



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM N.º 013, DE 05 DE OUTUBRO 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 054/2023**, que institui a Semana da Conscientização Contra os Maus-tratos aos animais no Município de Linhares, e dá outras providências.

Atenciosamente,



BRUNO MARGOTTO MARIANELLI

Prefeito do Município 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 **054/2023**, que institui a Semana da Conscientização Contra os Maus-tratos aos animais no Município de Linhares, e dá outras providências, 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 instituir a Semana da Conscientização Contra os Maus-tratos aos animais no Município de Linhares.

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 054/2023 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:

Art. 1º Fica instituída a "Semana da Conscientização Contra os Maus-Tratos aos Animais" no âmbito do Município de Linhares/ES, com o objetivo de promover a conscientização da população sobre a importância do bem-estar animal e combater os maus-tratos.

O artigo 2º disciplina que: “A "Semana da Conscientização Contra os Maus-Tratos aos Animais" será realizada anualmente na semana que englobar o dia 4 de outubro, data reconhecida como o Dia Mundial dos Animais”.

Dando sequência à análise, nota-se que o artigo 3º versa:



Art. 3º Durante a "Semana da Conscientização Contra os Maus-Tratos aos Animais" serão promovidas atividades de conscientização e educação para sensibilizar a população sobre os maus-tratos aos animais e incentivar a adoção de práticas de cuidado responsável.

O artigo 4º traz as atividades a serem desenvolvidas:

Art. 4º A "Semana da Conscientização Contra os Maus-Tratos aos Animais" poderá contar com as seguintes atividades, dentre outras:

I – campanhas educativas nas escolas, com palestras, debates, exibição de filmes e distribuição de materiais informativos sobre a importância da proteção animal e os direitos dos animais;

II – eventos de adoção responsável de animais abandonados, em parceria com organizações não governamentais e abrigos de animais;

III – feiras de conscientização, com estandes de informações sobre o bem-estar animal, dicas de cuidados e orientações para denúncia de maus-tratos;

IV – palestras e seminários voltados para profissionais da área de saúde, educação e segurança, abordando a temática dos maus-tratos aos animais;

V – ações de fiscalização e orientação em estabelecimentos comerciais que comercializam animais, visando garantir o cumprimento das normas de bem-estar animal e coibindo a venda ilegal de animais silvestres;

VI – parcerias com órgãos públicos, instituições de ensino, entidades protetoras dos animais e outras organizações afins, visando a realização conjunta de atividades durante a semana.

Por fim, o artigo 5º aborda a responsabilidade do Poder Executivo pela promoção das atividades a serem desenvolvidas durante a Semana instituída pelo autógrafo e o artigo 6º versa sobre a questão orçamentária:

Art. 5º O Poder Executivo Municipal será responsável pela coordenação e promoção das atividades da "Semana da Conscientização Contra os Maus Tratos aos Animais", podendo firmar parcerias com entidades privadas, organizações não governamentais e outras instituições.

Art. 6º As despesas decorrentes da implementação desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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)

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:

6501685842 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor dos arts. 3º, 5º e 6º da Lei nº 1.637, de 10 de novembro de 2021, do Município de Nazaré Paulista, que institui o Dia Municipal do Doador Voluntário de Sangue, a Semana Municipal de Incentivo à Doação de Sangue e dá outras providências. Artigos 3º e 5º da Lei em discussão. Apesar do uso dos termos fica autorizado, impõe ao Executivo estabelecer e organizar, calendário de atividades a serem desenvolvidos durante a semana municipal de incentivo à doação de sangue, como também outorga ao Departamento Municipal de Saúde a produção de material de divulgação da Semana Municipal de Incentivo à Doação de Sangue e do Dia Municipal do Doador Voluntário de Sangue, além de determinar a criação do cadastro de doadores de sangue. Imposição de atribuições específicas ao Executivo, especialmente ao Departamento Municipal de Saúde. Incumbências vinculadas à organização, planejamento, gestão e execução de serviços públicos a serem prestados por órgão da administração. Matéria reservada ao Chefe do Executivo. Vulneração ao princípio da separação dos Poderes. Infringência aos artigos 5º; e 47, II e. XIX, a, da Constituição Estadual. Art. 6º da Lei em discussão. Concessão de meia-entrada aos doadores regulares de sangue, em todos os locais públicos de cultura, esporte e lazer mantidos, ou que tenham parceria, da administração pública de Nazaré Paulista. Direito econômico. Inteligência do art. 24, I, da Constituição Federal. Competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Presença do interesse local e atuação normativa suplementar da legislação federal e estadual. Artigos 30 e 31 da CF Ausência de ofensa ao pacto federativo. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Ação parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 5º da Lei nº 1.637, de 10 de novembro de 2021, do Município de Nazaré Paulista, que institui o Dia Municipal do Doador Voluntário de Sangue, a Semana Municipal de Incentivo à Doação de Sangue e dá outras providências. (TJSP; ADI 3001930-02.2023.8.26.0000; Ac. 17086589; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. James Siano; Julg. 23/08/2023; DJESP 12/09/2023; Pág. 3613) (Grifamos)

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 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)

78773849 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO LIMINAR. LEI Nº 3.630/2019, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI A SEMANA EDUCATIVA PIPA SEM MORTES NAS ESCOLAS DA ANDRADINA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Vício de iniciativa. Não ocorrência. Rol taxativo. Inconstitucionalidade Material. Ocorrência. Invasão de funções administrativas típicas do Chefe do Poder Executivo, como funcionamento, planejamento e direção superior da administração. Infringência ao princípio da Separação dos Poderes. Ação julgada procedente. (TJSP; ADI 2300285-85.2020.8.26.0000; Ac. 14865390; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Márcio Bartoli; Julg. 28/07/2021; DJESP 27/08/2021; Pág. 3068) (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.220, DE 27 DE AGOSTO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE LINS, QUE INSTITUI A "SEMANA DE CONSCIENTIZAÇÃO DO USO DA ANTENA CORTA-PIPAS". Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes. Reconhecimento parcial. Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve, também, atos de gestão administrativa (artigos 2º e 3º). Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido parcialmente procedente.” (TJSP; ADI 2213087-15.2017.8.26.0000; Ac. 11554455; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Péricles Piza; Julg. 13/06/2018; DJESP 18/09/2018; Pág. 2611) (Grifamos)



O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo já se manifestou em matéria idêntica ao autógrafo em apreciação quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 0003616-57.2018.8.08.0000 ajuizada em face da Lei Municipal nº 3.709, de 21 de dezembro de 2017, que institui a Semana Municipal de Conscientização da Depressão Infanto-Juvenil, conforme abaixo colacionado:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 3.709/2017 INSTITUIÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTOJUVENIL CRIAÇÃO DE ÔNUS PARA O PODER EXECUTIVO NECESSIDADE DE INICIATIVA DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROJETO DE LEI ORIUNDO DO PODER LEGISLATIVO VÍCIO FORMAL RECONHECIDO REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. As hipóteses previstas na Carta Magna para a deflagração do processo legislativo pelo Presidente da República são normas de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais, por força dos princípios da simetria e da separação dos Poderes, e devem ser observadas pelas Leis Orgânicas Distrital e Municipais, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. 2. A criação da Semana Municipal de Conscientização sobre a Depressão infanto-juvenil feriu as normas de regência (Constituições Federal e Estadual e Lei Orgânica Municipal), na medida em que impôs atribuições aos Órgãos do Poder Executivo (Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Educação) sem que a Lei n. 3.709/2017 tenha sido deflagrada por iniciativa do Prefeito. 3. A propósito, nem mesmo a ausência de veto em relação aos demais artigos da Lei n. 3.709/2017 seria suficiente para convalidar o vício nomodinâmico, porquanto *a usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo 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. Doutrina. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988 (STF, ADI 1809, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, Acórdão Eletrônico DJe-176 Divulg 09-08-2017 Public 10-08-2017).* 4. A manutenção dos efeitos da Lei impugnada obrigará o Município de Linhares a organizar e promover o evento criado já no mês de outubro do ano corrente, o que importará em gasto público sem orçamento previamente destinado para tanto, mormente em razão da falta de previsibilidade por parte do Executivo local. 5. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 3.709/2017 do Município de Linhares. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180007658, Relator : FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 01/11/2018, Data da Publicação no Diário: 14/11/2018) (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 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 da Semana da Conscientização Contra os Maus-Tratos aos Animais.

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 a Semana da Conscientização Contra os Maus-Tratos aos Animais na circunscrição do Município.

Assim, não obstante a importância do assunto e a vontade da Ilustre Vereadora autora 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:

ACÇÃO 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. 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:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.
2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.

3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.

4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

*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 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.

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, conterá 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;

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 de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e 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.



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 apostado 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, 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

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 **054/2023**, 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 3200370036003200350036003A005000

Assinado eletronicamente por **DOUGLAS RODRIGUES DE BARROS** em 06/10/2023 11:16

Checksum: **7CCF210EAA62D4894DDC4288642EA1B4E674F6803CB631ED7BECDBE962670E23**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200370036003200350036003A005000, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.