



GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM N.º 007, DE 17 DE ABRIL DE 2026

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º, do art. 66, da Constituição c/c art. 66, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo nº 016/2026**, que institui a Política de Combate ao Absenteísmo nas Consultas e Procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do município de Linhares.

Atenciosamente,

LUCAS SCARAMUSSA
Prefeito do Município de Linhares



VETO

O **PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1º, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.º **016/2026**, que institui a Política de Combate ao Absenteísmo nas Consultas e Procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do município de Linhares, acolhendo o parecer da Procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

RAZÕES DO VETO

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto instituir a Política de Combate ao Absenteísmo nas Consultas e Procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do município de Linhares.

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, a análise dos artigos do Autógrafo 016/2026 revela a nítida invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local para regular matéria eminentemente administrativa, bem como, a indevida criação de obrigações para este.

Os vícios apontados exsurgem de forma clara ao longo do texto. O artigo 1º dispõe:

Art. 1º Institui a Política de Combate ao Absenteísmo nas Consultas e Procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Município de Linhares.

Parágrafo único. Entende-se por absenteísmo para os fins desta Lei o não comparecimento do usuário em consultas, exames, terapias e outros procedimentos médicos previamente agendados, sem comunicação prévia de cancelamento ou reagendamentos em tempo hábil.

O artigo 2º traz os objetivos da Política, a saber:

Art. 2º São objetivos da Política:

I – reduzir os índices de absenteísmo nas unidades de saúde da rede pública municipal;

II – otimizar a utilização dos recursos públicos em saúde;



- III – ampliar o acesso aos serviços de saúde, garantindo maior rotatividade e eficiência na agenda pública; IV – promover a corresponsabilização do usuário no cuidado para com a sua saúde, para a saúde de pessoa sob a sua responsabilidade e no funcionamento do SUS;
- V – identificar as causas do absenteísmo e desenvolver estratégias específicas para mitigá-las; e
- VI – garantir que o usuário que realmente necessite do serviço tenha oportunidade de acessá-lo de forma ágil, eficiente.

Dando sequência à análise, nota-se que o artigo 3º contempla as diretrizes:

Art. 3º São diretrizes da Política:

- I – comunicação clara ao usuário;
- II – utilização de tecnologia da informação para facilitar confirmações, lembretes e reagendamentos; III – humanização no atendimento e no acolhimento do usuário;
- IV – integração dos dados entre as unidades de saúde para monitoramento e gestão;
- V – estímulo à participação cidadã e ao compromisso do usuário com o serviço público;
- VI – não penalização do usuário em situações de vulnerabilidade social ou de força maior.

Já o artigo 4º traz a forma que a Política deve ser implementada:

Art. 4º As estratégias de implementação da política incluirão, mas não se limitarão a:

- I – sistema de lembretes:
 - a) implementação de sistema automatizado de confirmação e lembrete de agendamentos via mensagem de texto, aplicativo de mensagens, aplicativo próprio, e-mail ou ligação telefônica automática, com pelo menos 48 (quarenta e oito) horas de antecedência; e
 - b) o sistema deverá permitir a confirmação, o cancelamento ou a solicitação de reagendamento diretamente pela mesma via de comunicação;
- II – facilitação do reagendamento:
 - a) criação de um canal fácil, acessível e eletrônico para que o usuário possa cancelar ou reagendar sua consulta com até 24 (vinte e quatro) horas de antecedência, sem prejuízo de sua reinserção na lista de espera;
- III – lista de espera ativa:
 - a) criação de uma “lista de espera ativa” ou “lista de espera única” por tipo de especialidade, onde o usuário é inserido e convocado conforme a disponibilidade, reduzindo o tempo ocioso entre desistências e novas marcações; e
 - b) ativação de uma lista de espera por proximidade geográfica, oferecendo vagas em outras unidades com agenda disponível;
- IV – acolhimento e investigação de causas:
 - a) as unidades de saúde deverão, em caso de ausência não justificada, entrar em contato com o usuário para entender o motivo e oferecer soluções;
- V – educação e informação:
 - a) campanhas educativas permanentes nas unidades de saúde e nos meios de comunicação sobre a importância do comparecimento e os prejuízos coletivos do absenteísmo;



- b) campanhas educativas permanentes nas unidades de saúde e nos meios de comunicação para capacitar os servidores públicos sobre todos os aspectos do absenteísmo; e
- c) divulgação clara dos canais para cancelamento e para reagendamento.

O artigo 5º, por sua vez, determina que o Poder Executivo deve instituir um cadastro municipal de ausência justificadas, ao passo que o artigo 6º versa sobre as conseqüências das faltas injustificadas.

Por fim, o artigo 7º dispõe que “O Poder Executivo municipal regulamentará a presente Lei no que for necessário”.

Em leitura ao autógrafo, nota-se que o mesmo não se limita a criar diretrizes gerais, ele detalha e impõe obrigações específicas à administração municipal, tais como, implementação de sistemas tecnológicos de lembrete e confirmação, criação de canais eletrônicos para cancelamento e reagendamento, estruturação de uma "lista de espera ativa" e gestão de vagas ociosas, obrigação de contatar ativamente o usuário para investigar ausências, criação de um cadastro municipal de ausências.

Essas determinações interferem diretamente na gestão e na execução dos serviços de saúde, que são atribuições típicas do Poder Executivo.

Além do mais, a proposição, embora não apresente previsão expressa de custos, gera aumento de despesa pública, ao impor ao Executivo a implementação de sistemas tecnológicos, canais de comunicação com usuários, cadastros, gestão de listas de espera e campanhas educativas.

Tais medidas demandam recursos materiais, tecnológicos e humanos, implicando impacto financeiro relevante.

Ou seja, o autógrafo impõe ao Executivo diversas obrigações operacionais e financeiras, o que interfere na autonomia administrativa do Executivo e configura afronta ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CF).

Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.



Pelo princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Logo, os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito, à independência, e à harmonia entre si, o que se materializa no resguardo das competências e prerrogativas recíprocas.

Nessa senda, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser observado o disposto no art. 61, § 1º da CF de 88.

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;” (Grifamos)

De forma complementar o art. 63 da Constituição Federal dispõe:

“Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;”

No mesmo sentido dispõem os artigos 63 e 64 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

“Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo;

Art. 64 Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no Art.151, §§ 2º e 3º;” (Grifamos)



Em reprodução ao texto constitucional, a Lei Orgânica do Município em seu artigo 31, IV, dispõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal.

De forma complementar, o artigo 32, da Lei Orgânica assevera que “*não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito Municipal*”.

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal, Constituição do Estado do Espírito Santo e pela Lei Orgânica do Município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre a organização administrativa municipal, bem como que aumente despesas nesses projetos, por serem de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, a ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes, disposta no art. 2º, da Constituição Federal de 1988, inquina de nulidade o presente autógrafo, prejudicando todo o seu conteúdo. Esse é o entendimento dos Tribunais pátrios, a saber:

5400020378 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA. PROGRAMA "PET AMIGO". LEI Nº 4.260/21. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INTERFERÊNCIA NAS ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPERAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Os programas de governo são instrumentos destinados à efetivação das políticas públicas traçadas pelo gestor administrativo. Assim, ao estabelecer o programa PET Amigo, imputando ao Poder Executivo Municipal prazo para regulamentá-lo, a Câmara Municipal de Santa Luzia invadiu a competência de gestão administrativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em contrariedade ao que estabelece o art. 173, §1º, da Constituição Estadual. Ademais, para operacionalizar o programa, a Lei Municipal nº 4.260/21, editada por iniciativa do Poder Legislativo, acabou por interferir na atribuição e funcionamento dos Órgãos do Poder Executivo, eis que imputou ao quadro funcional da Administração a incumbência de geri-lo, o que implica, também, em violação específica ao art. 66, III, e, da Constituição do Estado. Vício de inconstitucionalidade formal verificado. (TJMG; ADI 2446496-19.2021.8.13.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Mauricio Soares; Julg. 21/08/2023; DJEMG 22/08/2023) (Grifamos)

6501582606 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO À LEI MUNICIPAL Nº 14.627, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2021, QUE INSTITUI O PROGRAMA RUAS VIVAS EM RIBEIRÃO PRETO, CONFORME ESPECIFICA. MATÉRIA INERENTE À ATIVIDADE TÍPICA DO PODER EXECUTIVO, QUAL SEJA, DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, CUJA ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E DIREÇÃO COMPETEM EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO MUNICIPAL, AUXILIADO POR



SEUS COLABORADORES, Norma impugnada, de origem parlamentar, que criou obrigação à Administração, usurpando, ainda que indiretamente, funções que não lhe competiam, vez que tal matéria, instituição de ruas de lazer, diz respeito à prestação de serviço público municipal, que deve ser idealizada e realizada pelo próprio Poder Executivo. Violação aos princípios da reserva da Administração e da separação de poderes. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. (TJSP; ADI 2298246-81.2021.8.26.0000; Ac. 16986574; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Ademir Benedito; Julg. 26/07/2023; DJESP 11/08/2023; Pág. 3600) (Grifamos)

49846581 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.928/2021 DO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DA PALHA. CRIAÇÃO DO BANCO DE MEDICAMENTOS E ESTABELECIMENTO DE ÓRGÃO ESPECÍFICO DO PODER EXECUTIVO PARA GERENCIAMENTO DO PROGRAMA. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DIRETA E RELEVANTE EM ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO PERTENCENTE AO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Caso em que o Ato Normativo Municipal de iniciativa parlamentar criou um Banco de Medicamentos e estabeleceu que um órgão específico do Poder Executivo Municipal (Secretaria de Saúde) seria responsável pelo gerenciamento do programa, o que caracteriza inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, uma vez que, segundo o art. 63, parágrafo único, III, da Constituição Estadual, aplicável simetricamente aos municípios, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de Leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo. 2. Por mais que não se possa interpretar de maneira excessivamente ampla o dispositivo em questão, sob pena de banalizar o argumento de violação à separação de poderes e de inviabilizar a iniciativa legislativa dos órgãos parlamentares (legislativos por excelência), o fato é que a disposição legal traz inovação relevante diretamente no funcionamento de órgão do Poder Executivo, não se tratando de mera menção a atividade que seria natural e inerente à Secretaria específica. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 2.928/2021, do Município de São Gabriel da Palha. (TJES; DirInc 0030510-65.2021.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Helimar Pinto; Julg. 30/03/2023; DJES 19/04/2023) (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.951, DE 17 DE SETEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE USO DE PRAÇAS PÚBLICAS, DE ESPORTES E ÁREAS VERDES PARA AS MAIS DIVERSAS AÇÕES DE CUNHO SOCIAL, EDUCACIONAL, ESPORTIVO, DE LAZER E CULTURAIS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. É de competência do Poder Executivo a implementação de programas governamentais ou políticas públicas relacionadas à atuação administrativa. 2. Lei que institui programa de gestão de praças e parques públicos. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da



Administração. Precedentes. 3. Fixação de prazo para regulamentação pelo Executivo ofende o princípio da separação de Poderes (artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, CE). Precedentes do Tribunal. Inconstitucionalidade material reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJSPADI 2259361-32.2020.8.26.0000; Ac. 15397730; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Décio de Moura Notarangeli; Julg. 02/02/2022; DJESP 29/03/2022; Pág. 2583) (Grifamos)

Cumpre ressaltar, inclusive, que com base nos fundamentos acima esboçados, foi ajuizada pelo então chefe do executivo a Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramitou sob o número 5012289-12.2022.8.08.0000, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em face da Lei Municipal nº 4.071/2022 que criou o “Programa Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual” no município de Linhares, estabelecendo ações de sensibilização articuladas entre diversos atores e a obrigatoriedade de disponibilização gratuita de absorventes higiênicos nas instituições de ensino do município de Linhares-ES, e que referida ação foi julgada procedente nos termos da ementa abaixo transcrita:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.071/2022, DO MUNICÍPIO DE LINHARES/ES. FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.

I) Lei nº 4.071/2022 do Município de Linhares/ES, que institui o Programa Municipal de fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas municipais.

II) No caso vertente a Lei questionada criou atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, em que esta deveria fornecer absorventes higiênicos às alunas em idade menstrual regularmente matriculadas na rede municipal de ensino. Tal fato viola à competência privativa do Chefe do Poder Executivo e, por esta razão viola o princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal.

III) **DECLARADA A INCONSTITUCIONAL Lei nº 4.071/2022**, pois configurado vício de iniciativa, com efeitos *ex tunc*.

Diante do exposto, a presente proposição, se sancionada, criará várias atribuições e gastos ao Executivo, o que se insere na competência exclusiva do Chefe desse Poder, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes, pois o município disporá de recursos materiais e humanos para cumprir a Lei, pois caberá a ele garantir a efetiva execução da Política de Combate ao Absenteísmo nas Consultas e Procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em outras palavras, há criação de atribuições para o Poder Executivo na medida em que se impõe a criação de uma verdadeira estrutura para regulamentar, gerenciar e implantar a Política Pública, a fim de assegurar todos os direitos garantidos pela Lei.



Assim, não obstante a importância do assunto e a vontade do Ilustre Vereador autor da proposição, com o devido respeito, o Autógrafo em questão configura ingerência na organização da Administração Pública Municipal.

Como se não bastassem os argumentos acima dispostos, a presente proposição não cumpriu com a determinação constante no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim prevê:

Art. 113. **A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Grifamos)

Sobre o tema, importante trazer à baila as jurisprudências abaixo transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR DO MUNICÍPIO DE MORRO DA FUMAÇA/SC. PREVISÃO DE ISENÇÃO FISCAL PARA PORTADORES DE DETERMINADAS DOENÇAS. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. INSUBSISTÊNCIA. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA PROPOR NORMAS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. EXEGESE DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL N. 682/STF. APONTADA TRANSGRESSÃO A PRECEITO DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SUBSISTÊNCIA. DESRESPEITO AO DISPOSTO NO ARTIGO 113, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE A TODOS OS NÍVEIS FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

"A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos." (STF, ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5009213-38.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. 19-08-2020). (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.583, DE 02 DE DEZEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, QUE 'CONCEDE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU AO IMÓVEL HABITADO POR PORTADOR DE DOENÇA GRAVE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS'. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE VEICULOU BENEFÍCIO FISCAL DESACOMPANHADA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E



ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 113 DO ADCT, NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA E POR ISSO APLICÁVEL A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816) E DESTA CORTE (ADI 5009213-38.2019.8.24.0000). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

É viável o controle concentrado da lei municipal tendo como parâmetro norma da Constituição Federal quando esta for de reprodução obrigatória, ainda que ela não conste formalmente do texto da Constituição estadual (STF - ADI 5646, Rel. Min. Luiz Fux).

"A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 13 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos" (ADI 5816, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5007502-95.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Órgão Especial, j. 04-11-2020). (Grifamos)

Frisa-se, ainda, que conforme recente orientação firmada pelo Eg. Supremo Tribunal Federal na ADI 5816 de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, citada nos julgados acima transcritos, o art. 113, do ADCT é de observância obrigatória a todos os entes federados:

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

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.
2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.
3. **A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.**
4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (Grifamos)



A norma constitucional em exame, portanto, é de reprodução obrigatória, aplicando-se aos Municípios, o que resta ainda mais nítido em face do teor do artigo 20, *caput*, da Constituição Estadual:

Art. 20 O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.
[...]

Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), em seu artigo 15 e seguintes também prevê o seguinte:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Deste modo, em análise ao autógrafo em apreciação verifica-se que o mesmo contraria as disposições legais existentes sobre a matéria, uma vez que disciplinando assunto que acarreta aumento de despesa está desacompanhado da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário, bem como da declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias revelando a incompletude do processo legislativo da presente proposição e via de consequência sua inconstitucionalidade formal.

Denota-se, assim, que o Projeto de Lei impugnado além de conter vício de iniciativa, não está de acordo com as normas orçamentárias previstas no ordenamento jurídico Brasileiro.

Destaca-se, também, que com fulcro nos fundamentos acima esboçados foi ajuizada pelo então Prefeito deste Município a Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramitou sob o número 5004225-13.2022.8.08.0000, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em face da Lei Municipal nº 4.042/2022 que determinou a obrigatoriedade de instalação de mecanismos que ofereçam acessibilidade à pessoa com deficiência às praias do referido município.



Após a devida instrução processual supracitada Ação Direta de Inconstitucionalidade foi julgada procedente nos termos da ementa abaixo colacionada:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.042/2022, DE LINHARES, ES. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM EFEITO EX TUNC.

1. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal a lei municipal promulgada com a rejeição ao veto apostado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal à Emenda parlamentar que implique aumento de despesa em desconformidade à proposta apresentada pelo Prefeito. Precedentes STF e TJES.
2. **A Inconstitucionalidade em questão ocorreu em função do aumento das despesas da Administração Pública Municipal sem prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro, sem prévia adequação da lei em análise com a lei orçamentária anual e, por fim, sem compatibilidade da lei em questão com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e, por tudo isso, a Lei n.º 4.042/2022, do Município de Linhares/ES, deve, como dito acima, deve ter sua inconstitucionalidade formal reconhecida, pois, a Câmara, ao promulgá-la, violou de forma frontal as disposições do art. 152 da Constituição Estadual e, ainda, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, e, por fim, os artigos 15 e 16, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000.**
3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente com efeito ex tunc. (Grifamos)

Por fim, importante destacar que o autógrafo em apreço não se adequa à tese de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal que dispõe que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal)”, visto que há a criação de diversas atribuições para os órgãos da administração municipal a serem cumpridas na execução da Política de Combate ao Absenteísmo nas Consultas e Procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS).

Acrescente-se, ainda, que recentemente foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade, registrada sob o nº 5013236-61.2025.8.08.0000, em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, na qual se discutiu, com fundamento em razões semelhantes às ora expostas, a constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.292, de 30 de junho de 2025, que instituiu o “Programa Saúde no Campo”. No referido feito, foi proferida decisão em 11/03/2026 julgando procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da norma.



No julgamento, reconheceu-se a inconstitucionalidade formal da norma por vício de iniciativa, uma vez que a lei invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública e ao impor obrigações concretas à Secretaria Municipal de Saúde, inclusive estabelecendo a forma e a periodicidade de execução do programa, em afronta ao princípio da separação dos poderes e às regras de iniciativa legislativa previstas na Constituição Federal e reproduzidas na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Assentou-se, ainda, que não se aplica ao caso o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral. Ademais, foi reconhecida também a inconstitucionalidade material, pois a lei instituiu despesa obrigatória de caráter continuado sem a prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem indicação da correspondente fonte de custeio, em violação ao art. 113 do ADCT e aos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivos de observância obrigatória por todos os entes federativos, conforme ementa abaixo transcrita:

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CRIAÇÃO DE DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO. AUSÊNCIA DE PRÉVIA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1) Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Prefeito Municipal de Linhares, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.292, de 30 de junho de 2025, que institui o "Programa Saúde no Campo".

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2) Há 2 questões em discussão: (i) definir se a lei municipal, de origem parlamentar, padece de vício de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa), por invadir a esfera de competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública; (ii) estabelecer se a norma, ao criar despesa obrigatória de caráter continuado, incorre em inconstitucionalidade por ausência da correspondente indicação de fonte de custeio e da prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3) A reserva de iniciativa legislativa do Poder Executivo (alíneas 'b' e 'c' do inciso II do §1º do art. 61 da CF/88), aplicável aos municípios pelo princípio da simetria, resguarda a autonomia dos poderes em matérias de organização administrativa, serviços públicos e regime de servidores (inciso VI do parágrafo único do art. 63 da CE/ES e inciso IV do parágrafo único do art. 31 da LOM de Linhares).



- 4) A Lei nº 4.292/2025, de origem parlamentar, interfere diretamente na atuação da administração municipal ao instituir o "Programa Saúde no Campo" e definir obrigações de fazer à Secretaria Municipal de Saúde, detalhando o *modus operandi* e a periodicidade (mensal) da execução do serviço (art. 3º da Lei).
- 5) A norma impugnada não se limita a fixar diretrizes genéricas, mas cria obrigações concretas para a estrutura administrativa, invadindo a reserva de administração (planejamento e implementação de programas) do Chefe do Executivo.
- 6) Não se aplica a exceção do Tema 917 da Repercussão Geral do STF, pois a lei impugnada trata diretamente da estrutura e das atribuições de órgão do Executivo (Secretaria de Saúde), criando serviço público novo sem a iniciativa do Prefeito.
- 7) A Lei Municipal nº 4.292/2025 institui despesa obrigatória de caráter continuado (prestação de serviços de forma permanente e mensal) sem o acompanhamento da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem a indicação da origem dos recursos para o custeio.
- 8) A ausência da estimativa de impacto financeiro e da indicação da fonte de custeio viola exigências constitucionais e legais de equilíbrio fiscal, notadamente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o inciso I do art. 152 da Constituição do Estado do Espírito Santo, e os arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).
- 9) O art. 113 do ADCT é norma de reprodução obrigatória e observância compulsória por todos os entes federativos, incluindo os Municípios, tornando materialmente inconstitucionais as propostas legislativas que o desatendam (Precedente: STF, RE 1484598 AgR/RO).

IV. DISPOSITIVO E TESE

- 10) Pedido procedente.

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, Constituição do Estado do Espírito Santo, bem como a Lei Orgânica do Município, versa sobre matéria relativa à organização administrativa municipal, com a invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo e em dissonância com os princípios de ordem orçamentária.

Ante o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **016/2026**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo 1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Estas são as razões que me levam a vetar o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

LUCAS SCARAMUSSA
Prefeito do Município de Linhares