



PROCESSO Nº 5019830-28.2024.8.08.0000

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DA SERRA e outros

REQUERIDO: CAMARA MUNICIPAL DA SERRA

RELATOR(A): RAPHAEL AMERICANO CAMARA

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 5019830-28.2024.8.08.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DA SERRA

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA

RELATOR: DESEMBARGADOR RAPHAEL AMERICANO CÂMARA

ACÓRDÃO

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE ATRIBUI NOVAS OBRIGAÇÕES À PREFEITURA. PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE CALÇADAS. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1.

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 5.235/2020, do Município da Serra/ES, que alterou o artigo 45 da Lei nº 1.947/1996, para atribuir à Prefeitura a responsabilidade exclusiva pela construção, adequação, manutenção e conservação das calçadas públicas. A autora sustenta vício de iniciativa, por se tratar de matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

1.

Há uma questão em discussão: (i) definir se a Lei Municipal nº 5.235/2020 padece de vício formal por invasão da reserva de iniciativa legislativa do Poder Executivo Municipal;

III. RAZÕES DE DECIDIR

1.

A Constituição do Estado do Espírito Santo consagra o princípio da separação dos poderes e proíbe a delegação de competências entre eles, resguardando à Chefia do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a estrutura administrativa e atribuições dos órgãos públicos, nos termos dos artigos 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI.

2.

A Lei Municipal nº 5.235/2020, ao transferir à Prefeitura da Serra a obrigação de construir, manter e conservar todas as calçadas públicas, modifica substancialmente as atribuições da Administração Pública, afetando sua organização e funcionamento, o que configura matéria sujeita à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

3.

A norma impugnada impõe aumento de despesa ao Município, sem apresentação de estimativa de impacto orçamentário ou indicação de fonte de custeio, em violação aos princípios da responsabilidade fiscal e à jurisprudência do STF que veda a criação de despesas por lei de iniciativa parlamentar em matéria reservada ao Executivo.

4.

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que configura vício formal de iniciativa a criação, por lei de origem parlamentar, de obrigações que interferem diretamente na estrutura administrativa ou aumentem os encargos financeiros do Poder Executivo (RE 427.574; RE 1.472.668; RE 1.500.208; RE 1.445.377).

5.

A norma impugnada não se enquadra na tese fixada pelo STF no Tema 917 da repercussão geral, pois não apenas gera despesa, mas também altera atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal.

6.

A jurisprudência local é firme ao reconhecer a inconstitucionalidade de normas municipais semelhantes, como demonstrado no precedente TJES - ADI nº 0000305-29.2016.8.08.0000, que declarou inconstitucional lei que atribuía obrigações ao Executivo sem iniciativa própria.

IV. DISPOSITIVO E TESE



Autenticar documento em <https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 31003900320037003000380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

1.

Pedido procedente.

Tese de julgamento:

1.

Atribuir, por lei de iniciativa parlamentar, novas obrigações administrativas ao Poder Executivo, com impacto orçamentário e alteração de atribuições de órgãos públicos, configura vício formal por invasão da reserva de iniciativa.

2.

Normas que interfiram na organização administrativa do Executivo devem observar a iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Dispositivos relevantes citados: CE/ES, arts. 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI; LOM Serra, art. 143, § 1º, c e d.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 427.574, Rel. Min. Celso de Mello, j. 2011; STF, RE 1.472.668-AgR, Rel. Min. Cristiano Zanin, j. 20.06.2024; STF, RE 1.500.208, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 06.11.2024; STF, RE 1.445.377, Rel. Min. Flávio Dino, j. 14.10.2024; TJES, ADI 0000305-29.2016.8.08.0000, Rel. Des. Sérgio Bizzotto, j. 21.07.2016; TJSE, ADI 0006743-29.2018.8.25.0000, Rel. Des. Ana Lúcia Freire, j. 13.03.2019.

ACÓRDÃO

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

Órgão julgador vencedor: Gabinete Des. RAPHAEL AMERICANO CÂMARA

Composição de julgamento: Gabinete Des. RAPHAEL AMERICANO CÂMARA - RAPHAEL AMERICANO CAMARA - Relator / Gabinete Des^a. MARIANNE JUDICE DE MATTOS - MARIANNE JUDICE DE MATTOS - Vogal / Gabinete Des. SÉRGIO RICARDO DE SOUZA - SERGIO RICARDO DE SOUZA - Vogal / Gabinete Des. UBIRATAN ALMEIDA AZEVEDO - UBIRATAN ALMEIDA AZEVEDO - Vogal / Gabinete Des^a. DEBORA MARIA AMBOS CORREA DA SILVA - DEBORA MARIA AMBOS CORREA DA SILVA - Vogal / Gabinete Des. FABIO BRASIL NERY - FABIO BRASIL NERY - Vogal / Gabinete Des. ALEXANDRE PUPPIM - ALEXANDRE PUPPIM - Vogal / Gabinete Des. PEDRO VALLS FEU ROSA - PEDRO VALLS FEU ROSA - Vogal / Gabinete Des. FABIO CLEM DE OLIVEIRA - FABIO CLEM DE OLIVEIRA - Vogal / Gabinete Des. NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO - NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO - Vogal / Gabinete Des. DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA - DAIR JOSE BREGUNCE DE OLIVEIRA - Vogal / Gabinete Des^a. ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA - ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA - Vogal / Gabinete Des^a. JANETE VARGAS SIMÕES - JANETE VARGAS SIMOES - Vogal / Gabinete Des. ROBSON LUIZ ALBANEZ - ROBSON LUIZ ALBANEZ - Vogal / Gabinete Des. FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY - FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY - Vogal / Gabinete Des. EWERTON SCHWAB PINTO JÚNIOR - EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR - Vogal / Gabinete Des. FERNANDO ZARDINI ANTONIO - FERNANDO ZARDINI ANTONIO - Vogal / Gabinete Des. ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA - ARTHUR JOSE NEIVA DE ALMEIDA - Vogal / Gabinete Des. JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS - JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS - Vogal / Gabinete Des. JÚLIO CESAR COSTA DE OLIVEIRA - JULIO CESAR COSTA DE OLIVEIRA - Vogal / Gabinete Des. HELIMAR PINTO - HELIMAR PINTO - Vogal / Gabinete Des. EDER PONTES DA SILVA - EDER PONTES DA SILVA - Vogal

VOTOS VOGAIS

Gabinete Des^a. MARIANNE JUDICE DE MATTOS - MARIANNE JUDICE DE MATTOS (Vogal)

Preferir voto escrito para acompanhar

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

Acompanhar

Gabinete Des. UBIRATAN ALMEIDA AZEVEDO - UBIRATAN ALMEIDA AZEVEDO (Vogal)

Acompanhar

Gabinete Des^a. DEBORA MARIA AMBOS CORREA DA SILVA - DEBORA MARIA AMBOS CORREA DA SILVA (Vogal)

Preferir voto escrito para acompanhar

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

Acompanhar

Gabinete Des. ALEXANDRE PUPPIM - ALEXANDRE PUPPIM (Vogal)

Acompanhar

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

Preferir voto escrito para acompanhar

Gabinete Des. FABIO CLEM DE OLIVEIRA - FABIO CLEM DE OLIVEIRA (Vogal)

Acompanhar

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

Acompanhar

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

Preferir voto escrito para acompanhar

Gabinete Des^a. ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA - ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA (Vogal)

Preferir voto escrito para acompanhar

Gabinete Des^a. JANETE VARGAS SIMÕES - JANETE VARGAS SIMOES (Vogal)

Preferir voto escrito para acompanhar

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

Acompanhar

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

Acompanhar

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



Autenticar documento em <https://prefeitura.sempapel.serra.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 31003900320037003000380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Acompanhar

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

Acompanhar

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

Acompanhar

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

Acompanhar

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

Acompanhar

Gabinete Des. HELIMAR PINTO - HELIMAR PINTO (Vogal)

Proferir voto escrito para acompanhar

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

Acompanhar

DESEMBARGADOR(RES) IMPEDIDO(S)

Gabinete Des. MARCOS VALLS FEU ROSA - MARCOS VALLS FEU ROSA (Vogal)

Impedido ou Suspeito

RELATÓRIO

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

VOTO VENCEDOR

Tratam os autos de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DA SERRA**, por meio da qual busca a declaração da inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 5.235/2020, que, ao alterar a Lei Municipal nº 1.947/1996, transferiu para o Poder Executivo Municipal a obrigação de construir, adaptar, manter e conservar os passeios públicos.

Na exordial (ID 11569163), afirma a parte autora que a matéria do projeto de lei apresentado por um parlamentar é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, padecendo, portanto, de vício de iniciativa.

Acrescenta, ainda, que a norma impugnada pretende determinar como o Poder Executivo Municipal deve administrar, interferindo diretamente na organização dos serviços e atividades da administração pública municipal, além de gerar aumento de despesas públicas sem a devida previsão de impacto financeiro e orçamentário.

Ao final, a parte autora alega estar presente o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, de modo que deveria ser suspensa a eficácia da Lei nº 5.235/2020.

Por conseguinte, determinei a intimação da Câmara Municipal de Serra e da Procuradoria de Justiça para que se manifestassem sobre o pedido cautelar (ID 11687741), oportunidade na qual ambos os órgãos manifestaram opinando pelo indeferimento do pleito (ID 11890585 e 12094176).

Ato contínuo, prolatei voto indeferindo a medida cautelar, o qual foi acompanhado à unanimidade por este Tribunal Pleno.

Após, a Câmara Municipal da Serra apresentou suas informações (ID 13473524), defendendo a constitucionalidade da norma.

De forma diametralmente oposta, a Procuradoria de Justiça (ID 13634860) opinou pela procedência da pretensão inicial, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da norma impugnada.

Pois bem.

I - DA ADMISSIBILIDADE

A presente ação direta de inconstitucionalidade preenche os requisitos de admissibilidade, conforme passo a expor.

A legitimidade ativa do Prefeito para propor a ação encontra-se expressamente prevista no artigo 112, inciso VII, da Constituição do Estado do Espírito Santo:

CE/ES - Art. 112 São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição:

I - o Governador do Estado;

II - a Mesa da Assembléia Legislativa;

III - o Procurador-Geral de Justiça;

IV - o partido político com representação na Assembléia Legislativa;

V - a secção regional da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - a federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual e municipal quando se tratar de lei ou ato normativo local;

VII - o Prefeito Municipal e a Mesa da Câmara, em se tratando de lei ou ato normativo local.

Em tempo, assento, ainda, que a petição inicial, apesar de protocolada pelo Procurador-Geral do Município da Serra, encontra-se devidamente assinada pelo Prefeito, o Senhor Antônio Sérgio Alves Vidigal.

Noutro giro, a competência deste Egrégio Tribunal de Justiça para processar e julgar a causa está disposta no artigo 109, inciso I, alínea "e", da mesma Carta Estadual.

CE/ES - Art. 109 Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente: (...)

e) as ações de inconstitucionalidade contra lei ou atos normativos estaduais ou municipais que firam preceitos desta Constituição;



Autenticar documento em <https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 31003900320037003000380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Portanto, presentes os pressupostos, conheço da ação e passo à análise do mérito.

II - DO MÉRITO

II.1 - DO VÍCIO DE INICIATIVA. DO PARADIGMA

À partida, ponto que a ação direta de inconstitucionalidade é o instrumento por excelência do controle concentrado e abstrato, pelo qual se afere a compatibilidade de uma norma em tese com o texto constitucional, expurgando-a do ordenamento jurídico caso seja declarada inconstitucional.

No caso em debate, o que sobressai é a alegação de vício de iniciativa, ou seja, uma inconstitucionalidade formal subjetiva.

Esta incorreção ocorre quando o processo legislativo é deflagrado por autoridade que não detém a competência constitucional para fazê-lo, o que se observa quando confronta-se a matéria posta na lei com as competências legalmente atribuídas.

Assim sendo, a Constituição Federal e, por simetria, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, estabelecem um rol de matérias cuja iniciativa legislativa é privativa ou reservada a determinadas autoridades e a inobservância de tal fato deflagra o vício supramencionado.

No presente caso, tem-se que o confronto da lei municipal atacada se dá com o artigo 63, parágrafo único, incisos III e IV da Constituição Estadual, considerando que a iniciativa da norma impugnada é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual:

CE/ES - Art. 63. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:
Parágrafo único. (...)
III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;
VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

Por conseguinte, pelo princípio da simetria, cabe ao Chefe do Poder Executivo Municipal o exercício dessas mesmas atribuições, o que foi observado pela Lei Orgânica do Município da Serra:

L.O. - Art. 143. A iniciativa das Leis compete ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei.
§ 1º Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das Lei que:
a) disponha sobre matéria financeira;
b) criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos, salários ou a despesa pública, ressalvadas a competência da iniciativa da Câmara Municipal no que se referem a projetos de Lei que criem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos de seu quadro de pessoal e fixem os respectivos vencimentos;
c) disponham sobre organização administrativa do Município ou sobre matéria tributária ou orçamentária;
d) disponham sobre servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de seus funcionários.
§ 2º não serão permitidas emendas que importem em aumento das despesas previstas:
a) nos projetos originais de competência exclusiva do Prefeito;
b) naqueles referentes à organização do serviço administrativo da Câmara Municipal.

Portanto, o que se deve analisar é se a lei em debate fere a CE, especialmente o artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, que reserva ao Chefe do Executivo competências atinentes à organização do Poder Executivo.

II.2 - DA ANÁLISE CONCRETA DA LEI MUNICIPAL Nº 5.235/2020

De início, transcrevo o texto normativo da lei atacada:

LEI Nº 5.235, DE 26 DE OUTUBRO DE 2020
DISPÕE SOBRE ALVARÁ DE PEQUENAS REFORMAS E ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 1.947/1996.
O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais conferidas no §§ 1º e 7º do Art. 145 da Lei Orgânica do Município da Serra, promulga a seguinte Lei, decreta
Art. 1º Altera a Lei nº 1.947/1996, que passa a vigorar com as seguintes redações:
Subseção I
Alvará de Pequenas Reformas
Art. 45. É obrigação da Prefeitura da Serra construir as calçadas cidadãs e fazer as adequações necessárias, manter e conservar os passeios públicos, inclusive com relação a faixa livre de circulação em sua largura e requisitos técnicos, ficando ressalvado o direito dos responsáveis por imóveis, edificados ou não, lindeiros a vias ou logradouros públicos dotados de guias e sarjetas.
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.
Sala das Sessões "Flodoaldo Borges Miguel", 26 de outubro de 2020.
RODRIGO MÁRCIO CALDEIRA
PRESIDENTE

O ponto nodal, portanto, é verificar se trata-se de tema atinente à competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Neste contexto, elucidado que o artigo 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo consagra a separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que devem ser independentes e harmônicos entre si. Este princípio veda que um Poder se imiscua nas atribuições típicas de outro. Diz a norma estadual:

CE/ES - Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Decorre dessa arquitetura constitucional a chamada "*reserva de administração*", que protege o núcleo das funções de gestão do Poder Executivo contra interferências indevidas do Legislativo.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou que a "*reserva de administração*" seria um princípio constitucional que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo (RE 427.574 - 2011, relatoria do Ministro Celso de Mello).

É por essa razão que a Constituição Estadual, em seu artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, reserva ao Governador do Estado e, pelo princípio da simetria, aos Prefeitos, a iniciativa de leis que disponham sobre a "*organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo*" e a "*criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo*":

CE/ES - 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: I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração; II - fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; **III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;** IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; V - organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública; **VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.**

L.O. - Art. 143. A iniciativa das Leis compete ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei.
§ 1º Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das Lei que:

a) disponha sobre matéria financeira;
b) criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos, salários ou a despesa pública, ressalvadas a competência



Autenticar documento em <https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 31003900320037003000380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

da iniciativa da Câmara Municipal no que se referem a projetos de Lei que criem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos de seu quadro de pessoal e fixem os respectivos vencimentos;

c) disponham sobre organização administrativa do Município ou sobre matéria tributária ou orçamentária;

d) disponham sobre servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de seus funcionários.

§ 2º não serão permitidas emendas que importem em aumento das despesas previstas:

a) nos projetos originais de competência exclusiva do Prefeito;

b) naqueles referentes à organização do serviço administrativo da Câmara Municipal.

Portanto, leis que criam, alteram ou extinguem órgãos, que definem suas atribuições, que dispõem sobre o regime de seus servidores ou que impõem condutas específicas à administração, usurpando o poder de planejamento e execução do Executivo, são manifestamente inconstitucionais.

Dito isto, quando confrontado o texto legal da norma posta em debate com as premissas supramencionadas, resta evidente que a Lei Municipal atacada representa ingerência na gestão administrativa do Município, em nítido afronta à Constituição Estadual.

Isso porque a Lei Municipal nº 5.235/2020, ao criar uma nova e ampla obrigação de fazer para a Prefeitura, não apenas dispõe sobre as atribuições de órgãos do Poder Executivo, mas também determina como a administração deve alocar seus recursos humanos, materiais e financeiros, medida que invade competências legalmente atribuídas ao Executivo.

Assim sendo, a decisão de construir e manter as calçadas do município é ato típico de gestão e planejamento, que deve ser fruto de avaliação de conveniência e oportunidade do Prefeito e não uma imposição do Poder Legislativo, sob pena de haver indevida invasão nas competências que são de dever do Chefe do Poder Executivo.

Inclusive, este é o entendimento consolidado por esta Egrégia Corte, bem como por outros Tribunais que, no julgamento de casos análogos, firmaram posicionamento contundente pela inconstitucionalidade de normas de teor semelhante, conforme se observa nos arestos a seguir:

CONSTITUCIONAL - LEI Nº 5.477-2013 DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA QUE TRATA DA REFORMA/CONSTRUÇÃO DOS PASSEIOS PÚBLICOS (CALÇADA LEGAL). DIPLOMA DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL QUE CONFERE OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO ESTADUAL E SECRETARIAS MUNICIPAIS - VÍCIO FORMAL - CARACTERIZAÇÃO EM FACE DO DISPOSTO NO INCISO III, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 63 E INCISO II DO ARTIGO 91, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Sendo a Lei que instituiu o projeto "Calçada Legal" (Lei nº 5.477-2013) de iniciativa e sanção, por rejeição de veto, da Casa de Leis da Municipalidade de Vila Velha, resta caracterizado o vício formal apontado, tendo em vista que cabe somente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre serviços públicos, notadamente quando há aumento de despesas, bem como criem, estruturarem ou confirmem atribuições para as Secretarias e órgãos da administração pública. 2. Ação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal, da Lei nº 5.477-2013 do Município de Vila Velha, com efeitos ex nunc. (TJ- ES - ADI: 00003052920168080000, Relator: SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA, Data de Julgamento: 21/07/2016, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 26/07/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROPOSIÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL DE ARACAJU - LEGITIMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE VÍCIO EM LEI ORDINÁRIA MUNICIPAL DE INICIATIVA DE PARLAMENTAR APROVADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ARACAJU, APÓS DERRUBADA DO VETO MANIFESTADO PELO PREFEITO MUNICIPAL - NORMA QUE DISPÕE ACERCA DA INSTITUIÇÃO DE PLANO EMERGENCIAL DE RECUPERAÇÃO DE PASSEIOS PÚBLICOS E/OU CALÇADAS DA CIDADE DE ARACAJU. VIOLAÇÃO A RESERVA DE INICIATIVA - MATÉRIA AFETA À ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO POR ACARRETAR AUMENTO DE DESPESA, DISPOR ACERCA DE ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO E INSTITUIÇÃO DE PROGRAMAS, ALÉM DE PROMOVER ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA E ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE INDIGITAÇÃO DE FONTE ADEQUADA DE CUSTEIO A SUBSIDIAR A SUA EFETIVAÇÃO - NÃO CABIMENTO. VÍCIO NORMATIVO QUE IMPÕE INGERÊNCIA INDEVIDA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VIOLA DISPOSIÇÕES DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO FORMAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Aracaju em face da Lei Ordinária Municipal nº 4.867/2017, de iniciativa parlamentar, aprovada pela Câmara de Vereadores do Município, após derrubada no veto manifestado pelo Prefeito Municipal, e que dispõe sobre a criação do Plano Emergencial de Recuperação de Passeios Públicos e/ou Calçadas do Município de Aracaju; 2. Ocorrência de vício de iniciativa, uma vez que é de atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo a deflagração do processo legislativo que dispõe sobre estrutura da Administração e instituição de programas; 3. A Lei Municipal sub examine, no § 1º do seu artigo 1º, atribuiu ação fiscalizatória à SEMINFRA - Secretaria Municipal de Infraestrutura, ampliando, por consequência, as atribuições desse órgão, portanto, incidindo no mesmo vício formal ou orgânico, uma vez que cabe ao Chefe do Poder Executivo Municipal essa atribuição. 4. Inexistência de indigitação da fonte de custeio adequada e legítima a viabilizar a sua efetivação, causando ingerência indevida na Administração Pública e afrontando o princípio da tripartição dos poderes; 5 - Violação inequívoca aos dispositivos legais previstos nos artigos 6º, 12, 21, 61, III e VI e art. 152, I, todos da Constituição do Estado de Sergipe; 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade PROCEDENTE com eficácia ex tunc. Decisão unânime. (Direta de Inconstitucionalidade nº 201800121055 nº único 0006743-29 .2018.8.25.0000 - TRIBUNAL PLENO, Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator (a): Ana Lúcia Freire de A. dos Anjos - Julgado em 13/03/2019) (TJ-SE - ADI: 00067432920188250000, Relator.: Ana Lúcia Freire de A. dos Anjos, Data de Julgamento: 13/03/2019, TRIBUNAL PLENO)

Dessa forma, concluo que a lei ora atacada, ditando uma política pública específica e que impacta diretamente na organização dos serviços e atividades de gestão, invadiu a competência provativa do Chefe do Executivo, ocasionando flagrante vício de iniciativa, o qual é insável.

Para além disso, assento que o presente caso não atrai a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917, que dispõe:

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)."

Isso porque a lei impugnada altera fundamentalmente as atribuições da Administração Pública Municipal.

Em outras palavras, a inaplicabilidade do referido tema ao caso concreto se dá pois a lei atacada não se limita a criar despesas genéricas. Em verdade, ao impor ao Executivo o encargo de construir e manter a malha de passeios da cidade, interfere diretamente na estrutura e na organização dos serviços municipais - como os de obra e urbanismo - ditando política pública específica e onerosa.

Ainda, agrava a inconstitucionalidade o fato de a lei, inequivocamente, criar aumento de despesa pública, por meio de parlamentar, em matéria reservada à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Neste sentido, a transferência da responsabilidade pela manutenção das calçadas do particular para o Poder Público gera ônus financeiro de grande magnitude para o município, que antes não existia. Veja:

Antiga redação	Nova redação
Art. 45. Os proprietários dos imóveis que tenham frente para logradouros públicos pavimentados ou sejam de meio-fio são obrigados a pavimentar e manter em bom estado os passeios em frente de seus lotes, atendendo aos seguintes requisitos: (...)	Art. 45. É obrigação da Prefeitura da Serra construir as calçadas cidadãs e fazer as adequações necessárias, manter e conservar os passeios públicos, inclusive com relação a faixa livre de circulação em sua largura e requisitos técnicos, ficando ressalvado o direito dos responsáveis por imóveis, edificadas ou não, lindeiros a vias ou logradouros públicos dotados de guias e sarjetas.

Portanto, para corroborar as premissas postas, colaciono jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que é pacífica ao afirmar que não Autenticar documento em <https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/autenticidade> com o identificador 31003900320037003000380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



cabe ao parlamentar propor textos normativos que gere o aumento de despesa em matérias de competência privativa do Poder Executivo:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO . POSSIBILIDADE DE EMENDAS DO PODER LEGISLATIVO, DESDE QUE GUARDEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA E NÃO IMPLIEM AUMENTO DE DESPESA. ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR 118/2007 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EMENDA APROVADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA A FIM DE PROIBIR A DEMISSÃO IMOTIVADA DE SERVIDORES CONTRATADOS PELO REGIME CELETISTA . VEDAÇÃO QUE IMPLICA AUMENTO INDIRETO DE DESPESA COM PESSOAL, POIS LIMITA A INICIATIVA DA ADMINISTRAÇÃO DE REDUZIR GASTOS COM O PESSOAL, QUANDO NECESSÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. 1 . A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é no sentido de serem de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. Entretanto, o Poder Legislativo tem competência para emendar o projeto de lei, desde que observada a pertinência temática e a vedação de aumento de despesa. 2. Na origem, trata-se de Representação por inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro em face do artigo 4º da Lei Complementar Estadual 118, de 29/11/2007, que dispõe sobre a atividade de saúde como área de atuação estatal sujeita a desempenho por fundação pública de direito privado nos termos do art . 37, XIX, da Constituição Federal, com a possibilidade de contratação de funcionários públicos celetistas. 3. A Casa Legislativa aprovou emenda ao projeto original para alterar o art. 4º da referida Lei Complementar, de modo a proibir a demissão imotivada dos servidores contratados pelo regime celetista . 4. A norma impugnada no presente RE, ao proibir a demissão imotivada dos servidores da fundação estadual contratados pelo regime celetista, adentrou em matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, pois versa diretamente sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. Precedentes. 5 . Em situação idêntica à do presente processo, a Primeira Turma do STF, no RE 1.472.668-Agr, Rel. Min . CRISTIANO ZANIN, Dje de 20/6/2024, assentou que a matéria atinente à proibição de demissão imotivada dos empregados públicos contratados pelo regime da CLT é estritamente afeta à organização e funcionamento da Administração Pública, portanto, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 6. Referida vedação implica aumento indireto de despesa com pessoal, pois limita a iniciativa da Administração de reduzir os gastos com pessoal, quando necessário. Por esse motivo, não cabe a emenda feita pelo Poder Legislativo . 7. Agravo Interno provido, a fim de negar provimento ao Recurso Extraordinário e manter o acórdão recorrido. (STF - RE: 1500208 RJ, Relator.: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 06/11/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO Dje-s/n DIVULG 19-12-2024 PUBLIC 07-01-2025)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.724/2020, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA . PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. ALTERAÇÕES, POR EMENDA PARLAMENTAR, DE CRITÉRIOS RELACIONADOS AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO . VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art . 61, § 1º, II, c). 2. Na hipótese dos autos, por emenda parlamentar, foram incluídas alterações em critérios relacionados ao regime jurídico dos guardas municipais de Volta Redonda, especialmente quanto à promoção na carreira e à avaliação funcional dos servidores, matérias que se inserem na seara da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 3 . A norma impugnada permite aumento da remuneração dos servidores públicos contemplados por eventual promoção para o cargo imediatamente superior, o que implica em afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos dos arts. 61, § 1º II, a, e 63, I, da Constituição da República. Precedentes. 4 . Tal compreensão foi reafirmada no julgamento do Tema 686 da repercussão geral, no qual foi fixada a Tese de que "I -Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF). 5 . Recurso extraordinário provido. (STF - RE: 1445377 RJ, Relator.: Min. FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 14/10/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO Dje-s/n DIVULG 18-10-2024 PUBLIC 21-10-2024)

Destarte, conforme bem apontado pela parte autora, a norma foi criada sem qualquer estudo de impacto financeiro e orçamentário e sem a indicação da respectiva fonte de custeio, violando não apenas as regras de iniciativa legislativa, mas também os princípios de responsabilidade fiscal.

Por fim e não menos importante, assento que o meio correto para a Câmara Municipal exercer suas competências, no caso posto, seria por meio de indicações, tal como prevê o artigo 108 do Regimento Interno da Câmara da Serra:

Art. 108 - O Projeto Indicativo e a recomendação da Câmara Municipal da Serra ao Poder Executivo local, no sentido de que este promova a abertura de processo legislativo que verse sobre matéria de sua competência.

Cabal, portanto, reconhecer que não se pode admitir imposição ao Executivo de programa que acarreta aumento de despesa e interfere diretamente em sua organização administrativa por meio de lei de autoria parlamentar, quando se trata de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

III - DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, julgo **PROCEDENTE** o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade para **DECLARAR**, com efeitos ex tunc, a **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**, por vício de iniciativa, da Lei nº 5.235, de 26 de outubro de 2020, do Município da Serra, por violação aos artigos 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

É como voto.

Documento assinado eletronicamente por **RAPHAEL AMERICANO CAMARA, Desembargador**, em 11/07/2025 às 15:52:33, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sistemas.tjes.jus.br/gabinetes/validar.php> informando o código do sistema **58000611072025**.

VOTOS ESCRITOS (EXCETO VOTO VENCEDOR)

Des. Ewerton Schwab Pinto Júnior: acompanho a relatoria.

VOTO DO DESEMBARGADOR PEDRO VALLS FEU ROSA

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida pelo senhor Prefeito do município da Serra/ES em face da Lei 5.235/2020 que alterou a Lei 1.947/1996 e criou para a Administração Pública local o dever de construir, adaptar, manter e conservar passeios públicos.

O pedido de concessão de medida liminar foi indeferido, nos termos do Acórdão de *Id 11569163*.

Na sequência, o Ministério Público, em sede de parecer de *Id 13634860*, opinou pela procedência do pleito e a consequente declaração de inconstitucionalidade da norma objugada.



Autenticar documento em <https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/autenticidade> com o identificador 31003900320037003000380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

O eminente Relator proferiu judicioso voto do qual não vejo razões para divergir.

De fato, a norma em questão revoga limitação administrativa anteriormente fixada, repassando a obrigação que era dos proprietários dos imóveis para a Administração Pública, o que acaba por criar atribuições para a municipalidade.

Como se trata de lei oriunda de projeto de iniciativa de parlamentar, na esteira do voto de relatoria, entendo que houve violação ao devido processo legislativo, uma vez que a matéria em questão atrai para si a incidência da regra de reserva de iniciativa, o que não foi observado.

Por essas razões, acompanho o eminente Relator para julgar procedente o pedido formulado na petição inicial e declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.235/2020 do município da Serra.

É como voto.

Sessão Virtual de 04/08/25 a 08/08/25

Voto: Acompanhar o relator.

Desembargadora Janete Vargas Simões

Gabinete Desembargador Júlio César Costa de Oliveira

Sessão Virtual 04.08.2025.

Acompanho o respeitável voto de Relatoria.

Acompanho o Eminente Relator.

É como voto.

Acompanho o eminente Relator.

Acompanho o eminente Relator, para julgar procedente o pedido.

Desembargadora Marianne Júdice de Mattos - Sessão Virtual dia 04.08.2025 a 08.08.2025:

Acompanho o voto do E. Desembargador Relator.

DESEMBARGADORA DÉBORA MARIA AMBOS CORRÊA DA SILVA:

Acompanho o voto proferido pelo eminente Relator, no sentido de **JULGAR PROCEDENTE** o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade para **DECLARAR**, com efeitos *ex tunc*, a **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**, por vício de iniciativa, da Lei nº 5.235, de 26 de outubro de 2020, do Município da Serra, por violação aos artigos 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Acompanho o respeitável voto de relatoria para, de igual modo, julgar procedente o pedido deduzido na ação declaratória de inconstitucionalidade.

Acompanho o eminente Relator no sentido de julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação de Poderes, com efeitos *ex tunc*, da Lei nº 5.235/2020, do município de Serra, que transferiu para o Poder Executivo Municipal a obrigação de construir, adaptar, manter e conservar os passeios (calçadas) públicos, visto que, por meio de iniciativa parlamentar, trata das atribuições daquele Poder Executivo e determina como ele deve alocar seus recursos.

Acompanho o Voto do Eminente Relator.



Autenticar documento em <https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 31003900320037003000380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.