



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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

Processo nº 10154/2025

Veto nº 24/2025

Matéria principal: Projeto de Lei Ordinária nº 108/2025, de autoria da Vereadora Professora Kelley Bonicinha



Ementa: VETO TOTAL, POR INCONSTITUCIONALIDADE, DO AUTÓGRAFO Nº 098/2025, QUE ESTABELECE A DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA DE PROTETORES AURICULARES (ABAFADORES DE RUÍDO) PARA ESTUDANTES COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) OU HIPERSENSIBILIDADE AUDITIVA, MATRICULADOS NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO. REJEIÇÃO DO VETO. CONSIDERAÇÕES.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a aposição do veto total à iniciativa parlamentar que dispõe sobre a disponibilização gratuita de protetores auriculares para estudantes com transtorno do Espectro Autista (TEA) ou hipersensibilidade auditiva, que estejam matriculados na Rede Pública Municipal de Ensino.

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 098/2025), 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



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100310035003000310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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-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 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 098/2025 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).

[...]





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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. (fl. 10).

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.

Com efeito, as matérias relacionadas a funcionamento e instituição de atribuições de órgãos do Poder Executivo devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade.

Todavia, como a proposição visa instituir uma política pública, cabe analisar de maneira mais aprofundada a questão da iniciativa nesses casos.

Nessa senda, MARIA PAULA DALLARI BUCCI (p. 241), definiu políticas públicas como sendo programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Assim, as políticas públicas são as ações estatais - no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal – destinadas ao atendimento às demandas da sociedade civil, as quais estão, muitas vezes, traçadas na própria Constituição Federal como normas programáticas.

A questão controvertida, então, está em saber se é passível ao Legislativo iniciar projetos de lei que instituem políticas públicas ou se trata de iniciativa privativa do Executivo.

De início, 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 –





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

em face do seu caráter excepcional – de expressa previsão inscrita no próprio texto da CF, que define, de modo taxativo, em catálogo *numerus clausus*, as hipóteses em que essa cláusula de privatividade rege 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 pacificada 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.

Com efeito, a criação de uma política pública a ser inserida nas atribuições já fixadas para um órgão já existente não invade a competência privativa do Chefe do Executivo, 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).

Trata-se, ao revés, de criar um direcionamento para assegurar a efetivação de direitos constitucionalmente assegurados, na linha daquilo que visa um Estado Democrático de Direito.

Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que possui a obrigação de editar leis que os promovam. Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, mas também o dever de formular políticas governamentais que promovam tais direitos.

Em complemento doutrinário, BUCCI afirma ser relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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 natureza.**

Outrossim, congruente ao entendimento da Douta Procuradoria desta Casa, o Poder Judiciário, na jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, vem adotando precedentes positivos no que tange à validade da iniciativa parlamentar municipal em legislar sobre a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Caçapava. Lei nº 5.602, de 04 de julho de 2018, de autoria parlamentar, que **assegura a todo aluno com deficiência o direito de efetuar matrícula na escola mais próxima de sua residência**. Alegação de vício de iniciativa. Rejeição. Norma envolvendo proteção das pessoas portadoras de deficiência que não é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Supremo Tribunal Federal, ademais, que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, sedimentou entendimento "**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**" (Tema 917). Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. **Lei impugnada que, longe de interferir em atos de gestão administrativa, busca apenas garantir efetividade ao direito de atendimento especializado às pessoas portadoras de deficiência, nos termos dos artigos 208 e 227, inciso II, da Constituição Federal. Competência concorrente.** Ação julgada improcedente. [TJ/SP, Órgão Especial, ADI 2251033-50.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 11/03/2020, pub. 18/03/2020].

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. Ação DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **criação do programa cuidador de pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida**. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. [STF, 2ª Turma, ARE 1281215 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 30/11/2020, pub. 11/12/2020].

Em resumo, frente à cognição pacificada no Supremo Tribunal Federal, é notório que o autógrafo em discussão não vislumbra qualquer ofensa à tripartição de poderes, **pois não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública, nem tampouco cria atribuição estranha às garantias**





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

constitucionais de proteção à saúde e proteção das pessoas com deficiência, previstas na CRFB/88.

De modo equivalente, não merece prosperar a alegada inconstitucionalidade por ausência de indicação específica da fonte de custeio. Isso porque leis criando despesas - embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica - 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, julgado em 13.02.2019.

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.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES, opina pela **REJEIÇÃO DO VETO TOTAL** apostado pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 098/2025, referente ao PLO nº 108/2025, por não estar eivado de inconstitucionalidade.

Linhares/ES, 11 de novembro 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 3100310035003000310032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ADRIEL SILVA SOUZA** em **11/11/2025 12:44**

Checksum: **DBB6B55FD6DE599AC9BB0B5BC655F6227BD80FE9160A7D251EC6590EEF70D8C4**

Assinado eletronicamente por **Caio Ferraz Ramos** em **11/11/2025 12:51**

Checksum: **C8A1918D010574EB733FA9CC66F3CDC8EC883F7DE00B7D97227B9BB5742764E5**

Assinado eletronicamente por **CARLOS ROBERTO ROMANHA** em **12/11/2025 09:41**

Checksum: **427FFBFE6A446E60FA785D285A162B2E70BC8138C890B82C252A8A5AABAF3219**

