



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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

Processo nº 3635/2025

Veto nº 07/2025

Matéria principal: Projeto de Lei Ordinária nº 39/2025, de autoria da Vereadora Pamela Maia



Ementa: VETO AO PLO QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DO INCENTIVO A SAÚDE NOS INTERIORES DO MUNICÍPIO DE LINHARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VETO JURÍDICO POR INCONSTITUCIONALIDADE. REJEIÇÃO DO VETO. CONSIDERAÇÕES.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a aposição do veto total à iniciativa parlamentar que dispõe as diretrizes para a implantação do incentivo a saúde nos interiores do 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 033/2025), 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.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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.

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 que a proposição “invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa” (fls. 02), assim como “[...] acarreta aumento de despesa está desacompanhado da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário” (fls. 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.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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.

Como a proposição visa instituir uma política pública (diretrizes para implantação do Programa Saúde no Campo no Município de Linhares), 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.

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 – 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 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 pacificada no âmbito do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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 um programa municipal que estabelece diretrizes para a ampliação do acesso à saúde no campo, 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 dar concretude ao inciso IX do art. 15 da Lei Orgânica Municipal, que estabelece como atribuição da Câmara Municipal Linharensense legislar sobre planos e programas municipais de desenvolvimento, sendo, pois, um instrumento de desenvolvimento municipal na área da saúde pública.

Sob o aspecto de seu conteúdo propriamente dito, o projeto encontra respaldo, ademais, no artigo 196 da Constituição Federal, segundo o qual o Estado garantirá, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. No mesmo sentido dispõe o art. 222 da Constituição Capixaba, direcionando, portanto, a atuação do legislador para assegurar a efetivação de direitos constitucionalmente garantidos, na linha daquilo que visa um Estado Democrático de Direito.

Nessa senda, a proposição aponta diretrizes e objetivos para a promoção do programa de incentivo à saúde no campo e deixa no seio da discricionariedade do administrador municipal o estabelecimento das metas, estratégias e demais ações para concretização do incentivo a Saúde no interior de Linhares, e conseqüentemente, a opção pela adesão do programa instituído pelo nobre edil.

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 sobre formulação de políticas públicas.**

A bem da verdade, proposições de iniciativa parlamentar que objetivam instituir políticas públicas não podem, por um lado, ser excessivamente genéricas, de forma a se assemelhar a meras declarações de intenções, nem, por outro lado, ser muito específicas, detalhando a ação do Executivo ou criando novas atribuições a seus órgãos e configurando vício de iniciativa por afronta ao princípio da separação dos poderes.

Dito isto, a proposição em análise enquadra-se, em linhas gerais, dentro de limites aceitáveis para a instituição de uma política pública, por definir diretrizes a serem adotadas pelo Estado no desenvolvimento dessa política; deixando ao arbítrio do Poder Executivo a regulamentação da temática (art. 4º).

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.

Outrossim, 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.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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** apostado pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 033/2025, referente ao PLO nº 39/2025, por não estar eivado de inconstitucionalidade.

Linhares/ES, 04 de junho 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 390035003100330036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ADRIEL SILVA SOUZA** em **04/06/2025 15:36**

Checksum: **6F293646169E81B5524F678A5EBEFBE155455034FBEAC48FA1633A1DEB00C426**

Assinado eletronicamente por **CARLOS ROBERTO ROMANHA** em **05/06/2025 08:05**

Checksum: **452CF68DBFEA0DB548FA8A2639B9861DDDC86419DF89AEA8DF96B6F20A1434BE**

Assinado eletronicamente por **Caio Ferraz Ramos** em **05/06/2025 10:04**

Checksum: **C191B57EFB0FFA792C2540F2093DA8AD00CB1956BEEC9EE93A11F58A4EC8ECAD**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 390035003100330036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.