



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

Processo nº 4162/2025

Veto nº 21/2025

Matéria principal: Projeto de Lei Ordinária nº 49/2025, de autoria do Vereador Sargento Romanha.

Ementa: VETO TOTAL AO AUTÓGRAFO Nº 084/2025, QUE DISPÕE SOBRE A REFORMA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A UTILIZAÇÃO DE DETENTOS EM REGIME SEMIABERTO OU EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNITÁRIOS PARA A PINTURA E RESTAURAÇÃO DE MUROS E PAREDES DOS LOCAIS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE LINHARES. VETO JURÍDICO POR INCONSTITUCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DO VETO. CONSIDERAÇÕES.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a aposição do veto total à iniciativa parlamentar que dispõe sobre a reforma do patrimônio público e a utilização de detentos em regime semiaberto ou em prestação de serviços comunitários para a pintura e restauração de muros e paredes dos locais públicos 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 084/2022), 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.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Aduziu, ainda, que o projeto incorreu em usurpação de competência da União, ao versar sobre matéria de execução penal.

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

II. FUNDAMENTAÇÃO

De largada, 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 a proposição está eivada de inconstitucionalidade, pelos motivos supracitados.

Em primeiro lugar, deve ser analisado se o projeto vetado apresenta vício de iniciativa, isto é, violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

A Constituição Federal prevê um sistema de repartição de competências, sendo privativa do Poder Executivo as que estão expressamente definidas pelo §1º do art. 61, e, a nível local, no art. 31 da Lei Orgânica Municipal, de forma que algumas matérias possuem indicação de autoria que, por sua vez, tão somente aquele ente é autorizado a propor os respectivos projetos de lei.

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme artigo 30, inciso I, da Lei Maior. Todavia, faz-se necessária a observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato.

A propósito, HELY LOPES MEIRELLES adverte:

“No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante” (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., p. 735).

De fato, a função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos - de forma genérica e abstrata - constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal.

Noutro giro, a prática dos atos concretos da administração é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.

Como se sabe, matérias ligadas à organização administrativa são de iniciativa reservada ao Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, II, alínea “b”, da CF, aplicável aos Estados e Municípios por força do princípio da simetria. Nessa senda, verifica-se a inconstitucionalidade formal do presente PLO, por vício de iniciativa.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Ao proceder detida reanálise da matéria, verifica-se que o autor do projeto ingressou indevidamente na gestão municipal, porquanto a direção da administração municipal compreende a instituição de políticas e ações governamentais concretas, destinadas à gestão de situações específicas do Município, nas quais notadamente insere-se a iniciativa parlamentar em análise.

Ao impor ao executivo a coordenação e regulamentação do programa, o PLO acaba por envolver atribuições a órgãos do Executivo e obrigações administrativas que só podem ser instituídas por lei de iniciativa do Prefeito, conforme art. 31, IV, da Lei Orgânica Municipal e art. 63, VI, da Constituição Estadual.

Nesse sentido, a proposição imiscuiu-se em matéria tipicamente administrativa, de competência do Executivo, estando no círculo da reserva da Administração, extrapolando, assim, as fronteiras reservadas aos nobres edis, maiormente por abranger matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.

Em que pese os notáveis propósitos e a relevância do PLO em análise - fruto de elogiável percepção do nobre edil - verifica-se que a temática esbarra em vício insanável de iniciativa, impedindo o diagnóstico de constitucionalidade necessário ao bom andamento do processo legislativo.

Nessa ordem de ideias, compete ao Chefe do Executivo, na qualidade de responsável pela Administração, avaliar a conveniência e oportunidade de se instituir referido programa social.

A bem da verdade, a deliberação acerca da instituição de uma medida tipicamente administrativa deve ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Legislativo imiscuir-se na questão, já que se trata de matéria representativa de atos de gestão.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Sendo evidente que a proposição se imiscuiu em matéria concernente à estrutura e atribuições de organismo inserido na Administração Pública do Município, revela-se incabível a aplicação da TESE Nº 917, firmada pela CORTE SUPREMA.

Por tais razões, os Tribunais Superiores têm consolidado o seguinte entendimento:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 7.821/2020, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Executivo a firmar convênio com órgão estadual para criar programa governamental de trabalho e inserção de presos em regime semiaberto. Previsão de alocação de mão-de-obra em serviços municipais. Imposição de regulamentação da norma em noventa dias. Evidenciada afronta à reserva da administração e, assim, aos artigos 5º, 47, II e XIV, e art. 144, todos da Constituição do Estado, e o que não se infirma por se tratar de lei autorizativa. Precedentes. **Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2146230-79.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/02/2021; Data de Registro: 25/02/2021)

Outrossim, verifica-se que o projeto invade competência legislativa privativa da União ao tratar de execução penal e remição de pena, contrariando o art. 22, I, da Constituição Federal, bem como o art. 20 da Constituição Estadual, de reprodução obrigatória.

Tais matérias são disciplinadas de forma exaustiva pela Lei Federal nº 7.210/1984, não cabendo ao Município inovar no ordenamento jurídico penal, vejamos:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Estadual nº 16.648, de 11 de janeiro de 2018, a qual **"Institui, no âmbito dos estabelecimentos carcerários das comarcas do Estado, a possibilidade de remição da pena pela leitura"**. (1) PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DESTA CORTE: Rejeitada. Possibilidade de controle concentrado da constitucionalidade de lei estadual, pelo TJ/SP, com lastro em norma da Carta Magna Estadual, repetida da Constituição da República (Rcl nº 383/SP; e RE nº 650.898/RS, Tema nº 484 da Repercussão Geral, item "1"). (2) DA VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO: Procedência. Vulnora a competência privativa da União a lei estadual que cria nova modalidade de remição da pena ("remição pela leitura"), inovando, inclusive, ante a expressa classificação operada pela norma federal estilar (Lei nº 7.210/84). Art. 1º, CE/SP, e arts. 25, § 1º, e 22, I, ambos da CR/88. (3) DA VULNERAÇÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA DO EXECUTIVO: Vício constatado. Encontra-se reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa inerente à criação de cargos e órgãos da Administração Pública, bem como a atribuição de suas atividades e responsabilidades funcionais (art. 5º e art. 24, § 2º, n. 2, c.c. art. 47, XIX, "a", todos da CE/SP; e, por reflexo, o art. 61, § 1º, II, "a" e "e", c.c. o art. 84, VI, ambos da CR/88; Tema nº 917 da Repercussão Geral). Lei em tela que adveio, contudo, de iniciativa legislativa. Doutrina e jurisprudência. AÇÃO PROCEDENTE, uma vez rejeitada a preliminar suscitada pelo n. Presidente da Assembleia Legislativa. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2182765-41.2019.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial;





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/01/2020; Data de Registro: 30/01/2020)

Portanto, conclui-se que o projeto em tela está eivado de inconstitucionalidade, pois invade competências típicas do Poder Executivo, violando frontalmente o princípio da separação e harmonia entre os poderes, sendo também inconstitucional pela invasão de competência privativa da União para legislar sobre Direito Penal.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES – por maioria de votos - opina pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL** apostado pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 084/2025, referente ao PLO nº 49/2025, por estar eivado de inconstitucionalidade.

Linhares/ES, 28 de outubro de 2025.

CAIO FERRAZ
Presidente

ADRIEL PAJÉ
Relator

SARGENTO ROMANHA
Membro



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 3100310033003100300035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ADRIEL SILVA SOUZA** em **28/10/2025 12:15**

Checksum: **26A023CF27BA65F2CF4B8DFF7C2963C79EF88B7212D5A5ACEE74E543CD5E66C4**

Assinado eletronicamente por **Caio Ferraz Ramos** em **28/10/2025 14:12**

Checksum: **EBC27A5058CE5BEDB75E924BA8633946F7F9B8CA6DFB094144CC3B247BAE3F68**

