



GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM N.º 09, DE 13 DE SETEMBRO 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 048/2023**, que dispõe sobre a obrigatoriedade de treinamentos periódicos contra ataques em escolas da rede pública municipal e rede privada de ensino do Município de Linhares, Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.

Atenciosamente,

Assinado por BRUNO MARGOTTO MARIANELLI 001.***.***.**
PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES
15/09/2023 14:10:07

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 **048/2023**, que dispõe sobre a obrigatoriedade de treinamentos periódicos contra ataques em escolas da rede pública municipal e rede privada de ensino do Município de Linhares, Estado do Espírito Santo, 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 objetivo dispor sobre a obrigatoriedade de treinamentos periódicos contra ataques em escolas da rede pública municipal e rede privada de ensino do 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 048/2023 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 exsurgem de forma clara ao longo do texto. O caput do artigo 1º versa: “Esta Lei dispõe sobre a obrigatoriedade de treinamentos periódico, de alunos e funcionários, contra ataques em escolas da rede pública municipal e rede privada de ensino, no município de Linhares, Estado do Espírito Santo.

Na sequência, os parágrafos do artigo 1º dispõem sobre os critérios para o treinamento, assim como o prazo para as escolas se adequarem:

§ 1º Para fins de atendimento ao proposto no caput, deverão ser considerados os seguintes critérios para o treinamento no âmbito escolar:

- I – estar ciente de seu ambiente e de quaisquer perigos possíveis;
- II – conhecer as duas saídas mais próximas em qualquer lugar que você esteja;
- III – qual procedimento se estiver em sala de aula; IV – qual procedimento se estiver em um corredor;
- V – qual o último recurso, a ser adotado pelos funcionários;
- VI – informar a ocorrência ao setor de segurança/polícia militar sempre que estiver em condições seguras;
- VII – procedimentos de evacuação do ambiente, incluindo formas seguras e rotas de acordo com cada estrutura escolar.

§ 2º O prazo de adequação para que as escolas da rede municipal de ensino se enquadrem nos termos estabelecidos no caput deste artigo será de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data da publicação desta Lei ou no início do período letivo escolar.





Dando sequência à análise, nota-se que o artigo 2º prevê que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta da Secretaria de Segurança Pública e Secretaria de Educação:

Art. 2º As despesas eventuais, decorrentes da implantação do que prevê a presente Lei, correrão por conta das verbas consignadas nas Secretarias Municipais de Cidadania e Segurança Pública e, a de Educação, do vigente orçamento, podendo ser suplementadas se necessário.

Parágrafo Único. Na impossibilidade de atendimento ao estabelecido no caput, as despesas desta Lei serão suportadas por dotações orçamentárias próprias a serem consignadas nos futuros orçamentos anuais ou, ainda, indicadas pelo Executivo por meio de parceria público privada.

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:

98569597 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.932/2022, DE JAGUARIAÍVA, PARANÁ. AÇÕES PREVENTIVAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO VISANDO COMBATER A DEPRESSÃO E O SUICÍDIO. PRELIMINAR DE EXTINÇÃO PARCIAL DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. REJEITADA. Delimitação da cognição desta ação exclusivamente ao parâmetro de controle da carta estadual e ao preceito da Constituição Federal de observância obrigatória pelas unidades federadas. Mérito. Iniciativa parlamentar. Vício formal. Previsão de ações concretas, cursos de capacitação, contratos de parceria, grupos de apoio e envolvimento de demais unidades de assistência social. Interferência na organização, funcionamento e atribuições da secretaria municipal de educação. Violação ao art. 66, inc. IV da CE. Redefinição de prioridades, alocação de recursos humanos e financeiros. Repercussão nas diretrizes educacionais municipais. Matéria sujeita à reserva da administração. Violação ao art. 87, inc. III da CE. Interferência na margem de escolha política do administrador. Ofensa à separação de poderes. Violação ao art. 7º, *caput*, da CE. Tese jurídica firmada no tema 917/STF. Distinção realizada. Procedência da demanda. - a indicação de normas diversas à Constituição Estadual e a preceitos da Constituição Federal de observância obrigatória como fundamento para o





pedido de declaração de inconstitucionalidade não acarreta a extinção parcial do processo sem resolução de mérito, mas a delimitação da cognição da ação exclusivamente ao parâmetro de controle da carta estadual e de dispositivos da Constituição da República de observância obrigatória. - o tema disciplinado na Lei impugnada versa sobre ações preventivas visando combater a depressão e o suicídio entre crianças e adolescentes na rede municipal de ensino de jaguariaíva. - a legislação impugnada engloba a previsão de cursos de capacitação e qualificação para a equipe pedagógica, realização de contratos administrativos de parceria, obrigação das unidades escolares em promover encontros com famílias, formação de grupos e material de apoio com diversos profissionais e envolvimento das unidades de assistência social (cras, creas, caps e SUS). - a Lei censurada, embora veicule temática importante e necessária, acabou por impor medidas concretas que interferem na organização, funcionamento e atribuições da secretaria de educação e demais órgãos municipais. Os normativos estabeleceram, ao fim e ao cabo, política pública que enseja realocação de recursos humanos e financeiros, reorganização de serviços e redefinição do conteúdo escolar e das grades horárias para implementação do programa, suprimindo qualquer margem de apreciação, ou mesmo adequação, pelo chefe do executivo. - Lei de natureza impositiva que viola a iniciativa privativa do chefe do executivo para dispor da estrutura e atribuição das secretarias municipais (art. 66, inc. IV da CE), bem como avança sobre matéria sujeita à reserva da administração (art. 87, inc. III da CE), configurando ofensa à separação de poderes (art. 7º, caput da CE). Ação julgada precedente. (TJPR; *Alnconst 0069838-43.2022.8.16.0000*; *Órgão Especial*; *Rel. Des. Jorge Wagih Massad*; *Julg. 25/04/2023*; *DJPR 27/04/2023*) (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 precedente 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 MAIRIPORÁ. 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. 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)

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 implantar e executar os Treinamentos em toda a rede pública de ensino.





Em outras palavras, há criação de atribuições para o Poder Executivo na medida em que impõe a criação de uma verdadeira estrutura para regulamentar, gerenciar e implantar os Treinamentos periódicos contra ataques nas escolas 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.

Ademais, cumpre registrar que o Treinamento objeto do autógrafo em análise deve ser ministrado por pessoas qualificadas e habilitadas para tal fim, o que demandará a contratação de empresa especializada para a sua execução ou, a contratação de serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal da Administração Pública, o que por certo, gerará despesa.

Deste modo, 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. 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 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, 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 a 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.

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, contera 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.

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 estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário, bem como 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.

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 formalmente 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

Entretanto, mesmo diante da disposição do artigo 113 do ADCT e do artigo 15 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), 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=270059&arquivo=Arquivo/Documents/PLO/270059-202306161440016222\(30076\).pdf&identificador=3200370030003000350039003A005000#P270059](https://linhares.camarasempapel.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=270059&arquivo=Arquivo/Documents/PLO/270059-202306161440016222(30076).pdf&identificador=3200370030003000350039003A005000#P270059).

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 implantação e execução dos Treinamentos periódicos contra ataques nas escolas.

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 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 orçamento orçamentária.

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **048/2023**, 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

Assinado digitalmente. Acesse: www.linhares.es.gov.br Chave: 8a486c50-d8b7-45b6-85f19-2aa61ccdc45c Documentos Nº 018536/2023



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 3200370035003100330030003A005000

Assinado eletronicamente por **DOUGLAS RODRIGUES DE BARROS** em 15/09/2023 15:18
Checksum: **785DD4FB89EC63B914A2729277E96B664F0409C224E267EB023557FF75B9B241**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200370035003100330030003A005000, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.