



# Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

## PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

Processo nº 7538/2025

Veto nº 16/2025

**Matéria principal:** Projeto de Lei Ordinária nº 81/2025, de autoria do Vereador Juninho Buguiu.



**Ementa:** VETO TOTAL, POR INCONSTITUCIONALIDADE, DO AUTÓGRAFO N° 080/2025, QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO DE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL GARANTIR AO MENOS UM PONTO DE ACESSO PÚBLICO GRATUITO ÀS LAGOAS SITUADAS NO MUNICÍPIO DE LINHARES. REJEIÇÃO DO VETO. CONSIDERAÇÕES.

### I. RELATÓRIO

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a aposição do veto total à iniciativa parlamentar que dispõe sobre a garantia de acesso público gratuito a pelo menos um ponto das lagoas situadas no município de Linhares.

O Exmo. Sr. Prefeito - usando da faculdade que lhe confere o §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 - vetou totalmente a referida proposição (Autógrafo nº 080/2025), sob o fundamento de vício de inconstitucionalidade.

Argumentou que a proposição invadiu competência privativa do Alcaide, ao regular matéria eminentemente administrativa, uma vez que cria diversas obrigações/atribuições a serem cumpridas pelo Poder Executivo local. Aduziu, ainda, que o projeto cria despesas sem indicação da fonte de custeio, em afronta ao princípio da separação dos poderes, à medida que impõe ao Poder Executivo a criação de uma estrutura para implantar, regulamentar e gerenciar a iniciativa.

Por força do veto do Chefe do Poder Executivo e em cumprimento ao Regimento Interno desta Casa (art. 198, caput), a matéria foi encaminhada ao exame desta Comissão (CCJ), competindo-





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

nos nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto aos aspectos constitucional, legal e jurídico. É o que importa relatar.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente veto cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Quanto ao aspecto formal, verifica-se que houve obediência ao prazo previsto no art. 34, §1º, da Lei Orgânica Municipal, bem como atendidos os requisitos previstos no parágrafo 2º do referido dispositivo, eis que o veto governamental abrangeu texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Constatada a constitucionalidade formal da Mensagem de Veto em apreço, impõe-se o exame intrínseco dos motivos que lhe servem de fundamentação.

Nesse sentido, verifica-se que a matéria foi vetada pelo Sr. Prefeito por entender que o PLO está eivado de inconstitucionalidade. Alega-se nas razões do veto:

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, a análise dos artigos do Autógrafo 080/2025 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. (fl. 02)

[...]

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. (fl. 04).

Impende registrar que estabelece a Constituição Federal (art. 61, §1º), a Constituição Estadual (art. 63, parágrafo único) e a Lei Orgânica Municipal (art. 31, parágrafo único) as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Sendo assim, cabe analisar de maneira mais aprofundada a questão da iniciativa nesse caso específico.





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Verifica-se no caso em tela a legitimidade parlamentar para deflagrar o procedimento legislativo, por não tratar de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não abrangendo quaisquer das hipóteses previstas no parágrafo único do art. 31 da Lei Orgânica Municipal.

Ao analisar a proposição, verifica-se que a mesma não modificou a estrutura dos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, tampouco lhes outorgou novas atribuições.

Deve-se ressaltar que as hipóteses constitucionais de iniciativa privativa formam um rol taxativo. Por via de consequência, não se presume a reserva de iniciativa, a qual deve resultar de expressa previsão inscrita no próprio texto da CF, que define - de modo taxativo - as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis.

Configuram a exceção, devendo, portanto, serem interpretadas de forma restritiva, sob pena de se esvaziar a atividade legislativa do Parlamento. Essa é a posição consolidada no âmbito do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

Portanto, a proposição traduz-se em atribuição típica da competência legislativa municipal, de modo que não há invasão à esfera do Poder Executivo, tampouco ingerência em sua organização administrativa, não havendo falar em desrespeito ao princípio constitucional da separação e independência dos poderes (art. 2º da CF/88 e art. 17 da Constituição Capixaba).

Entender de modo diverso resultaria restringir a iniciativa legislativa, e assim implicaria coartar de todo o exercício do Poder Legislativo, em franco desprestígio à sua elevada função institucional no Estado Democrático de Direito.

Não é outra a conclusão firmada pelos Tribunais. A título ilustrativo:





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE APLICAÇÃO INDEVIDA DO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INOCORRÊNCIA. VÍCIO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA. INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. **1. Não ofende a tese fixada por esta CORTE, no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral, decisão proferida no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, não se permitindo interpretação ampliada do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública.** 2. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL se firmou no sentido de que “a simples criação de despesa para a Administração, **mesmo em caráter permanente**, não atrai a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo correspondente” (RE 1.279.725, Rel. Min. NUNES MARQUES, Redator para o acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Plenário, DJe de 05/06/2023). 3. Agravo Interno a que se NEGA PROVIMENTO (Rcl 61.707AgR/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 18/3/2024).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. LEI N. 10.795/2022 DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA: REGRAMENTO DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR QUE DEVE ACOMPANHAR A GESTANTE NOS PERÍODOS PRÉ-NATAL, PARTO E PÓS-PARTO. VÍCIO DE INICIATIVA: NÃO OCORRÊNCIA. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO TRATOU DA ESTRUTURA E ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO NEM DE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO IMPROVIDO. I — Consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 878.911 RG/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). II — Agravo regimental ao qual se nega provimento (ARE 1.462.680 AgR/GO, Rel. Min. Cristiano Zanin, DJe 16/2/2024).

Assim, se levarmos em conta o fato de que a iniciativa parlamentar é a regra – e sua vedação, a exceção – cumulada com a vinculação que os direitos sociais têm em relação ao próprio legislador, é possível sustentar uma interpretação que não retire do Legislativo a iniciativa de projetos de lei dessa dimensão.

Nesse contexto, devemos observar que a proposição está em consonância com princípios constitucionais e a Lei Orgânica Municipal, que impõem ao Poder Público o dever de garantir o acesso universal e sustentável ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o uso racional dos recursos naturais.

Nos termos do art. 225 da Constituição Federal, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”,





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

cabendo ao Poder Público e à coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Não se perca ainda, a existência da seguinte previsão na Lei Orgânica Municipal:

Art. 201. Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se a todos e, em especial, ao Município, o dever de zelar por sua preservação e recuperação em benefício das gerações atuais e futuras.

Conforme ensina Novelino (2009), o meio ambiente integra o rol dos direitos humanos de terceira geração, reconhecidos como direitos fundamentais de fraternidade ou solidariedade, relacionados à preservação do patrimônio comum da humanidade. Trata-se, portanto, de bem de natureza difusa, cujo usufruto é coletivo e indelegável.

Nessa mesma linha, Jacobi (2003) enfatiza que a gestão ambiental eficaz depende da integração entre o Poder Público, as comunidades e os cidadãos, sendo indispensável o acesso democrático aos espaços naturais, condição essencial para a educação ambiental e para o fortalecimento da cidadania ecológica.

Dessa forma, a proposta legislativa revela-se plenamente legítima, uma vez que não se enquadra no rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tampouco impõe obrigações diretas à administração municipal. O texto limita-se a estabelecer diretrizes gerais de interesse público, voltadas à democratização do acesso aos recursos ambientais e à efetivação dos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado e à cidadania ecológica, em estrita consonância com a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal.

Vale lembrar ainda que, de acordo com os Tribunais Superiores, leis que criam despesas - embora não mencionem a fonte de custeio - não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Esse é o entendimento da jurisprudência pátria. À guisa de exemplo: TJSP, ÓRGÃO ESPECIAL, ADI Nº 2.143.990-88.2018.8.26.0000.





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Após as reflexões supra, conclui-se que o projeto em apreço não contém vício formal subjetivo, sendo de iniciativa do nobre edil, e versando sobre matéria que não é de iniciativa privativa do Sr. Prefeito.

Em arremate, cabe o devido registro de que a proposição em tela foi objeto de análise jurídica por parte da Procuradoria e desta Comissão, onde recebeu duplamente o diagnóstico de constitucionalidade em sua feitura após a Proposta de Emenda Modificativa protocolada.

### III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES – por maioria de votos - opina pela **REJEIÇÃO DO VETO TOTAL** aposto pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 080/2025, referente ao PLO nº 81/2025, por não estar eivado de inconstitucionalidade.

Linhares/ES, 15 de outubro de 2025.

**CAIO FERRAZ**  
Presidente

**ADRIEL PAJÉ**  
Relator

**SARGENTO ROMANHA**  
Membro

#### Referências

NOVELINO, M. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Método, 2009, 3ª ed., 362/364.

JACOBI, P. R. *Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil*. 2003



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3100310031003600380033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100310031003600380033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Caio Ferraz Ramos** em **16/10/2025 09:06**

Checksum: **044948567B290BBD2BF22CB6E16A44344BF81C635FA37B149E93A3C2D0A17B22**

Assinado eletronicamente por **CARLOS ROBERTO ROMANHA** em **16/10/2025 09:45**

Checksum: **9A42674F78F88EECF8E0CFC392A9CBAF927E23B8CF6130552940BB1A3F58E0**

Assinado eletronicamente por **ADRIEL SILVA SOUZA** em **16/10/2025 14:40**

Checksum: **96C02C62EB6DCF4458E67267EBF4C77F021393345DCD2FFFBDE7C06CAE5C9BF2**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100310031003600380033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.