



Número: **0807144-25.2023.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN**

Última distribuição : **04/05/2023**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Processo Legislativo**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
<b>PREFEITO MUNICIPAL DE SANTAREM (AUTOR)</b>	<b>PAULA DANIELLE TEXEIRA LIMA PIAZZA (ADVOGADO)</b>
<b>CÂMARA MUNICIPAL DE SANTARÉM (RECORRIDO)</b>	

Outros participantes	
<b>Ministerio Publico do Estado do Pará (AUTORIDADE)</b>	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
23329156	25/11/2024 11:44	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão

# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0807144-25.2023.8.14.0000

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE SANTAREM

RECORRIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTARÉM

RELATOR(A): Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN

## EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 21.903, DE 27/03/2023, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ESTABELECE AO MUNICÍPIO DE SANTARÉM A IMPLANTAÇÃO DE PAINÉIS SOLARES EM ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. APLICAÇÃO DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA 917. INDÍCIOS DE VIOLAÇÃO PELA NORMA MUNICIPAL AO ARTIGO 113 DO ADCT. INEXISTÊNCIA NA INSTRUÇÃO DO PROJETO DE LEI DO ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DA LEI MUNICIPAL DE SANTARÉM N° 21.903/2023. À UNANIMIDADE.

### **I. CASO EM EXAME:**

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Santarém/PA, com pedido de medida cautelar, visando à suspensão da eficácia da Lei Municipal n° 21.903/2023, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Santarém, que determina a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas públicas municipais.

### **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:**

2. A questão em discussão consiste em saber se a norma municipal, de iniciativa parlamentar, que impõe ao Poder Executivo a obrigação de implantação de painéis solares em escolas municipais, com definição de cronograma de implementação e sem estudo de impacto orçamentário-financeiro



caracteriza a inconstitucionalidade da norma municipal.

### **III. RAZÕES DE DECIDIR:**

3. Constatada a plausibilidade do direito, ante a aparente inconstitucionalidade formal da norma municipal, tendo em vista que o projeto de lei não foi instruído com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, como determina o art. 113 do ADCT e a Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 16 e 17). Precedente vinculante do STF.

4. Entretanto, não se verifica afronta à competência privativa do chefe do Executivo, nos termos da Tese do Tema 917 de repercussão geral do STF, que admite a criação de despesa por iniciativa legislativa desde que não trate da estrutura ou atribuições de órgãos do Executivo.

### **IV. DISPOSITIVO E TESE:**

5. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 21.903/2023, do Município de Santarém, até o julgamento final da ação. À unanimidade.

Acordam os Excelentíssimos Desembargadores integrantes do Órgão Pleno do TJ/PA, à unanimidade de votos, **em DEFERIR O PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 21.903, de 27 de março de 2023**, tudo de acordo com os termos do voto da Desembargadora Relatora, anuindo ao Voto Vista apresentado.

Tribunal Pleno do E. Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sessão realizada no dia treze de novembro de 2024.

Julgamento presidido pelo Exmo. Sr. Desembargador Roberto Gonçalves de Moura.

Belém/PA, data de registro do sistema.

Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN

Relatora

### **RELATÓRIO**



Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** ajuizada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE SANTARÉM/PA**, em face da **Lei Municipal nº 21.903, de 27 de março de 2023**, do Município de Santarém que dispõe sobre a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas públicas da rede Municipal de Santarém.

Em síntese da inicial, o Prefeito Municipal de Santarém ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, argumentando que a Lei nº 21.903/2023 é inconstitucional em razão de violação aos artigos 11, 17, 20, art. 204, §3º e 206, I e II da Constituição do Estado do Pará.

Destaca que o Poder Legislativo de Santarém, ao aprovar e promulgar a Lei Municipal nº 21.903, de 27/03/2023, incorreu em flagrante afronta ao artigo 204 da Constituição do Estado do Pará e ao artigo 29, inciso III da Lei Orgânica Municipal.

Sustenta a violação ao princípio da reserva da Administração, assim como, alega a ausência de indicação de recursos disponíveis dos correspondentes encargos.

Defende a concessão da medida cautelar para suspender a imediata eficácia da Lei nº 21.903, de 27/03/2023, do Município de Santarém. No mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade da referida lei municipal por afronta à Carta Estadual (id 13953484). Juntou documentos.

Coube-me a relatoria do feito. Proferi **despacho**, determinando a notificação da Câmara Municipal de Santarém para prestarem informações sobre a lei impugnada, no prazo legal, conforme o disposto nos artigos 178, II e 180 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Justiça (id 14198176).

A **Câmara Municipal de Santarém** prestou as **informações** solicitadas, argumentando, em síntese, sobre a regularidade e adequação do projeto legislativo alusivo à edição da Lei Municipal nº 21.903/2023, afirmando que a matéria está inserida no regular exercício da competência legislativa do município, por se tratar de interesse local. Defende a ausência de invasão de competência privativa do Poder Executivo. Alega a constitucionalidade formal e material da Lei Municipal nº 21.903/2023 e a observância ao Tema de Repercussão Geral nº 917 do STF. Ao final, pugna pelo julgamento de total improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (id 15327763). Juntou documentos.



O **Exmo. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público** apresentou **parecer**, manifestando-se favoravelmente à concessão da medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 21.903, de 27/03/2023, do Município de Santarém e, no mérito, pela procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade da lei municipal (id 20365331).

Proferi Despacho, determinando a inclusão da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade na pauta de julgamento do E. Tribunal Pleno (id 22281498).

O feito foi pautado para apreciação na 41ª Sessão Ordinária de julgamento do Tribunal realizada no dia 30/10/2024, tendo esta Desembargadora Relatora proferido Voto, no sentido de deferir a medida cautelar pleiteada, determinando a suspensão dos efeitos da Lei Municipal de Santarém nº 21.903, de 27/03/2023, até o julgamento de mérito. O Exmo. Desembargador Constantino Augusto Guerreiro durante a sessão de julgamento apresentou Voto divergente, manifestando-se pelo indeferimento da medida cautelar, por entender ausente o requisito legal da verossimilhança quanto a alegação de inconstitucionalidade da lei impugnada (id 22960139). Em seguida, o Exmo. Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto solicitou vista dos autos.

É o relatório.

### VOTO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada pelo Prefeito Municipal de Santarém/PA, em face da Lei Municipal nº 21.903, de 27 de março de 2023, do Município de Santarém.

#### **- Legitimidade ativa do autor:**

Sobre a legitimidade ativa para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Constituição do Estado do Para dispõe no seu art. 162, inciso VIII, que o Prefeito é parte legítima, senão vejamos:

“Art. 162. **Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade de que trata o art. 161, I, I:** ( Redação dada pela Emenda Constitucional nº 60 de 11/06/2014)  
(...)

**VIII – o Prefeito**, a Mesa da Câmara ou um quarto dos Vereadores, o Promotor Público, a Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil e as associações representativas de classe ou da comunidade, quando se tratar de lei ou ato normativo



municipal.;"

No mesmo sentido, o art. 177, II do RITJEPa, "verbis":

"Art. 177. Podem propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face da Constituição do Estado, no âmbito de seu interesse:

(...)

II – o **Prefeito** e a Mesa da Câmara Municipal." (grifei)

### - Do Pedido de Medida Cautelar:

O autor requer a concessão da medida cautelar visando suspender a eficácia da Lei Municipal de Santarém nº 21.903/2023, alegando que a norma afronta os artigos 11, 17, 20, 204, §3º e 206, incisos I e II todos da Constituição do Estado do Pará, *in verbis*:

"Art. 11 - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo Único - Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos poderes delegar atribuições, e quem for investido nas funções de um deles não poderá exercer a de outro.

(...)

Art. 17 - É competência comum do Estado e dos Municípios, com a União:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas, e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, inclusive na orla marítima, fluvial e lacustre;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII- fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

(...)

Art. 20. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de



legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e participação popular.

Art. 204. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 3º. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

Art. 206. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

Por sua vez, vale destacar o texto da Lei Municipal nº 21.903, de 27/03/2023, ora impugnada, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Santarém:

**“LEI Nº. 21.903, DE 27 DE MARÇO DE 2023,  
DISPOE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE PAINÉIS SOLARES  
FOTOVOLTAICOS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE  
MUNICIPAL DE SANTAREM.**

**O Vereador SILVIO DOS SANTOS NETO, Presidente da Câmara Municipal de Santarém, nos termos do Art. 74 - § 9º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santarém, e do Artigo 35, § 6º da Lei Orgânica do Município de Santarém, promulga a seguinte Lei:**

**Art. 1º. Fica estabelecida a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas públicas da rede municipal de Santarém.**

**§ 1º. O disposto no “caput” deste artigo tem por finalidade a conversão de energia solar em energia elétrica para garantir maior eficiência e menor custo para as escolas.**

**§ 2º. A implantação dos painéis solares fotovoltaicos nas escolas será gradativa, e dependerá de comprovação da existência de condições técnicas de viabilidade econômica para sua efetiva execução.**

**Art. 2º. O Poder Executivo regulamentará a presente lei, estabelecendo uma agenda de metas a serem seguidas para a implantação dos painéis solares fotovoltaicos.**

**Art. 3º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.**

**Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.**

Sala das sessões, Plenário “Vereador Benedito de Oliveira Magalhães, 27 de março de 2023.

Silvio dos Santos Neto

Presidente da Câmara Municipal de Santarém” (grifei)

Do exame dos dispositivos legais acima destacados, verifica-se que a lei municipal impugnada, de iniciativa parlamentar, estabelece ao Município de Santarém a



obrigatoriedade de implantação de painéis fotovoltaicos em edificações ou escolas públicas municipais, assim como, define prazo para a sua implementação.

Conforme relatado, o feito foi pautado na 41ª Sessão Ordinária de julgamento do Tribunal Pleno, ocasião que proferi Voto, no sentido de deferir a medida cautelar pleiteada, determinando a suspensão dos efeitos da Lei Municipal de Santarém nº 21.903, de 27/03/2023, até o julgamento de mérito da ADI, por entender presentes os requisitos legais, com fundamento em indícios de violação ao princípio da separação de poderes e de usurpação de competência e em razão da norma impugnada impor despesas à Administração Pública sem a respectiva fonte de custeio ou previsão orçamentária.

Por conseguinte, o Exmo. Desembargador Constantino Augusto Guerreiro apresentou Voto divergente, manifestando-se pelo indeferimento da medida cautelar, por entender ausente o requisito legal da verossimilhança quanto a alegação de inconstitucionalidade da lei impugnada. Por oportuno, transcrevo na íntegra a manifestação, a seguir:

“TRIBUNAL PLENO

MEDIDA CAUTELAR EM ADI Nº. 0807144-25.2023.8.14.0000  
AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE SANTARÉM/PA

ADVOGADO(A)(S): PAULA DANIELLE TEIXEIRA LIMA  
PIAZZA — PROCURADORA- GERAL DO MUNICÍPIO DE  
SANTARÉM (OAB/PA 15.197-A)

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTARÉM

ADVOGADO(A)(S): ALEXANDRE MARTINS MARIALVA —  
PROCURADOR JURÍDICO (OAB/PA 21.691)

PROC. DE JUSTIÇA: CÊSAR BECHARA NADER MATTAR  
JÚNIOR — PROCURADOR- GERAL DE JUSTIÇA

RELATORA: DESA. EZILDA PASTANA MUTRAN.

#### MANIFESTAÇÃO

DES. CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO:

Conforme verificado, a i. Relatora considera presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para se deferir medida cautelar de suspensão da Lei Municipal nº. 21.903/2023, de Santarém.

De acordo com o voto da relatora, a lei foi **de iniciativa do legislativo municipal**, aprovada e promulgada, a fim de dispor sobre a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas públicas da rede Municipal de Santarém. Isso configuraria violação do princípio da separação de poderes e usurpação da



competência exclusiva reservada ao chefe do executivo municipal.

O STF, no entanto, tem precedente muito semelhante ao caso e no qual afastou a existência de inconstitucionalidade por violação da separação de poderes e usurpação de competência do executivo municipal. No julgamento do Agravo Regimental no RE n.º. 1.386.784, o STF entendeu:

“EMENTA. AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO OFRETA 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. 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 conseqüente violação ao princípio da separação dos poderes. 3. Quanto ao art. 61, parágrafo 1º, I e II, e sr/as 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 a 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, ele 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, fi 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 1.386.784 AgR, Relator(a). ALEXANDRE DE MORAES, Primeira



O STF, nesse caso, aplicou o tema de Repercussão Geral n°. 917, o qual diz que não há usurpação de competência privativa do chefe do executivo lei que, embora crie despesa para administração pública, não trata de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico de servidores. Da ementa deste precedente, consta:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”

(ARE 878911 RG, Relator(a). GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Por isso, em relação à lei municipal de Santarém, entendo que, tendo em vista a jurisprudência do STF sobre questão semelhante, não há fumus boni iuris para se reconhecer a inconstitucionalidade da lei n°. 21.903/23.

Assim, seria o caso de indeferir a medida cautelar, por ausência de verossimilhança quanto à alegação de inconstitucionalidade da lei impugnada.

Belém/PA, data de cadastro no sistema do Pje.

CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO

Desembargador”

Em seguida, o Exmo. Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto solicitou vista dos autos. Posteriormente, o feito foi pautado na Sessão do Tribunal Pleno realizada no dia 13/11/2024, ocasião que o eminente Desembargador Luiz Neto apresentou Voto Vista, a seguir transcrito:

**“PROCESSO N° 0807144-25.2023.814.0000  
ÓRGÃO: TRIBUNAL PLENO  
CLASSE: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE**

**REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**PROCURADORA DO MUNICÍPIO: PAULA DANIELLE**  
**TEIXEIRA LIMA PIAZZA – OAB/PA Nº 15.197-A**  
**REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**PROCURADOR JURÍDICO: ALEXANDRE MARTINS**  
**MARIALVA – OAB/PA Nº 21.691**  
**RELATORA: DESEMBARGADORA EZILDA PASTANA**  
**MUTRAN**  
**VOTO VISTA: DESEMBARGADOR LUIZ GONZAGA DA**  
**COSTA NETO**

**VOTO-VISTA**

Tratam os autos da MEDIDA CAUTELAR NA ADI nº 0807144-25.2023.8.14.0000, proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Santarém-PA contra a Lei Municipal nº 21.903, de 27.03.2023, a qual, após vetada por sr. Prefeito, teve o veto derrubado, e foi promulgada pela Câmara Municipal de Santarém-PA, com o seguinte texto:

*“LEI Nº. 21.903, DE 27 DE MARÇO DE 2023*

*DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE PAINÉIS SOLARES FOTVOLTAICOS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE SANTAREM.*

*O Vereador SILVIO DOS SANTOS NETO, Presidente da Câmara Municipal de Santarém, nos termos do Art. 74 - § 9º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santarém, e do Artigo 35, § 6º da Lei Orgânica do Município de Santarém, promulga a seguinte Lei:*

*Art. 1º. Fica estabelecida a implantação de painéis solares fotovoltaicos nas escolas públicas da rede municipal de Santarém.*

*§ 1º. O disposto no “caput” deste artigo tem por finalidade a conversão de energia solar em energia elétrica para garantir maior eficiência e menor custo para as escolas.*

*§ 2º. A implantação dos painéis solares fotovoltaicos nas escolas será gradativa, e dependerá de comprovação da existência de condições técnicas e de viabilidade econômica para sua efetiva execução.*

*Art. 2º. O Poder Executivo regulamentará a presente lei, estabelecendo uma agenda de metas a serem seguidas para a implantação dos painéis solares fotovoltaicos.*

*Art. 3º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.*

*Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Sala das Sessões, Plenário “Vereador Benedito de Oliveira Magalhães”, 27 de março de 2023.*

*SILVIO DOS SANTOS NETO Presidente da Câmara Municipal de Santarém.”*

O Sr. Prefeito entendeu que a lei violava matéria de iniciativa legislativa própria do Executivo e que desencadeou despesas públicas novas sem a devida previsão orçamentária, padecendo, pois, de inconstitucionalidade.

A Exma. Des<sup>a</sup> relatora, em seu voto, considerou plausíveis as argumentações da chefia do Executivo, devido, notadamente, a violação ao princípio da separação de poderes e de usurpação de competência, em razão da indevida ingerência na administração do

Município de Santarém, pois a competência é reservada ao chefe do Poder Executivo e encaminhou voto pela concessão da medida cautelar pleiteada.

Divergindo, o Des. Constantino Guerreiro asseverou que o tema não se encontrava dentre as matérias de competência privativa do Executivo, razão por que deveria ser aplicada a tese fixada no Tema 917 de repercussão geral do STF, que diz:

*“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).”*

Com tal consideração, encaminhou entendimento pelo indeferimento da cautelar.

Solicitei vista dos autos na 41ª Sessão Ordinária do Pleno para melhor análise.

Passo a proferir o meu voto-vista.

Evidentemente, o STF, com a dicção do tema 917, de repercussão geral, em outubro de 2016, no bojo do ARE 878911, e, portanto, com efeito vinculante, passou a admitir a possibilidade de proposição legislativa oriunda do próprio poder Legislativo com possibilidade de aumentar despesas públicas desde que estivesse o tema fora das atribuições ou da iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo.

Na parte conclusiva de seu voto, disse o Ministro Gilmar Mendes, relator do caso:

*“(…) manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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).”*

Pois bem, como me reportei acima, a Tese do Tema 917 foi fixada em outubro de 2016. Porém, em dezembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95, de 15.12.2016, que acresceu aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o art. 113, que acompanha a mitigação jurisprudencial do STF, mas ressalva a determinação de que a criação e/ou alteração de despesa, deva ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Eis o texto:

*“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.”*

Ressalte-se, por absoluta justiça, que desde a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de



04.05.2000), já havia a expressa previsão de que qualquer aumento de despesa devesse ser devidamente acompanhado do seu impacto orçamentário-financeiro, a teor do disposto nos arts. 16, inciso I, e 17, §1º, a seguir transcritos:

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

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

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

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

Do tema, criação de despesas sem a previsão e/ou estimativa de impacto orçamentário-financeiro, já se ocupou o STF, em sede de decisão vinculante:

“EMENTA 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. Q 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. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.

5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.

(ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021)”

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. 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 CRFB. **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 estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.**

3. **A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.**

4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.

5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc.

(ADI 6118, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-199 DIVULG 05-10-2021 PUBLIC 06-10-2021)”

Ou seja, também em sede vinculante (art. 927, I, do CPC), o STF admite a inconstitucionalidade de lei que acarrete despesa, não oriunda do Poder Executivo e fora da sua competência privativa (art. 61, §1º, CF/88 – art. 105, II, da CE/89), sem a devida instrução da estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 131, do ADCT).

No caso concreto, analisei a íntegra do processo legislativo que originou a Lei Municipal nº 21.903/2023, de Santarém-PA, e verifiquei não há a estimativa do impacto orçamentário-financeiro (ID 13955210), exigido pelo art. 113, do ADCT. Aliás, em seu parecer de página 12, diz o edil relator do projeto de lei na Câmara Municipal de Santarém:

“2.9- Ademais, cabe dizer, com a devida vênia, que não houve indicação, de forma clara, da origem dos recursos para a implementação da referida medida — e nem mesmo a previsão de “custeio com dotações orçamentárias próprias” é suficientemente adequada para sanar esse problema —



contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 16 e 17 da LRF)\*. Logo, ainda que aprovada, a proposta não poderá ser executada no mesmo ano fiscal.

2.10- De todo modo, em consonância com a legislação pátria, a presente Comissão pretende enviar expediente ao Poder Executivo solicitando um estudo de impacto financeiro-orçamentário acerca da execução dos almejados atos relativos à matéria em comento, o que pode auxiliar na devida apreciação das propostas pelos edis, mesmo porque as despesas referentes a essa implementação certamente já se encontram dentro do orçamento público, sendo, no entanto, necessário realizar adequações orçamentárias pontuais para permitir a realização das referidas ações de maneira a se evitar imbróglis financeiros para o ente municipal, considerando todo o planejamento orçamentário feito até o momento.”

Ainda recentemente, sobre o tema (necessidade da instrução de projetos de lei que aumentem despesas com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, sob pena de inconstitucionalidade formal) decidiu o STF, em 09.04.2024:

“EMENTA Recurso extraordinário. Direito tributário. IPTU. Isenção. Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP. **Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Inconstitucionalidade. Artigo 113 do ADCT.** Modulação dos efeitos da decisão.

1. **De acordo com a jurisprudência da Corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece 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.**

2. **Incidu em inconstitucionalidade a Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP, a qual dispôs sobre isenção de IPTU, em razão de a respectiva proposição legislativa não ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.**

3. A isenção de IPTU a que se refere a lei questionada está relacionada a relevante aspecto social, beneficiando munícipes inseridos em contexto de especial vulnerabilidade. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão.

4. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento, declarando-se a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982 do Município de Itirapina/SP, de 10 de agosto de 2020. 5. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data.

(RE 1343429, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024)”



Pois bem, no caso concreto, voto para que se afaste a inconstitucionalidade em razão de usurpação/violação de competência privativa eis que inexistente no tema, haja vista o fato de que a Lei Municipal nº 21.903, de 27.03.2023, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, dentre outras, que são privativas do chefe do Executivo, daí porque divirjo da fundamentação concessiva da liminar, na parte do *fumus boni juris*, assim posta pela Des<sup>a</sup>. Ezilda Mutran, relatora do feito:

“Nesse contexto, verifico presente o requisito da plausibilidade do direito, considerando que a Lei Municipal nº 21.903/2023, editada por iniciativa da Câmara de Vereadores, ao estabelecer para o Poder Executivo a obrigatoriedade de implantação de painéis fotovoltaicos em escolas públicas municipais e definir prazo para a sua implementação revela, a princípio, violação ao princípio da separação de poderes e de usurpação de competência, em razão da indevida ingerência na administração do Município de Santarém, pois a competência é reservada ao chefe do Poder Executivo.”

No que tange à divergência proposta pelo Exmo. Des. Constantino Guerreiro acerca da aplicabilidade da tese do tema 917, realmente, a tese é aplicável ao caso concreto, porém, inquestionavelmente, temos a inconstitucionalidade formal da lei, conforme remansosa jurisprudência vinculante do STF em sede de ADI, por conta da inexistência na instrução do projeto de lei do estudo de impacto orçamentário-financeiro conforme expressa determinação do art. 113, do ADCT.

Assim, concluindo:

- a) voto pela rejeição da concessão da liminar motivada pela usurpação/violação da competência privativa do chefe do poder Executivo eis que inexistente no caso em concreto;
- b) voto pela aplicação da tese do Tema 917, do STF, porém concedendo a liminar em razão da inexistência de estudo de impacto orçamentário-financeiro na instrução do projeto de lei, violando-se o art. 113, do ADCT, conforme jurisprudência vinculante do STF.

É como voto.

Des. **LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO**  
**Vistor”**

Posteriormente, considerando as razões e fundamentos delineados no Voto Vista apresentado pelo Desembargador Luiz Gonzaga da Costa Neto apresentei manifestação, no sentido de deixar de acompanhar a divergência instaurada pelo Exmo. Desembargador Constantino Augusto Guerreiro e anuindo com o Voto Vista, mantendo a decisão interlocutória, no sentido de deferir a medida cautelar formulada para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 21.903, de 27/03/2023, até o julgamento de mérito da presente Ação Direta de

Inconstitucionalidade, aplicando a tese fixada no Tema 917 do STF e por configurar violação ao artigo 113 do ADCT, porém afastando o entendimento de violação ao princípio da separação de poderes e de usurpação da competência na hipótese.

Por sua vez, o Exmo. Desembargador Constantino Augusto Guerreiro apresentou nova manifestação aderindo ao Voto Vista prolatado pelo Exmo. Desembargador Luiz Neto.

Ante o exposto, anuindo ao Voto Vista apresentado e por vislumbrar presentes os requisitos legais, **DEFIRO a concessão da medida cautelar**, determinando a suspensão dos efeitos da Lei Municipal de Santarém nº 21.903, de 27/03/2023, até o julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, tudo nos termos da fundamentação lançada.

É o Voto.

P. R. I.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3.731/2015-GP.

Belém-PA, data de registro do sistema.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**

Relatora

Belém, 19/11/2024

