



CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 600/2023
Veto nº 019/2023
Mensagem de Veto nº 059/2023

PARECER

Este processo analisa as razões do veto total do Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Cariacica, Sr. Euclério de Azevedo Sampaio Júnior, ao Autógrafo nº 066/2023, correspondente ao Projeto de Lei nº 039/2023, de autoria do ilustre Vereador Juarez do Salão, que *“Dispõe sobre instituir o mês de “MAIO LARANJA” sobre a importância da conscientização, prevenção, orientação e combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes no âmbito do município de Cariacica.”*

Em sede de razões, o Chefe do Executivo justifica o veto dos artigos 2º, 3º e 4º, fundamentando que:

“Analisando o texto aprovado percebe-se que parte do autógrafo de lei possui vício de iniciativa, pois além de instituir o mês de “Maio Laranja” sobre a importância da conscientização, prevenção, orientação e combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes no âmbito do Município de Cariacica, estabeleceu regras e obrigações à Administração, adentrando assim em questões privativas do Executivo.

...

Desta forma, os artigos 2º, 3º e 4º abarcam atos de gestão administrativa, violando assim matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos o art. 17, parágrafo único e art. 63, parágrafo único, incisos III e VI da Constituição Estadual e art. 53, incisos IV e VI da Lei Orgânica Municipal.

...

Quando a lei além de inserir datas comemorativas no calendário oficial, cria possíveis obrigações ao Executivo e despesas ao erário, tais dispositivos são inconstitucionais por violar as normas que dispõem acerca da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para legislar sobre a gestão de suas atividades de organização administrativa, previstas no art. 17, parágrafo único e art. 63 parágrafo único, incisos III e VI da Constituição Estadual e art. 53, incisos IV e VI da Lei Orgânica Municipal.

...

Portanto, não cabe ao Legislativo a iniciativa de lei que dispõe sobre interferência na organização, funcionamento e atribuição das Secretarias Municipais, estando assim caracterizado o vício de





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 600/2023
Veto nº 019/2023
Mensagem de Veto nº 059/2023

iniciativa nos artigos 2º, 3º e 4º do Autógrafo.”

Feitas as considerações do Executivo, esta douta Procuradoria manifesta-se CONTRARIAMENTE quanto ao respeitável argumento apresentado, posicionando-se, portanto, contra às razões do veto, uma vez que, o STF julgou em repercussão geral o RE 878.911/RJ, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, e fixou entendimento no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte para dizer que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria, ainda que tais leis estabeleçam novas despesas para o município. Ou seja, a decisão do STF, em repercussão geral, definiu a Tese 917 para reafirmar 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).”*

Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte.

Seguem transcritos dois recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, em casos análogos:

(...) Lei nº 5.688/14 do Município do Rio de Janeiro. Obrigatoriedade de que hospitais, postos e demais unidades de saúde do Município implantem procedimentos para armazenamento e aplicação da Vacina BCG-ID. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Competência concorrente em defesa da saúde. Ausência de violação da separação de poderes. Cumprimento de política pública





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 600/2023

Veto nº 019/2023

Mensagem de Veto nº 059/2023

estabelecida pelo Ministério da Saúde. Incidência do Tema nº 917 da Repercussão Geral. (...) 3. A norma em testilha não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo taxativamente previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, limitando-se a dispor, no âmbito do interesse local, acerca do cumprimento de política pública já estabelecida pelo Ministério da Saúde. A matéria prevista na lei visa à prevenção de doença, notoriamente em direção ao público infantil, englobando de forma direta o tratamento do direito constitucional à saúde. 4. O caso resta contemplado pelo Tema nº 917 da Repercussão Geral, segundo o qual “[n]ão 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” (ARE nº 878.911-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 11/10/16). 5. Agravo regimental não provido) (STF - RE: 1243354 RJ 0061327-82.2016.8.19.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 30/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 29/06/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA A FIXAÇÃO DE PLACA EDUCATIVA. TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. (STF - RE: 1338645 RJ 0046963-08.2016.8.19.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 26/01/2022)

É importante ressaltar, ainda, que na jurisprudência dos Tribunais de todo Brasil há entendimento no sentido de que a falta de previsão de dotação orçamentária específica,





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 600/2023
Veto nº 019/2023
Mensagem de Veto nº 059/2023

para implantação de determinado programa, não acarreta o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade da norma, na medida em que há possibilidade de remanejamento orçamentário e, quando não, posterga-se o planejamento das despesas não incluídas no exercício em que promulgada a norma para o exercício orçamentário subsequente, havendo, destarte, apenas a sua inexecuibilidade¹.

O projeto de Lei em apreço se insere no âmbito das políticas públicas protetivas da Constituição Federal que estabelece como um dos fundamentos do Estado Brasileiro "a dignidade da pessoa humana" (artigo 1º, inciso III), e inclui os direitos com absoluta prioridade à assistência social e segurança das crianças e adolescentes, consubstanciados nos artigos 203 e 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para a consecução de tais políticas públicas, reconhecesse a competência legislativa como concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, observando-se os limites de atuação de cada ente, que no dizer de Hely Lopes Meirelles, assim são definidos:

"(...) em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (...) A

¹ STF. ARE 743.780/MG





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 600/2023
Veto nº 019/2023
Mensagem de Veto nº 059/2023

Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução”².

Neste diapasão é o posicionamento da Corte Guardiã da Carta Magna, *in verbis*:

*“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. 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. ARE 1.282.228/RJ. Rel. Min. Edson Fachi. Segunda Turma. Julgado em 15/12/2020)*

Diante disso, entendemos que as proposituras que versam sobre políticas públicas/programas por iniciativa parlamentar estão inseridas na competência municipal para dispor sobre assuntos de interesse local, constante no art. 9º, inc. I, da Lei Orgânica do Município e art. 30, incs. I e II, da CF/88, ainda que gere alguma despesa para Administração, haja vista não tratar da estrutura ou da atribuição dos órgãos e nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal).

² Direito Municipal Brasileiro. SP: Malheiros, 17ª ed., pg. 631





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 600/2023
Veto nº 019/2023
Mensagem de Veto nº 059/2023

Reafirma-se que o posicionamento jurisprudencial não autoriza o estabelecimento de competências para o Executivo, mormente para secretarias, como é o caso do julgado abaixo transcrito:

*LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou “o Programa Estadual de Videomonitoramento – PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências” 2. A norma local, **de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal**, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação 3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento,*





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Procuradoria

Processo nº 600/2023
Veto nº 019/2023
Mensagem de Veto nº 059/2023

razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - ARE: 1357552 RJ 0054261-12.2020.8.19.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 21/03/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 25/03/2022)

Ressalta-se que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo posiciona-se de forma diversa dos Tribunais Superiores, inclusive entende que a proposição que gera despesas para o Poder Executivo é inconstitucional, como julgado que segue:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DA LEI N. 6.143/2019, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. VÍCIO NOMODINÂMICO. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E AUMENTO DE DESPESA NÃO PREVISTO EM ORÇAMENTO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADA. 1. - É privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo. 2. - O artigo 3º da Lei n. 6.143 de 08 de abril de 2019, do Município de Vila Velha, considerada a sua **iniciativa parlamentar, padece de vício nomodinâmico propriamente dito por violação do artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição Estadual, notadamente por versar sobre organização administrativa e por instituir obrigações que implicam no aumento de despesas municipais não previstas em orçamento, uma vez para a implementação do Projeto de Prevenção da Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família é necessário, como previsto na própria norma, capacitação de profissionais da área da saúde, impressão e distribuição de materiais relacionados ao enfrentamento da violência doméstica, visitas domiciliares periódicas pelos Agentes Comunitários de***





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Procuradoria

Processo nº 600/2023
Veto nº 019/2023
Mensagem de Veto nº 059/2023

Saúde, realização de estudos e diagnósticos a respeito do tema. 3.
- Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJ/ES. ADI 0007921-16.2020.8.08.0000. Rel. Des. Dair José Bregunze de Oliveira. Tribunal Pleno. Julgado em 17/03/2022) (grifo nosso)

Data máxima vênua ao posicionamento do Poder Judiciário Capixaba, devemos pautar-nos nos julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, eis que guardião da Carta Magna e interprete final das normas infraconstitucionais, respectivamente.

Não obstante, em recém julgamento do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, houve modificação do posicionamento do Egrégio Poder Judiciário Capixaba, adequando-se ao entendimento jurisprudencial dos Tribunais Superiores, senão vejamos:

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 6.004/2019 DO MUNICÍPIO DE CARIACICA VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. (...) 3. Norma de origem parlamentar que não cria, não extingue, nem altera órgão ou atribuições e estrutura de órgão do Executivo, nem modifica sua organização administrativa e pessoal não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 4. Pedido julgado improcedente. (TJ/ES. ADI 0018566-03.2020.8.08.0000. Rel. Des. Fabio Clem de Oliveira. Tribunal Pleno. Julgado em 16/03/2023) (grifo nosso)

No caso em contentio, há jurisprudência no sentido explanado neste parecer, qual seja, de competência do Poder Legislativo de criar programas ou políticas públicas, mormente do Tribunal de Justiça de São Paulo, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 10.486, de 15 de março de 2022, de iniciativa parlamentar, que 'Institui





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 600/2023
Veto nº 019/2023
Mensagem de Veto nº 059/2023

o Selo empresa amiga da mulher às empresas que cumprirem metas de valorização a plena vivência da mulher no ambiente de trabalho, e dá outras providências'. (...) Apontada afronta aos artigos 25 e 176, incisos I e II da Carta Bandeirante. Inocorrência. Falta de previsão de dotação orçamentária específica que não acarreta o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade da norma. Iniciativa de isentar ou reduzir tributo, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual que é concorrente, não havendo exclusividade do Alcaide, tema que foi objeto de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 743780/MG da C. Corte Suprema. Inocorrência de afronta, igualmente, ao artigo 113 do ADCT. Inciso IV do artigo 2º da norma combatida dispõe que "As empresas que reservarem 2% (dois por cento) das vagas de emprego às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar poderão ser asseguradas, mediante lei específica, benefícios tributários a critério do Executivo", não criando, alterando, sequer definindo o benefício, que ficará a critério do Executivo, não se podendo falar, por ora, em estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Lei em comento se insere no âmbito das políticas públicas protetivas da Constituição Federal que estabelece como um dos fundamentos do Estado Brasileiro "a dignidade da pessoa humana" (artigo 1º, inciso III), e inclui o direito à igualdade no rol de direitos e garantias fundamentais do cidadão (artigo 5º), reconhecendo-se, para a consecução de tais políticas públicas, a competência legislativa como concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, não se havendo falar em vício de iniciativa. Tema 917 da C. Corte Suprema. Norma que, por outro lado, não cuida de ato concreto da administração, sequer de organização e planejamento, exercendo a função de, como norma geral e obrigatória, atender ao interesse local, o que conta com o permissivo do artigo 30, inciso I, da Carta da República, aplicável





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Procuradoria

Processo nº 600/2023
Veto nº 019/2023
Mensagem de Veto nº 059/2023

aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição Bandeirante.

(...) Ação improcedente. (TJSP - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2089882-70.2022.87.26.0000)

(grifos nossos)

A proposição em comento (Autógrafo nº 66/2023), não atribuiu à Secretaria específica qualquer atribuição, o direcionamento das ações ficará a cargo do Poder Executivo, dentro de sua competência, não ferindo desta forma, o rol taxativo, no que tange a iniciativa privativa do chefe do Executivo, consubstanciado no artigo 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal.

É importante esclarecer que o artigo 4º do referido autógrafo, faz um direcionamento a todas as escolas particulares e públicas no que tange a divulgação de informações e telefones úteis a serem utilizados em caso de denúncias de abuso, assédio sexual e violência, não configurando, portanto, qualquer interferência nas atribuições da Secretaria de Educação.

Logo, a fundamentação do veto é insubsistente, motivo pelo qual concluímos pela DERRUBADA do mesmo.

Cariacica/ES, 14 de junho de 2023.

GUSTAVO FONTANA ULIANA
Procurador Jurídico

POLLYANA ASSIS ZANON SANTÓRIO
Assessora Jurídica

