo/Documents/PL0/261532-202301131253427029(32661).pdf?identificador=3200360031003500330032003A005000#P261532).

Por fim, importante destacar que o autógrafo em apreço não se adequa à tese de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal que dispõe 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)”, visto que há a criação de diversas atribuições para os órgãos da administração municipal a serem cumpridas na execução do Programa Clínica Solidária Leo Kanner.

Sobre o tema, importante trazer à colação trecho do voto exarado pelo Eminentíssimo Desembargador Relator quando da análise do pedido de concessão de medida cautelar apresentado nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 5012115-03.2022.8.08.0000, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito de Linhares em face da Lei Municipal nº 4.070/2022, a qual dispõe sobre a aquisição e a doação de armações de óculos de grau a pessoas carentes e de baixa renda:

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





## PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

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).

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, Constituição do Estado do Espírito Santo, bem como a Lei Orgânica do Município, versa sobre matéria relativa à organização administrativa municipal, com a invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo e em dissonância com os princípios de ordem orçamentária.

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **026/2023**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo 1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Estas são as razões que me levam a vetar o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

**BRUNO MARGOTTO MARIANELLI**  
Prefeito do Município de Linhares



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3200360038003900310030003A005000

Assinado eletronicamente por **ILRYAM ALMEIDA ARPINI RAMOS** em 26/05/2023 07:12

Checksum: **DD73E22B952A380254B047F4568A1E4B01CAAA3022F29D35573DF25C771A20BC**



---

Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200360038003900310030003A005000, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.