



**PROCESSO Nº 5011396-84.2023.8.08.0000**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI

REQUERIDO: GUARAPARI CAMARA MUNICIPAL

**RELATOR(A):ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA**

---

## **EMENTA**

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.858/2023 DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI-ES. AMPLIAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA DE SAÚDE DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE FRALDAS DESCARTÁVEIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE APENAS AMPLIOU PROGRAMA MUNICIPAL JÁ EXISTENTE, SEM CRIAR NOVAS ESTRUTURAS E ATRIBUIÇÕES OU INTERFERIR NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E NOS SERVIÇOS PÚBLICOS. LEI QUE NÃO TRATA DE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. CAUSA DE PEDIR ABERTA DA AÇÃO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADA. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE COM BASE NOUTROS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. LEGISLAÇÃO OBJURGADA QUE ACARRETOU AUMENTO DE DESPESA. NECESSIDADE DE PRÉVIO ESTUDO DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO E A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO. ARTIGO 113 DO ADCT. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* COMPROVADOS. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA, COM EFEITOS *EX NUNC*.

1) Por meio do Projeto de Lei nº 111/2023, Vereadores da Câmara Municipal de Guarapari-ES propuseram alterar o § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, que regulamenta o programa municipal de fornecimento de fraldas descartáveis no âmbito do Sistema Único de Saúde, para ampliar o público beneficiário, retirando o requisito da idade mínima de 13 (treze) anos para recebimento das fraldas, projeto este que fora aprovado pelo Poder Legislativo municipal e, portanto, encaminhado para sanção do Chefe do Poder Executivo municipal. Após a Secretaria Municipal de Saúde e a Procuradoria do município de Guarapari-ES se manifestarem pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 111/2023, por violar o princípio da separação dos Poderes e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal, o Prefeito de Guarapari-ES vetou, por razões jurídicas, integralmente o referido projeto de lei. Ocorre que o citado veto foi rejeitado, por unanimidade, pela Câmara Municipal de Guarapari-ES, resultando, assim, na promulgação integral da Lei Municipal nº 4.858/2023.

2) A presente representação de inconstitucionalidade tem por escopo obter, em cognição sumária, a suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 4.858/2023, por vício de iniciativa e ofensa ao postulado da separação dos Poderes, ante a contrariedade ao disposto nos arts. 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição da República, nos arts. 1º, 17 e 63, parágrafo único, incisos III,

da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Guarapari-ES, uma vez que, ao ampliar o público destinatário do programa de assistência à saúde municipal (distribuição de fraldas descartáveis) a proposta teria interferido na organização administrativa e orçamentária e nos serviços públicos daquele ente público, matérias cuja iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo, atraindo o disposto na Súmula nº 19 deste egrégio Tribunal de Justiça.

3) As propostas de lei que possuem previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo exigem interpretação restritiva, não comportando o art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual, interpretação ampliativa. Por deter em regra a iniciativa para apresentar projeto de lei na circunscrição daquela municipalidade, a Câmara Municipal pode iniciar o processo legislativo de matérias que não estejam previstas naquelas hipóteses excepcionalmente elencadas na Constituição Estadual como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, as quais devem ser interpretadas restritivamente.

4) Muito embora entre as hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República para o processo legislativo, estabelecidas na Constituição Federal (arts. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, e 63, inciso I), e aplicadas simetricamente ao Estado do Espírito Santo (arts. 63, parágrafo único, incisos III e VI, e 64, inciso I, ambos da Constituição Estadual) e ao município de Guarapari-ES (art. 58, inciso I, da Lei Orgânica), estejam aquelas relativas à organização administrativa do Poder Executivo, matéria orçamentária e serviços públicos da administração, não se pode concluir, ao menos nesta fase de cognição sumária, que a iniciativa legal da Casa Legislativa em relação à Lei Municipal nº 4.858/2023 tenha invadido a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que somente ampliou os beneficiários de programa de assistência à saúde já implementado pelo município de Guarapari-ES por meio da Lei Municipal nº 4.827/2023, de forma que não interferiu na organização administrativa, na estrutura, nas atribuições e nos serviços públicos de nenhum órgão do Executivo Municipal e não possui como objeto matéria orçamentária.

5) A legislação objurgada, embora aumente a despesa para o município de Guarapari, ao ampliar o número de beneficiários do programa de assistência à saúde previsto na Lei Municipal nº 4.827/2023, não envolve matéria orçamentária e não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco interfere na organização administrativa ou nos serviços públicos do Poder Executivo municipal, de modo que não se insere nas hipóteses restritas de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, aplicando-se com exatidão à norma em exame a recente tese vinculante firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema Repercussão Geral nº 917 [*“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)”*].

6) Como a causa de pedir aberta da ação direta de inconstitucionalidade permite o *“confronto da legislação impugnada com dispositivo constitucional não suscitado na inicial”* (ADI 2914, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, STF), é perfeitamente possível a esta Corte de Justiça aferir a constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.858/2023 à luz da norma prevista no art. 113 da ADCT, especialmente porque o Supremo Tribunal Federal já sedimentou o posicionamento que a regra prevista naquele dispositivo constitucional não se restringe à União, sendo extensível seus preceitos aos demais entes públicos.

7) O art. 113 do ADCT foi introduzido na Constituição da República pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar *“o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”*, e, de acordo com o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também aplicável a todos os entes da

Federação, dispõe que “A *proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”.

8) Há plausibilidade jurídica para reputar formalmente inconstitucional a Lei nº 4.858/2023 do município de Guarapari-ES por não ter observado o devido processo legislativo estabelecido pelo art. 113 do ADCT, na medida em que o projeto de lei não se fez acompanhar da estimativa de impacto orçamentário e financeiro que a alteração legislativa implicou com o aumento de despesa ao ente municipal.

9) Em que pese a louvável intenção da Câmara Municipal de Guarapari-ES em ampliar os beneficiários do programa de assistência à saúde previsto pela Lei Municipal nº 4.827/2023, conforme manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, a sua implementação, aparentemente, acarretou elevação de despesa para o município que é capaz de desestruturar e comprometer sua realização eficaz, principalmente por não ter sido precedido de estudo de impacto financeiro e orçamentário e com a respectiva indicação de fonte de custeio, o que, também, pode acarretar prejuízos na gestão administrativa econômica municipal, configurando, portanto, o requisito do *periculum in mora*.

10) Medida cautelar concedida, a fim de suspender a eficácia da Lei nº 4.858/2023 do município de Guarapari-ES, até o julgamento final desta ação, com efeitos *ex nunc*.

---

## **ACÓRDÃO**

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

**Órgão julgador vencedor:** 011 - Gabinete Des<sup>a</sup>. ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA

Composição de julgamento: 011 - Gabinete Des<sup>a</sup>. ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA - ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA - Relator / 012 - Gabinete Des<sup>a</sup>. JANETE VARGAS SIMÕES - JANETE VARGAS SIMOES - Vogal / 013 - Gabinete Des. ROBSON LUIZ ALBANEZ - ROBSON LUIZ ALBANEZ - Vogal / 014 - Gabinete Des. WALACE PANDOLPHO KIFFER - WALACE PANDOLPHO KIFFER - Vogal / 015 - Gabinete Des. FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY - FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY - Vogal / 016 - Gabinete Des. EWERTON SCHWAB PINTO JÚNIOR - EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR - Vogal / 017 - Gabinete Des. FERNANDO ZARDINI ANTONIO - FERNANDO ZARDINI ANTONIO - Vogal / 018 - Gabinete Des. ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA - ARTHUR JOSE NEIVA DE ALMEIDA - Vogal / 019 - Gabinete Des. JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS - JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS - Vogal / 020 - Gabinete Des. JÚLIO CESAR COSTA DE OLIVEIRA - JULIO CESAR COSTA DE OLIVEIRA - Vogal / 021 - Gabinete Des<sup>a</sup>. RACHEL DURÃO CORREIA LIMA - RACHEL DURAO CORREIA LIMA - Vogal / 022 - Gabinete Des. HELIMAR PINTO - HELIMAR PINTO - Vogal / 023 - Gabinete Des. EDER PONTES DA SILVA - EDER PONTES DA SILVA - Vogal / 025 - Gabinete Des. RAPHAEL AMERICANO CÂMARA -

RAPHAEL AMERICANO CAMARA - Vogal / 026 - Gabinete Des<sup>a</sup>. MARIANNE JUDICE DE MATTOS - MARIANNE JUDICE DE MATTOS - Vogal / 027 - Gabinete Des. SÉRGIO RICARDO DE SOUZA - SERGIO RICARDO DE SOUZA - Vogal / 029 - Gabinete Des<sup>a</sup>. DEBORA MARIA AMBOS CORREA DA SILVA - DEBORA MARIA AMBOS CORREA DA SILVA - Vogal / 030 - Gabinete Des. FABIO BRASIL NERY - FABIO BRASIL NERY - Vogal / 001 - Gabinete Des. PEDRO VALLS FEU ROSA - PEDRO VALLS FEU ROSA - Vogal / 002 - Gabinete Des. ANNIBAL DE REZENDE LIMA - ANNIBAL DE REZENDE LIMA - Vogal / 005 - Gabinete Des. JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA - JOSE PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA - Vogal / 007 - Gabinete Des. NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO - NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO - Vogal / 008 - Gabinete Des. DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA - DAIR JOSE BREGUNCE DE OLIVEIRA - Vogal / 009 - Gabinete Des. TELÊMACO ANTUNES DE ABREU FILHO - TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO - Vogal / 010 - Gabinete Des. WILLIAN SILVA - WILLIAN SILVA - Vogal

#### VOTOS VOGAIS

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

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

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

015 - Gabinete Des. FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY - FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY (Vogal)  
Acompanhar

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

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

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

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



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

021 - Gabinete Des<sup>a</sup>. RACHEL DURÃO CORREIA LIMA - RACHEL DURAO CORREIA LIMA (Vogal)  
Acompanhar

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

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

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

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

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

029 - Gabinete Des<sup>a</sup>. DEBORA MARIA AMBOS CORREA DA SILVA - DEBORA MARIA AMBOS CORREA DA SILVA (Vogal)  
Acompanhar

030 - Gabinete Des. FABIO BRASIL NERY - FABIO BRASIL NERY (Vogal)  
Acompanhar

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

002 - Gabinete Des. ANNIBAL DE REZENDE LIMA - ANNIBAL DE REZENDE LIMA (Vogal)  
Acompanhar

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

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

Acompanhar

008 - Gabinete Des. DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA - DAIR JOSE BREGUNCE DE OLIVEIRA (Vogal)

Acompanhar

009 - Gabinete Des. TELÊMAGO ANTUNES DE ABREU FILHO - TELEMAGO ANTUNES DE ABREU FILHO (Vogal)

Acompanhar

010 - Gabinete Des. WILLIAN SILVA - WILLIAN SILVA (Vogal)

Acompanhar

---

SESSÃO DIA: 19/10/2023

## R E L A T Ó R I O

A SRA. DESEMBARGADORA ELIANA JUNQUEIRA MUNHÓS FERREIRA (RELATORA):-

Trata-se de **Representação de Inconstitucionalidade** proposta, com pedido de **medida cautelar**, pelo **Prefeito do município de Guarapari-ES**, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 4.858/2023**, que alterou o § 1º o art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, para ampliar o rol de beneficiários de programa social desenvolvido pela Secretaria Municipal de Saúde consistente na distribuição de fraldas descartáveis a pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos.

Aduz o requerente (ID 6148183), em síntese, que: **i)** a norma impugnada estaria eivada de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes, contrariando o disposto nos arts. 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição da República, nos arts. 1º, 17 e 63, parágrafo único, incisos III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Guarapari-ES; **ii)** compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa exclusiva de projetos de lei que se relacionem com a organização administrativa e orçamentária local, bem como sobre serviços da Administração Municipal, como é o caso dos autos, que amplia de pessoas com idade a partir de 13 (treze) anos para qualquer idade o público beneficiado pelo projeto social; **iii)** não se admite iniciativa parlamentar na deflagração do processo legislativo que implique aumento de despesa para a Administração; **iv)** a suspensão cautelar da eficácia da norma municipal objurgada é imprescindível para evitar prejuízos irreparáveis ao desestruturar a organização administrativa e orçamentária do município,

colocando em risco a continuidade do programa social; **v)** a modificação implementada pela norma municipal objurgada compromete a realização eficaz do programa social, pois resultará na sua insustentabilidade, prejudicando a implementação do interesse público.

Ante tais considerações, requer a concessão de medida cautelar, para suspender a eficácia da Lei nº 4.858/2023, do município de Guarapari-ES, sendo a sua inconstitucionalidade declarada no pronunciamento definitivo desta ação, com efeitos *ex tunc*.

Considerando a excepcional urgência para apreciação da medida cautelar, visto que a norma impugnada já está gerando efeitos financeiros ao ente municipal e interferindo diretamente na oferta de programa social, postergo a oitiva dos órgãos e das autoridades das quais emanou a legislação questionada, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99[1].

**É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para encaminhamento aos eminentes Desembargadores deste Tribunal (art. 170 do RITJES).**

**Após, inclua-se em pauta para julgamento.**

\*

O SR. ADVOGADO AMÉRICO SOARES MIGNONE:-

Boa tarde a todos. Cumprimento este egrégio de Tribunal de Justiça na pessoa do senhor Presidente, Desembargador Fabio Clem; da Relatora do processo, Desembargadora Eliana Munhós. Cumprimento que estendo a todos os demais Desembargadores e servidores desta Casa; cumprimento também o nobre órgão do Ministério Público Estadual, sempre muito bem representado junto a este Tribunal de Justiça e de maneira especial meus colegas advogados; os estudantes de Direito e os demais que acompanham esta sessão.

Excelentíssimos Desembargadores, o caso que passamos a analisar é daqueles em que a inconstitucionalidade é incontroversa e a permanência da norma no mundo jurídico pode produzir danos irreparáveis para o interesse público.

Para melhor compreensão, o município de Guarapari possui programa de assistência em saúde que se caracteriza pela distribuição de fraldas descartáveis a usuários do Sistema Único de Saúde, com idade a partir de treze anos, portadores de deficiência ou com mobilidade reduzida e também a idosos. O programa foi estruturado pelo Poder Executivo Municipal através da Lei 4.827/2023.

Ocorre que agora, em agosto de 2023, a Câmara de Vereadores promulgou a Lei 4.858 de sua autoria, que modifica a redação do parágrafo 1º, do artigo 1º da lei já citada, para ampliar indiscriminadamente, sem qualquer lastro técnico e financeiro, o público beneficiário do programa de distribuição de fraldas.

A alteração perpetrada pelos vereadores retirou o critério de idade que balizava o programa, estabelecendo a distribuição de fraldas aos beneficiários a partir de zero ano, ou seja, com qualquer idade.

Por sua simples apresentação, constata-se que a norma atacada se relaciona com organização administrativa e orçamentária e com serviços públicos de titularidade do Poder Executivo Municipal, violando os princípios constitucionais da separação e independência dos poderes, da reserva legislativa e da simetria ou paralelismo, posto que configura a atuação do Poder Legislativo sobre matérias cuja iniciativa é reservada constitucionalmente ao chefe do Poder Executivo, na forma dos artigos 17, 20 e 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Aliás, nesse sentido está consagrada a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo sobre a matéria, podendo ser citados como exemplo a Súmula número 9 deste sodalício e os acórdãos proferidos na ADI 002863570-2015, de Relatoria da Desembargadora Janete Vargas Simões, e na ADI 002709579-2018, de Relatoria do Desembargador Arthur Neiva, dentre vários outros processos com resultados semelhantes.

Nesta sessão plenária, será apreciado o pedido cautelar de suspensão da norma atacada até o julgamento final do processo.

Considerando a disciplina geral das medidas cautelares do processo civil brasileiro, o *fumus boni iuris* está comprovado na fundamentação jurídica, ora apresentada, que demonstra que a Lei Municipal 4.858/2023, viola expressamente o que estabelecido na Constituição do Estado do Espírito Santo, repito, em seus artigos 17, 20 e 63, parágrafo único, inciso III, além de contrariar jurisprudência pacífica deste Tribunal de Justiça sobre a matéria.

Já o *periculum in mora*, verifica-se no fato de que a Lei Municipal 4.858/2023, ao ampliar de modo indevido o rol de beneficiários do programa de assistência em saúde do governo local, acaba por desestruturar a organização administrativa e orçamentária do próprio serviço, colocando em risco a continuidade do atendimento à sociedade com a eficiência necessária.

Nesse sentido, destaco que consta nos autos manifestação técnica da Secretaria Municipal de Saúde, que acompanhou o veto do Prefeito Municipal, o então projeto de Lei da Câmara de Vereadores.

Nessa manifestação técnica, a Secretaria de Saúde informa o risco de continuidade do programa, caso haja ampliação do público alvo. Lerei um pequeno parágrafo da manifestação da Secretaria Municipal de Saúde: “a ampliação de idade trará prejuízos quanto ao público que se quer alcançar. Isso porque o público ampliado pelo legislador já usaria fraudas descartáveis, independentemente de patologia clínica e considera-se que a despesa possa ser planejada pela família ou que possa ser suportada até os treze anos de idade. Caso não haja essa condição, estão à disposição diversos programas do governo por meio do Sistema Único de Assistência Social.”

Ocorre que, para a municipalidade, através das expensas do SUS, o impacto causado pelo aumento do dispêndio resultará na insustentabilidade do programa, além de descaracterizar completamente o que se busca com o serviço de saúde ora instituído.

Não bastasse, a lei impugnada, embora flagrantemente inconstitucional, impõe pressão indevida sobre o governo municipal e gera na sociedade a expectativa quanto à efetivação do que por ela normatizado: ampliação do rol de beneficiários do programa de distribuição de fraldas descartáveis. Logo, enquanto produzir efeitos a norma atacada redundará em confusão social e administrativa que se pretende aqui estancar.

Assim sendo, por tudo que foi dito, requer-se a este Tribunal de Justiça que aplique ao caso sua jurisprudência pacífica sobre a matéria, deferindo a antecipação da tutela pleiteada para suspender os efeitos da Lei Municipal 4.858/2023 até o julgamento final desta Ação Direta de Inconstitucionalidade. Muito obrigado pela atenção.

-

\*

-

## V O T O

A SRA. DESEMBARGADORA ELIANA JUNQUEIRA MUNHÓS FERREIRA (RELATORA):-

Conforme relatado, trata-se de **Representação de Inconstitucionalidade** proposta, com pedido de **medida cautelar**, pelo **Prefeito do município de Guarapari-ES**, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 4.858/2023**, que alterou o § 1º o art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, para ampliar o rol de beneficiários de programa social desenvolvido pela Secretaria Municipal de Saúde consistente na distribuição de fraldas descartáveis a pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos.

Prefacialmente, registro ser de competência deste egrégio Tribunal de Justiça o conhecimento em análise concentrada de ações objetivas de inconstitucionalidade, propostas em decorrência de alegada violação da legislação estadual ou municipal em face da Constituição do Espírito Santo, nos termos do art. 125, § 2º, da Carta Magna, e do art. 109, inciso I, alínea "e", da Constituição Estadual, tendo o Chefe do Poder Executivo Municipal legitimidade concorrente para propor tais demandas, na forma do art. 112, inciso VII, da Constituição Estadual.

Admitida a demanda, o pedido de suspensão da eficácia de lei ou ato normativo é medida cabível, nos termos do art. 169, alínea "b", do Regimento Interno deste Sodalício, sendo aplicável na espécie o regramento legal sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade para o Supremo Tribunal Federal (Lei nº 9.868/99), ainda que esta tenha natureza satisfativa, conforme julgado pelo Tribunal Pleno na ADI nº 100110001938.

De acordo com a norma definida pelo regramento interno desta Corte de Justiça, *"O relator, ao despachar a inicial ordenará (...) facultativamente, em despacho fundamentado, a suspensão liminar do ato impugnado, se requerido pelo autor e o Relator entender que há relevante interesse de ordem pública."*

Dessa forma, para a concessão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, se faz necessário que o Tribunal de Justiça, por meio do exame superficial dos fatos e fundamentos indicados na exordial (*fumus boni iuris*), verifique se há "relevante interesse de ordem pública" e se a manutenção da eficácia da norma objurgada acarreta risco de dano grave para a população em virtude da afronta ao princípio da supremacia da Constituição Estadual (*periculum in mora*).

Partindo dessa premissa, na hipótese, observa-se que, por meio do Projeto de Lei nº 111/2023, Vereadores da Câmara Municipal de Guarapari-ES propuseram alterar o § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, que regulamenta o programa municipal de fornecimento de fraldas descartáveis no âmbito do Sistema Único de Saúde, para ampliar o público beneficiário, retirando o requisito da idade mínima de 13 (treze) anos para recebimento das fraldas, projeto este que fora aprovado pelo Poder Legislativo municipal e, portanto, encaminhado para sanção do Chefe do Poder Executivo municipal.

Após a Secretaria Municipal de Saúde e a Procuradoria do município de Guarapari-ES se manifestarem pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 111/2023, por violar o princípio da separação dos Poderes e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal, o Prefeito de Guarapari-ES vetou, por razões jurídicas, integralmente o referido projeto de lei. Ocorre que o citado veto foi rejeitado, por unanimidade, pela Câmara Municipal de Guarapari-ES, resultando, assim, na promulgação integral da Lei Municipal nº 4.858/2023.

Para extirpar qualquer dúvida, transcrevo a redação originária do § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023:

Art. 1º. Fica a Administração Direta do Poder Executivo, por intermédio da Secretaria Municipal da Saúde – SEMSA, autorizada a fornecer gratuitamente fraldas descartáveis para pessoas que demonstrem a necessidade de uso, conforme perfil de atendimento descrito nesta Lei.

§1º. Poderão ser beneficiadas pela presente Lei, usuários do Sistema único de Saúde (SUS) **com idade a partir de 13 (treze) anos de idade**, com deficiência, seja física, mental ou neurológica, com mobilidade reduzida e idosos, desde que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, devido à baixa renda familiar inseridas no limite de até 02 (dois) Salários Mínimos, comprovada através do Cadastro Único – CADÚNICO.

E, também, como ficou a sua redação após a modificação promovida pela Lei Municipal nº 4.858/2023:

Art. 1º (...). § 1º Poderão ser beneficiadas pela presente Lei, usuários do Sistema único de Saúde (SUS) **com idade a partir de ZERO anos**, com deficiência, seja física, mental ou neurológica, com mobilidade reduzida e idosos, desde que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, devido à baixa renda familiar inseridas no limite de até 02 (dois) Salários Mínimos, comprovada através do Cadastro Único – CADÚNICO.

A presente representação de inconstitucionalidade tem por escopo obter, em cognição sumária, a suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 4.858/2023, por vício de iniciativa e ofensa ao postulado da separação dos Poderes, ante a contrariedade ao disposto nos arts. 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição da República, nos arts. 1º, 17 e 63, parágrafo único, incisos III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Guarapari-ES, uma vez que, ao ampliar o público destinatário do programa de assistência à saúde municipal (distribuição de fraldas descartáveis) a proposta teria interferido na organização administrativa e orçamentária e nos serviços públicos daquele ente público, matérias cuja iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo, atraindo o disposto na Súmula nº 09 deste egrégio Tribunal de Justiça[2].

A observância do regramento constitucional referente ao processo legislativo é imprescindível para a manutenção da integridade do ordenamento jurídico como um todo, de forma que leis produzidas com a inobservância das regras deste processo estão sujeitas ao controle de constitucionalidade exercitado pelo Poder Judiciário, podendo ser declaradas formalmente inconstitucionais.

Nesse sentido, leciona o doutrinador e agora Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes que “O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional, determinando desta forma, a Carta Magna, quais os órgãos e quais os procedimentos de criação das normas gerais, que determinam, como ressaltado por Kelsen, não só os órgãos judiciais e administrativos e o processo judicial e administrativo, mas também os conteúdos das normas individuais, as decisões judiciais e os atos administrativos que devem emanar dos órgãos aplicadores do direito” (Curso de direito constitucional. 33ª ed. São Paulo, Atlas, 2017, pgs. 677/678).

A respeito do vício apontado pelo demandante, assevero que, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência de poderes (arts. 1º e 17, ambos da Constituição Estadual[3]), o constituinte federal subordinou exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a conveniência e oportunidade da deflagração de debate legislativo em torno de determinados assuntos, os quais, seja no âmbito estadual ou municipal, devem seguir o parâmetro federal, tratando-se de norma de reprodução obrigatória.

Acontece que as propostas de lei que possuem previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo **exigem interpretação restritiva**, não comportando o art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual, interpretação ampliativa.

Por deter em regra a iniciativa para apresentar projeto de lei na circunscrição daquela municipalidade, a Câmara Municipal pode iniciar o processo legislativo de matérias que não estejam previstas naquelas hipóteses excepcionalmente elencadas na Constituição Estadual como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, as quais devem ser interpretadas restritivamente. Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal tem enfatizado que “a reserva de iniciativa é uma exceção ao princípio da separação de Poderes, já que a competência geral para legislar é do Congresso Nacional” (ADI 6696, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 26/08/2021, STF).

Partindo dessa premissa, muito embora entre as hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República para o processo legislativo, estabelecidas na Constituição Federal (arts. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, e 63, inciso I), e aplicadas simetricamente ao Estado do Espírito Santo (arts. 63, parágrafo único, incisos III e VI, e 64, inciso I, ambos da Constituição Estadual[4]) e ao município de Guarapari-ES (art. 58, inciso I, da Lei Orgânica[5]), estejam aquelas relativas à organização administrativa do Poder Executivo, matéria orçamentária e serviços públicos da administração, não se pode concluir, ao menos nesta fase de cognição sumária, que a iniciativa legal da Casa Legislativa em relação à Lei Municipal nº 4.858/2023 tenha invadido a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que **somente ampliou os beneficiários de programa de assistência à saúde já implementado** pelo município de Guarapari-ES por meio da Lei Municipal nº 4.827/2023, de forma que não interferiu na organização administrativa, na estrutura, nas atribuições e nos serviços públicos de nenhum órgão do Executivo Municipal e não possui como objeto matéria orçamentária.

De fato, ao permitir que cidadão de qualquer idade, e não somente os que tenham mais de 13 (treze) anos de idade, conforme previsto na redação original do § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, tenha acesso à distribuição gratuita de fraldas descartáveis, a legislação objurgada de iniciativa parlamentar, aparentemente, não exige a estruturação e a alteração de atribuições de secretarias ou órgãos do Poder Executivo municipal, nem impõe alteração na organização administrativa e dos serviços públicos disponibilizados pelo ente municipal, considerando que a legislação em vigor já ofertava o mencionado programa de assistência à saúde à população local.

Em outras palavras, a lei objurgada, aparentemente, não altera o núcleo da Lei Municipal nº 4.827/2023, mas somente aperfeiçoa um serviço público que já está sendo disponibilizado à população com o escopo de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana ao ampliar os beneficiários de programa de assistência à saúde, razão pela qual, **a princípio, não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal relacionado à iniciativa da proposta legislativa**, até porque **“Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo”** (ADI 3394, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, STF).

Somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição da República, replicadas nas legislações estadual e municipal, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

A legislação objurgada, embora aumente a despesa para o município de Guarapari, ao ampliar o número de beneficiários do programa de assistência à saúde previsto na Lei Municipal nº 4.827/2023, não envolve matéria orçamentária e não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco interfere na organização administrativa ou nos serviços públicos do Poder Executivo municipal, de modo que não se insere nas hipóteses restritas de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, **aplicando-se com exatidão a recente tese vinculante firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema Repercussão Geral nº 917 à norma em exame.**

O Pretório Excelso, adotando entendimento mais restrito à limitação da iniciativa legislativa dos órgãos parlamentares, definiu no Tema Repercussão Geral nº 917 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)”**, o que tem sido confirmado em seus mais recentes pronunciamentos, vejamos:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 136/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – RJ. ACESSIBILIDADE A ESCOLAS E INSTITUIÇÕES DE ENSINO. PROTEÇÃO E GARANTIA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS. ARTIGOS 23, INCISO II, E 30, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO (RE 1403761 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 27/03/2023, STF).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA MUNICIPAL. LEI 13.493/2020 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: PREVISÃO DE MATRÍCULA DE ALUNOS DO ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL EM UNIDADES DE ENSINO PRÓXIMAS À RESIDÊNCIA OU AO LOCAL DE TRABALHO DOS PAIS OU RESPONSÁVEIS. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA OU DE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUESTIONADA. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878.911-RG/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assentou 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)”**. II – Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. III – Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1323723 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 26/09/2022, STF).



AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. LEI 5.482/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE TORNEIRAS ECONÔMICAS EM TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO QUE, EMBORA CRIE DESPESAS, NÃO FERE A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA. 1. Cuida-se, na origem, de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Volta Redonda em face da Lei Municipal 5.482, de 21 de maio de 2018, que dispõe sobre a implantação de torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais. 2. O Órgão Especial do Tribunal local julgou procedente o pedido, ao fundamento de que houve usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre normas de organização e funcionamento da Administração Pública, com consequente violação ao princípio da separação dos poderes. 3. Quanto ao art. 61, parágrafo 1º, I e II, e suas alíneas, da Constituição Federal – que trata de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo –, esta SUPREMA CORTE tem entendimento sedimentado no sentido de que o rol constante da referida norma constitucional é taxativo, por restringir a competência do Poder Legislativo. 4. Entretanto, no caso concreto, não há falar em violação à separação dos poderes, pois a norma em análise não tratou sobre organização e funcionamento da Administração Pública. 5. A respeito da criação de despesa para a Administração por lei de iniciativa parlamentar, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, fixou a seguinte tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). 6. Examinando situação rigorosamente simétrica, o acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado. 7. Agravo Interno a que se nega provimento. (RE 1386784 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 22/08/2022, STF).

Muito embora o vício de iniciativa indicado pelo requerente não tenha, a meu ver, aptidão para indicar a probabilidade da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.858/2023, vislumbro que a **ausência de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro diante da indubitável elevação de despesa** que provocou com a ampliação dos beneficiados com o programa de assistência à saúde torna, a princípio, referida norma municipal formalmente inconstitucional sob viés de seu **processo legislativo, por violação ao art. 113 do ADCT**, norma de reprodução obrigatória, que se alinha com o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal[6], e cuja técnica da causa de pedir aberta autoriza este egrégio Tribunal de Justiça a considerar outras normas constitucionais no exame de constitucionalidade[7].

Como a causa de pedir aberta da ação direta de inconstitucionalidade permite o **“confronto da legislação impugnada com dispositivo constitucional não suscitado na inicial”** (ADI 2914, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, STF), é perfeitamente possível a esta Corte de Justiça aferir a constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.858/2023 à luz da norma prevista no art. 113 da ADCT, especialmente porque o **Supremo Tribunal Federal já sedimentou o posicionamento que a regra prevista naquele dispositivo constitucional não se restringe à União, sendo extensível seus preceitos aos demais entes públicos.**

A este respeito, o **Ministro Alexandre de Moraes**, com seu habitual brilhantismo, esclareceu que **“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**” (ADI 5.816

(<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751470450>), rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P *DJE* de 26-11-2019, STF).

O art. 113 do ADCT foi introduzido na Constituição da República pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar *“o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”, e, de acordo com o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também aplicável a todos os entes da Federação, dispõe que “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.*

*Este novo requisito de validade formal das leis que criem ou aumentem despesas para a Administração Pública visa a permitir que o legislador compreenda a extensão financeira de sua opção política e tenha prudência na gestão fiscal, pois faculta o controle não somente dos objetivos constitucionais que se pretendem atingir como, também, o controle financeiro dessa escolha, de modo que durante o processo legislativo é imprescindível que haja a elaboração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.*

Assim, há plausibilidade jurídica para reputar formalmente inconstitucional a Lei nº 4.858/2023 do município de Guarapari-ES por não ter observado o devido processo legislativo estabelecido pelo art. 113 do ADCT, na medida em que o projeto de lei não se fez acompanhar da estimativa de impacto orçamentário e financeiro que a alteração legislativa implicou com o aumento de despesa ao ente municipal.

Em hipóteses semelhantes, o Supremo Tribunal Federal assim tem concluído, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima. Novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). Alegação de ofensa ao art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC). Ausência de prévia dotação orçamentária. Não conhecimento da ação direta. Violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro da lei impugnada. Obrigatoriedade. Artigo 113 do ADCT. Alcance. União e demais entes federativos. Inconstitucionalidade formal. Conhecimento parcial. Procedência. Modulação dos efeitos da decisão. 1. (...). **2. Na linha dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, a norma do art. 113 do ADCT tem caráter nacional e se aplica a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. In casu, a Lei nº 1.257, de 6 de março de 2018, do Estado de Roraima, dispõe sobre o novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). De sua leitura depreende-se que os arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33, ora impugnados, versam, respectivamente, sobre adicionais de qualificação, de penosidade, de insalubridade e de atividade em comissão, além de fixar o vencimento básico dos cargos efetivos que integram o quadro de pessoal do INTEIRAMA. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário, o que enseja sua inconstitucionalidade formal. 4. (...). 5. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece parcialmente e, quanto a essa parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc, a contar da data da publicação da ata do julgamento. (ADI 6090, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2023, STF).

Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Referendo de Medida cautelar. Lei estadual sobre revisão geral de vencimentos. Matérias diversas inseridas por emenda parlamentar. 1. Ação direta contra dispositivos da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão

de anistia das ausências de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022. 2. (...). **4. De igual modo, há plausibilidade jurídica na alegação de inconstitucionalidade por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). A análise do processo legislativo não evidencia que esse estudo tenha sido realizado.** 5. Há, ainda, perigo na demora. As normas preveem a produção de efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022, de forma que o Estado se vê na iminência de realizar pagamentos potencialmente indevidos que não serão repetíveis, já que constituirão verbas alimentares recebidas de boa-fé. 6. Referendo da medida cautelar. (ADI 7145 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/05/2022, STF).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. **A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** 4. (...). (ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, STF).

A edição de uma legislação que cria novos encargos financeiros para a Administração Pública deve ser precedida da comprovação que está inserida no planejamento econômico do ente e que este possua recursos próprios para atender o acréscimo que ocorrerá com o aumento da despesa, a fim de preservar o equilíbrio orçamentário e, conseqüentemente, a manutenção das políticas públicas que atendam as finalidades precípuas do Estado.

Desta forma, qualquer legislação que promova a elevação das despesas do Poder Público deve ser precedida de prévia e suficiente dotação orçamentária para o atendimento dos gastos decorrentes da novel norma, de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e de estudo do impacto econômico-financeiro a fim de assegurar que o ente público terá condições de honrar as novas obrigações sem prejudicar o desenvolvimento de suas demais atividades, o que caso não seja respeitado constituirá flagrante violação ao texto das Constituições Federal e do Estado do Espírito Santo, como aparentemente aconteceu durante o processo legislativo da edição da norma municipal objurgada.

Na hipótese, ao deflagrar Projeto de Lei e sancionar a respectiva legislação, após rejeitar veto jurídico do Prefeito, que ampliou os beneficiários do programa de assistência à saúde previsto na Lei Municipal nº 4.827/2023, ensejando aumento de despesa, sem realizar estudo prévio e indicar

a respectiva dotação orçamentária, o Poder Legislativo de Guarapari-ES editou a norma objurgada em aparente inconstitucionalidade formal por violação ao processo legislativo constitucional, que, por conseguinte, evidencia o preenchimento do requisito do *fumus boni iuris*.

Em que pese a louvável intenção da Câmara Municipal de Guarapari-ES em ampliar os beneficiários do programa de assistência à saúde previsto pela Lei Municipal nº 4.827/2023, conforme manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, a sua implementação, aparentemente, acarretou elevação de despesa para o município que é capaz de desestruturar e comprometer sua realização eficaz, principalmente por não ter sido precedido de estudo de impacto financeiro e orçamentário e com a respectiva indicação de fonte de custeio, o que, também, pode acarretar prejuízos na gestão administrativa econômica municipal, configurando, portanto, o requisito do *periculum in mora*.

Destarte, a despeito do objetivo nobre e louvável da Câmara Municipal de Guarapari-ES em prestigiar toda a população local com a distribuição gratuita de fraldas descartáveis, como medida acautelatória, **mostra-se prudente sobrestar a vigência da norma municipal objurgada até que haja o regular processamento desta ação e posterior exame do seu mérito por este órgão plenário.**

Antes de concluir, vale rememorar que a cautelar deferida em ação de controle abstrato de constitucionalidade possui efeitos *ex nunc*, de modo que não retroage para alcançar situações passadas, o que é extremamente relevante no caso em análise, na medida em que as fraldas descartáveis que eventualmente foram distribuídas gratuitamente a pessoas com idade inferior a 13 (treze) anos não devem ser objeto de restituição ou qualquer forma de contraprestação, especialmente por se tratar de medida que visa assegurar a dignidade da pessoa humana e a saúde das pessoas.

Ante tais considerações, **concedo a medida cautelar** pleiteada, a fim de suspender a eficácia da Lei nº 4.858/2023 do município de Guarapari-ES, até o julgamento final desta ação, com efeitos *ex nunc*.

É como voto.

\*

## V O T O

O SR. DESEMBARGADOR PEDRO VALLS FEU ROSA:-

Acompanho o voto da Eminente Relatora.

\*

PROFERIRAM IDÊNTICO VOTO OS EMINENTES DESEMBARGADORES:-

ANNIBAL DE REZENDE LIMA;

JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA;

DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA;

TELÊMACO ANTUNES DE ABREU FILHO;

WILLIAN SILVA;

JANETE VARGAS SIMÕES;

ROBSON LUIZ ALBANEZ;

WALACE PANDOLPHO KIFFER;

FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY;

EWERTON SCHWAB PINTO JÚNIOR;

FERNANDO ZARDINI ANTONIO;

ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA;

JORGE HENRIQUE VALE DOS SANTOS;

JÚLIO CÉSAR COSTA DE OLIVEIRA;

RACHEL DURÃO CORREIA LIMA;

HELIMAR PINTO;

EDER PONTES DA SILVA;

RAPHAEL AMERICANO CÂMARA;

\*

V I S T A

-

A SRA. DESEMBARGADORA MARIANNE JÚDICE DE MATTOS:-

Eminente Presidente respeitosamente peço vista dos autos.

\*

*tnsr\**

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 30/11/2023

V O T O

-  
**(PEDIDO DE VISTA)**

A SRA. DESEMBARGADORA MARIANNE JÚDICE DE MATTOS:-

Eminentes pares, rememoro que o presente caso se trata de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE com pedido de medida cautelar proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DA GUARAPARI em face da Lei Municipal nº 4.858/2023, de 11 de agosto de 2023, de iniciativa da CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI, que alterou o § 1º o art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023 para ampliar o rol de beneficiários para recebimento de fraldas descartáveis no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Na sessão anterior, pedi vista dos autos para melhor analisar a questão ora apresentada, e, após fazê-lo, cheguei à mesma conclusão daquela adotada pela Eminente Desembargadora Relatora, a fim de sobrestar a legislação em análise por ofensa ao art. 113 do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo necessária, a princípio, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro acompanhado da proposição legislativa, eis que a ampliação do rol de beneficiários onera as despesas do Poder Executivo.

Por todo o exposto, ACOMPANHO o voto da Eminente Desembargadora Relatora Eliana Junqueira Munhós Ferreira, a fim de conceder a medida cautelar pleiteada.

É como voto.

\*

O SR. DESEMBARGADOR DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA (NO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA):-

Seguindo a ordem de votação, como vota o eminente Desembargador Namyr Carlos de Souza Filho?

\*

-

**VOTO**

-

O SR. DESEMBARGADOR NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO:-

Acompanho integralmente o voto da Eminente Relatora.

\*

PROFERIRAM IDÊNTICO VOTO OS EMINENTES DESEMBARGADORES:-

SÉRGIO RICARDO DE SOUZA;

DÉBORA MARIA AMBOS CORRÊA DA SILVA e

FÁBIO BRASIL NERY.

\*

---

[1] Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias. (...). § 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

[2] Súmula nº 09 do TJES – É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

[3] Art. 1º O Estado do Espírito Santo e seus Municípios integram a República Federativa do Brasil e adotam os princípios fundamentais da Constituição Federal. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal e desta Constituição.

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

[4] Art. 63 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição. Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: (...); III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; (...); VI – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

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.

[5] Art. 58 – São de iniciativa privativa do Prefeito, as Leis que dispõem sobre: I - organização administrativa do Poder Executivo, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração.

[6] Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[7] ADI 4874 ED, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2022, STF.

---

## **VOTO VENCEDOR**

Conforme relatado, trata-se de **Representação de Inconstitucionalidade** proposta, com pedido de **medida cautelar**, pelo **Prefeito do município de Guarapari-ES**, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 4.858/2023**, que alterou o § 1º o art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, para ampliar o rol de beneficiários de programa social desenvolvido pela Secretaria Municipal de Saúde consistente na distribuição de fraldas descartáveis a pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos.

Prefacialmente, registro ser de competência deste egrégio Tribunal de Justiça o conhecimento em análise concentrada de ações objetivas de inconstitucionalidade, propostas em decorrência de alegada violação da legislação estadual ou municipal em face da Constituição do Espírito Santo, nos termos do art. 125, § 2º, da Carta Magna, e do art. 109, inciso I, alínea “e”, da Constituição Estadual, tendo o Chefe do Poder Executivo Municipal legitimidade concorrente para propor tais demandas, na forma do art. 112, inciso VII, da Constituição Estadual.

Admitida a demanda, o pedido de suspensão da eficácia de lei ou ato normativo é medida cabível, nos termos do art. 169, alínea “b”, do Regimento Interno deste Sodalício, sendo aplicável na espécie o regramento legal sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade para o Supremo Tribunal Federal (Lei nº 9.868/99), ainda que esta tenha natureza satisfativa, conforme julgado pelo Tribunal Pleno na ADI nº 100110001938.

De acordo com a norma definida pelo regramento interno desta Corte de Justiça, *“O relator, ao despachar a inicial ordenará (...) facultativamente, em despacho fundamentado, a suspensão liminar do ato impugnado, se requerido pelo autor e o Relator entender que há relevante interesse de ordem pública.”*

Dessa forma, para a concessão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, se faz necessário que o Tribunal de Justiça, por meio do exame superficial dos fatos e fundamentos indicados na exordial (*fumus boni iuris*), verifique se há “relevante interesse de ordem pública” e se a manutenção da eficácia da norma objurgada acarreta risco de dano grave para a população em virtude de afronta ao princípio da supremacia da Constituição Estadual (*periculum in mora*).

Partindo dessa premissa, na hipótese, observa-se que, por meio do Projeto de Lei nº 111/2023, Vereadores da Câmara Municipal de Guarapari-ES propuseram alterar o § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, que regulamenta o programa municipal de fornecimento de fraldas descartáveis no âmbito do Sistema Único de Saúde, para ampliar o público beneficiário, retirando o requisito da idade mínima de 13 (treze) anos para recebimento das fraldas, projeto este que fora aprovado pelo Poder Legislativo municipal e, portanto, encaminhado para sanção do Chefe do Poder Executivo municipal.

Após a Secretaria Municipal de Saúde e a Procuradoria do município de Guarapari-ES se manifestarem pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 111/2023, por violar o princípio da separação dos Poderes e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal, o Prefeito de Guarapari-ES vetou, por razões jurídicas, integralmente o referido projeto de lei. Ocorre que o citado veto foi rejeitado, por unanimidade, pela Câmara Municipal de Guarapari-ES, resultando, assim, na promulgação integral da Lei Municipal nº 4.858/2023.

Para extirpar qualquer dúvida, transcrevo a redação originária do § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023:



Art. 1º. Fica a Administração Direta do Poder Executivo, por intermédio da Secretaria Municipal da Saúde – SEMSA, autorizada a fornecer gratuitamente fraldas descartáveis para pessoas que demonstrem a necessidade de uso, conforme perfil de atendimento descrito nesta Lei.

§1º. Poderão ser beneficiadas pela presente Lei, usuários do Sistema único de Saúde (SUS) **com idade a partir de 13 (treze) anos de idade**, com deficiência, seja física, mental ou neurológica, com mobilidade reduzida e idosos, desde que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, devido à baixa renda familiar inseridas no limite de até 02 (dois) Salários Mínimos, comprovada através do Cadastro Único – CADÚNICO.

E, também, como ficou a sua redação após a modificação promovida pela Lei Municipal nº 4.858/2023:

Art. 1º (...). § 1º Poderão ser beneficiadas pela presente Lei, usuários do Sistema único de Saúde (SUS) **com idade a partir de ZERO anos**, com deficiência, seja física, mental ou neurológica, com mobilidade reduzida e idosos, desde que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, devido à baixa renda familiar inseridas no limite de até 02 (dois) Salários Mínimos, comprovada através do Cadastro Único – CADÚNICO.

A presente representação de inconstitucionalidade tem por escopo obter, em cognição sumária, a suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 4.858/2023, por vício de iniciativa e ofensa ao postulado da separação dos Poderes, ante a contrariedade ao disposto nos arts. 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição da República, nos arts. 1º, 17 e 63, parágrafo único, incisos III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Guarapari-ES, uma vez que, ao ampliar o público destinatário do programa de assistência à saúde municipal (distribuição de fraldas descartáveis) a proposta teria interferido na organização administrativa e orçamentária e nos serviços públicos daquele ente público, matérias cuja iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo, atraindo o disposto na Súmula nº 09 deste egrégio Tribunal de Justiça<sup>1</sup>.

A observância do regramento constitucional referente ao processo legislativo é imprescindível para a manutenção da integridade do ordenamento jurídico como um todo, de forma que leis produzidas com a inobservância das regras deste processo estão sujeitas ao controle de constitucionalidade exercitado pelo Poder Judiciário, podendo ser declaradas formalmente inconstitucionais.

Nesse sentido, leciona o doutrinador e agora Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes que **“O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional, determinando desta forma, a Carta Magna, quais os órgãos e quais os procedimentos de criação das normas gerais, que determinam, como ressaltado por Kelsen, não só os órgãos judiciais e administrativos e o processo judicial e administrativo, mas também os conteúdos das normas individuais, as decisões judiciais e os atos administrativos que devem emanar dos órgãos aplicadores do direito”** (Curso de direito constitucional. 33ª ed. São Paulo, Atlas, 2017, pgs. 677/678).

A respeito do vício apontado pelo demandante, assevero que, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência de poderes (arts. 1º e 17, ambos da Constituição Estadual<sup>2</sup>), o constituinte federal subordinou exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a conveniência e oportunidade da deflagração de debate legislativo em torno de determinados assuntos, os quais, seja no âmbito estadual ou municipal, devem seguir o parâmetro federal, tratando-se de norma de reprodução obrigatória.

Acontece que as propostas de lei que possuem previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo **exigem interpretação restritiva**, não comportando o art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual, interpretação ampliativa.

Por deter em regra a iniciativa para apresentar projeto de lei na circunscrição daquela municipalidade, a Câmara Municipal pode iniciar o processo legislativo de matérias que não estejam previstas naquelas hipóteses excepcionalmente elencadas na Constituição Estadual como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, as quais devem ser interpretadas restritivamente. Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal tem enfatizado que **“a reserva de iniciativa é uma exceção ao princípio da separação de Poderes, já que a competência geral para legislar é do Congresso Nacional”** (ADI 6696, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 26/08/2021, STF).

Partindo dessa premissa, muito embora entre as hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República para o processo legislativo, estabelecidas na Constituição Federal (arts. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, e 63, inciso I), e aplicadas simetricamente ao Estado do Espírito Santo (arts. 63, parágrafo único, incisos III e VI, e 64, inciso I, ambos da Constituição Estadual<sup>3</sup>) e ao município de Guarapari-ES (art. 58, inciso I, da Lei Orgânica<sup>4</sup>), estejam aquelas relativas à organização administrativa do Poder Executivo, matéria orçamentária e serviços públicos da administração, não se pode concluir, ao menos nesta fase de cognição sumária, que a iniciativa legal da Casa Legislativa em relação à Lei Municipal nº 4.858/2023 tenha invadido a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que **somente ampliou os beneficiários de programa de assistência à saúde já implementado** pelo município de Guarapari-ES por meio da Lei Municipal nº 4.827/2023, de forma que não interferiu na organização administrativa, na estrutura, nas atribuições e nos serviços públicos de nenhum órgão do Executivo Municipal e não possui como objeto matéria orçamentária.

De fato, ao permitir que cidadão de qualquer idade, e não somente os que tenham mais de 13 (treze) anos de idade, conforme previsto na redação original do § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, tenha acesso à distribuição gratuita de fraldas descartáveis, a legislação objurgada de iniciativa parlamentar, aparentemente, não exige a estruturação e a alteração de atribuições de secretarias ou órgãos do Poder Executivo municipal, nem impõe alteração na organização administrativa e dos serviços públicos disponibilizados pelo ente municipal, considerando que a legislação em vigor já ofertava o mencionado programa de assistência à saúde à população local.

Em outras palavras, a lei objurgada, aparentemente, não altera o núcleo da Lei Municipal nº 4.827/2023, mas somente aperfeiçoa um serviço público que já está sendo disponibilizado à população com o escopo de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana ao ampliar os beneficiários de programa de assistência à saúde, razão pela qual, **a princípio, não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal relacionado à iniciativa da proposta legislativa**, até porque **“Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo”** (ADI 3394, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, STF).

Somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição da República, replicadas nas legislações estadual e municipal, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

A legislação objurgada, embora aumente a despesa para o município de Guarapari, ao ampliar o número de beneficiários do programa de assistência à saúde previsto na Lei Municipal nº 4.827/2023, não envolve matéria orçamentária e não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco interfere na organização administrativa ou nos serviços públicos do Poder Executivo municipal, de modo que não se insere nas hipóteses restritas de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, **aplicando-se com exatidão a recente tese vinculante firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema Repercussão Geral nº 917 à norma em exame**.

O Pretório Excelso, adotando entendimento mais restrito à limitação da iniciativa legislativa dos órgãos parlamentares, definiu no Tema Repercussão Geral nº 917 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)”**, o que tem sido confirmado em seus mais recentes pronunciamentos, vejamos:

**AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 136/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – RJ. ACESSIBILIDADE A ESCOLAS E INSTITUIÇÕES DE ENSINO. PROTEÇÃO E GARANTIA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS. ARTIGOS 23, INCISO II, E 30, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO (RE 1403761 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 27/03/2023, STF).**

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA MUNICIPAL. LEI 13.493/2020 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: PREVISÃO DE MATRÍCULA DE ALUNOS DO ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL EM UNIDADES DE ENSINO PRÓXIMAS À RESIDÊNCIA OU AO LOCAL DE TRABALHO DOS PAIS OU RESPONSÁVEIS. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA OU DE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUESTIONADA. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878.911-RG/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assentou 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)”**. II – Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. III – Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1323723 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 26/09/2022, STF).**

**AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. LEI 5.482/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE TORNEIRAS ECONÔMICAS EM TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO QUE, EMBORA CRIE DESPESAS, NÃO FERRE A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA. 1. Cuida-se, na origem, de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Volta Redonda em face da Lei Municipal 5.482, de 21 de maio de 2018, que dispõe sobre a implantação de torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais. 2. O Órgão Especial do Tribunal local julgou procedente o pedido, ao fundamento de que houve usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre normas de organização e funcionamento da Administração Pública, com consequente violação ao princípio da separação dos poderes. 3. Quanto ao art. 61, parágrafo 1º, I e II, e suas alíneas, da Constituição Federal – que trata de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo –, esta SUPREMA CORTE tem entendimento sedimentado no sentido de que o rol constante da referida norma constitucional é taxativo, por restringir a competência do Poder Legislativo. 4. Entretanto, no caso concreto, não há falar em violação à separação dos poderes, pois a norma em análise não tratou sobre organização e funcionamento da Administração Pública. 5. A respeito da criação de despesa para a Administração por lei de iniciativa parlamentar, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do**

ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, fixou a seguinte tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). 6. Examinando situação rigorosamente simétrica, o acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado. 7. Agravo Interno a que se nega provimento. (RE 1386784 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 22/08/2022, STF).

Muito embora o vício de iniciativa indicado pelo requerente não tenha, a meu ver, aptidão para indicar a probabilidade da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.858/2023, vislumbro que a **ausência de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro diante da indubitável elevação de despesa** que provocou com a ampliação dos beneficiados com o programa de assistência à saúde torna, a princípio, referida norma municipal formalmente inconstitucional sob viés de seu processo legislativo, por violação ao art. 113 do ADCT, norma de reprodução obrigatória, que se alinha com o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup>, e cuja técnica da causa de pedir aberta autoriza este egrégio Tribunal de Justiça a considerar outras normas constitucionais no exame de constitucionalidade<sup>6</sup>.

Como a causa de pedir aberta da ação direta de inconstitucionalidade permite o “confronto da legislação impugnada com dispositivo constitucional não suscitado na inicial” (ADI 2914, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, STF), é perfeitamente possível a esta Corte de Justiça aferir a constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.858/2023 à luz da norma prevista no art. 113 da ADCT, especialmente porque o Supremo Tribunal Federal já sedimentou o posicionamento que a regra prevista naquele dispositivo constitucional não se restringe à União, sendo extensível seus preceitos aos demais entes públicos.

A este respeito, o Ministro Alexandre de Moraes, com seu habitual brilhantismo, esclareceu que “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” (ADI 5.816 (<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751470450>), rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P DJE de 26-11-2019, STF).

O art. 113 do ADCT foi introduzido na Constituição da República pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”, e, de acordo com o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também aplicável a todos os entes da Federação, dispõe que “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Este novo requisito de validade formal das leis que criem ou aumentem despesas para a Administração Pública visa a permitir que o legislador compreenda a extensão financeira de sua opção política e tenha prudência na gestão fiscal, pois faculta o controle não somente dos objetivos constitucionais que se pretendem atingir como, também, o controle financeiro dessa escolha, de modo que durante o processo legislativo é imprescindível que haja a elaboração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Assim, há plausibilidade jurídica para reputar formalmente inconstitucional a Lei nº 4.858/2023 do município de Guarapari-ES por não ter observado o devido processo legislativo estabelecido pelo art. 113 do ADCT, na medida em que o projeto de lei não se fez acompanhar da estimativa de

impacto orçamentário e financeiro que a alteração legislativa implicou com o aumento de despesa ao ente municipal.

Em hipóteses semelhantes, o Supremo Tribunal Federal assim tem concluído, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima. Novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). Alegação de ofensa ao art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ausência de prévia dotação orçamentária. Não conhecimento da ação direta. Violação do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro da lei impugnada. Obrigatoriedade. Artigo 113 do ADCT. Alcance. União e demais entes federativos. Inconstitucionalidade formal. Conhecimento parcial. Procedência. Modulação dos efeitos da decisão. 1. (...). **2. Na linha dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, a norma do art. 113 do ADCT tem caráter nacional e se aplica a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. **In casu, a Lei nº 1.257, de 6 de março de 2018, do Estado de Roraima, dispõe sobre o novo plano de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) dos servidores públicos do quadro de pessoal do Instituto de Terras e Colonização de Roraima (ITERAIMA). De sua leitura depreende-se que os arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33, ora impugnados, versam, respectivamente, sobre adicionais de qualificação, de penosidade, de insalubridade e de atividade em comissão, além de fixar o vencimento básico dos cargos efetivos que integram o quadro de pessoal do INTEIRAMA. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário, o que enseja sua inconstitucionalidade formal.** 4. (...). 5. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece parcialmente e, quanto a essa parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/18 do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc, a contar da data da publicação da ata do julgamento. (ADI 6090, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2023, STF).

Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Referendo de Medida cautelar. Lei estadual sobre revisão geral de vencimentos. Matérias diversas inseridas por emenda parlamentar. 1. Ação direta contra dispositivos da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia das ausências de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022. 2. (...). **4. De igual modo, há plausibilidade jurídica na alegação de inconstitucionalidade por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). A análise do processo legislativo não evidencia que esse estudo tenha sido realizado.** 5. Há, ainda, perigo na demora. As normas preveem a produção de efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022, de forma que o Estado se vê na iminência de realizar pagamentos potencialmente indevidos que não serão repetíveis, já que constituirão verbas alimentares recebidas de boa-fé. 6. Referendo da medida cautelar. (ADI 7145 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/05/2022, STF).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. **A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** 4. (...). (ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, STF).

A edição de uma legislação que cria novos encargos financeiros para a Administração Pública deve ser precedida da comprovação que está inserida no planejamento econômico do ente e que este possua recursos próprios para atender o acréscimo que ocorrerá com o aumento da despesa, a fim de preservar o equilíbrio orçamentário e, conseqüentemente, a manutenção das políticas públicas que atendam as finalidades precípua do Estado.

Desta forma, qualquer legislação que promova a elevação das despesas do Poder Público deve ser precedida de prévia e suficiente dotação orçamentária para o atendimento dos gastos decorrentes da novel norma, de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e de estudo do impacto econômico-financeiro a fim de assegurar que o ente público terá condições de honrar as novas obrigações sem prejudicar o desenvolvimento de suas demais atividades, o que caso não seja respeitado constituirá flagrante violação ao texto das Constituições Federal e do Estado do Espírito Santo, como aparentemente aconteceu durante o processo legislativo da edição da norma municipal objurgada.

Na hipótese, ao deflagrar Projeto de Lei e sancionar a respectiva legislação, após rejeitar veto jurídico do Prefeito, que ampliou os beneficiários do programa de assistência à saúde previsto na Lei Municipal nº 4.827/2023, ensejando aumento de despesa, sem realizar estudo prévio e indicar a respectiva dotação orçamentária, o Poder Legislativo de Guarapari-ES editou a norma objurgada em aparente inconstitucionalidade formal por violação ao processo legislativo constitucional, que, por conseguinte, evidencia o preenchimento do requisito do *fumus boni iuris*.

Em que pese a louvável intenção da Câmara Municipal de Guarapari-ES em ampliar os beneficiários do programa de assistência à saúde previsto pela Lei Municipal nº 4.827/2023, conforme manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, a sua implementação, aparentemente, acarretou elevação de despesa para o município que é capaz de desestruturar e comprometer sua realização eficaz, principalmente por não ter sido precedido de estudo de impacto financeiro e orçamentário e com a respectiva indicação de fonte de custeio, o que, também, pode acarretar prejuízos na gestão administrativa econômica municipal, configurando, portanto, o requisito do *periculum in mora*.

Destarte, a despeito do objetivo nobre e louvável da Câmara Municipal de Guarapari-ES em prestigiar toda a população local com a distribuição gratuita de fraldas descartáveis, como medida acautelatória, **mostra-se prudente sobrestar a vigência da norma municipal objurgada até que haja o regular processamento desta ação e posterior exame do seu mérito por este órgão plenário.**

Antes de concluir, vale rememorar que a cautelar deferida em ação de controle abstrato de constitucionalidade possui efeitos *ex nunc*, de modo que não retroage para alcançar situações passadas, o que é extremamente relevante no caso em análise, na medida em que as fraldas descartáveis que eventualmente foram distribuídas gratuitamente a pessoas com idade inferior a

13 (treze) anos não devem ser objeto de restituição ou qualquer forma de contraprestação, especialmente por se tratar de medida que visa assegurar a dignidade da pessoa humana e a saúde das pessoas.

Ante tais considerações, **concedo a medida cautelar** pleiteada, a fim de suspender a eficácia da Lei nº 4.858/2023 do município de Guarapari-ES, até o julgamento final desta ação, com efeitos *ex nunc*.

É como voto.

1 Súmula nº 09 do TJES – É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

2 Art. 1º O Estado do Espírito Santo e seus Municípios integram a República Federativa do Brasil e adotam os princípios fundamentais da Constituição Federal. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal e desta Constituição.

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

3 Art. 63 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição. Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: (...); III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; (...); VI – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

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.

4 Art. 58 – São de iniciativa privativa do Prefeito, as Leis que dispõem sobre: I – organização administrativa do Poder Executivo, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração.

5 Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

6 ADI 4874 ED, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2022, STF.

---

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

### **DESEMBARGADORA DÉBORA MARIA AMBOS CORRÊA DA SILVA:**

Acompanho o voto proferido pela eminente Relatora, no sentido conceder a medida cautelar, a fim de suspender a eficácia da Lei nº 4.858/2023 do município de Guarapari-

ES, até o julgamento final desta ação, com efeitos *ex nunc*.

### **VOTO DO DESEMBARGADOR PEDRO VALLS FEU ROSA**

Trata-se de pedido cautelar no bojo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida pelo senhor Prefeito de Guarapari em face da Lei 4.827/2023. A legislação objurgada aumentou o número de destinatários de um programa social daquele município que distribui fraldas descartáveis a pessoas com deficiência, mobilidade reduzida e idosos.

Alega a parte autora, basicamente, a violação à regra de reserva de iniciativa e desrespeito à Separação dos Poderes.

Em judicioso voto, a eminente Relatora entendeu por deferir o pleito cautelar não com base nos argumentos acima, mas por desrespeito ao artigo 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

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.

De fato, a ausência de previsão do impacto nas finanças municipais por parte da lei em tela não só demonstra a fumaça do bom direito do pedido antecipatório, como também o perigo da demora, pois a Fazenda Municipal passaria por força de lei a operar às escuras.

Noutro giro, adiro integralmente aos argumentos do voto condutor quanto à inexistência de violação à regra de reserva de iniciativa, tendo em vista o Tema 917 de Repercussão Geral do Pretório Excelso, como demonstrado de forma exaustiva pela eminente Relatora. Frustrados os argumentos quanto à reserva de iniciativa, não há que se falar, por conseguinte, em violação à Separação de Poderes.

Por essas razões, acompanho a eminente Relatora para deferir o pedido cautelar e suspender a eficácia da Lei 4.827/2023 do município de Guarapari com efeitos *ex nunc*.



É como voto.

Acompanho a eminente Relatora.

**Gabinete da Desembargadora Marianne Júdice de Mattos - Sessão do dia 16.11.2023:**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5011396-84.2023.8.08.0000**

**REQUERENTE:** PREFEITO DO MUNICÍPIO DA GUARAPARI

**REQUERIDA:** CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

**RELATORA:** DESEMBARGADORA ELIANA JUNQUEIRA MUNHÓS FERREIRA

**VOGAL:** DESEMBARGADORA MARIANE JÚDICE DE MATTOS

### **VOTO-VISTA**

Eminentes pares, rememoro que o presente caso se trata de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE com pedido de medida cautelar proposta** pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DA GUARAPARI** em face da Lei Municipal nº 4.858/2023, de 11 de agosto de 2023, de iniciativa da **CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI**, que alterou o § 1º o art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023 para ampliar o rol de beneficiários para recebimento de fraldas descartáveis no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Na sessão anterior, pedi vista dos autos para melhor analisar a questão ora apresentada, e, após fazê-lo, cheguei à mesma conclusão daquela adotada pela Eminente Desembargadora Relatora, a fim de sobrestar a legislação em análise por ofensa ao art. 113 do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo necessária, a princípio, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro acompanhado da proposição legislativa, eis que a ampliação do rol de beneficiários onera as despesas do Poder Executivo.

Por todo o exposto, **ACOMPANHO** o voto da Eminente Desembargadora Relatora Eliana Junqueira Munhós Ferreira, a fim de conceder a medida cautelar pleiteada.

É como voto.

Vitória/ES, 16 de novembro de 2023.

**MARIANNE JÚDICE DE MATTOS**  
**Desembargadora**

Assinado eletronicamente por: ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA  
19/12/2023 17:19:09  
<https://pje.tjes.jus.br/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>  
ID do documento:



23121917190967200000006601146

IMPRIMIR    GERAR PDF