



## CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 475/2023  
Veto nº 023/2023  
Mensagem de Veto nº 065/2023

### 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 065/2023, correspondente ao Projeto de Lei nº 034/2023, de autoria do ilustre Vereador Marcelo Zonta, que *“Institui a campanha permanente de conscientização e prevenção a violência nas escolas da rede municipal de ensino e escolas particulares de Cariacica e dá outras providências.”*

Em sede de razões, o Chefe do Executivo justifica o veto parcial, especificamente do artigo 2º, fundamentando que:

*“Ocorre que o artigo 2º do autógrafo de lei padece de inconstitucionalidade porque acaba interferindo na organização administrativa, em flagrante ofensa ao art. 17, parágrafo único e art. 63, parágrafo único, inc. III e IV, da Constituição Estadual, pois interfere em atos de gestão administrativa ao determinar as cores e símbolo que deverão ser usados na campanha. Além disso, estabelecem iluminação especial nas fachadas dos prédios e atividades pedagógicas que deverão ser realizadas.*

*O gerenciamento dos serviços públicos municipais cabe à Administração Pública, a qual é dotada dos instrumentos e recursos para, mediante critérios de discricionariedade autorizados pela lei, analisar a conveniência e oportunidade de medidas como as que ora são discutidas neste projeto, dentro da realidade financeira e orçamentaria vivenciada em cada período.*

*Com efeito, a atividade legislativa extrapolou os limites, estando em confronto com a ordem constitucional, por violar o princípio federativo e da separação dos poderes. ”*

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 regime de 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





## CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 475/2023

Veto nº 023/2023

Mensagem de Veto nº 065/2023

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 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*





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

Procuradoria

Processo nº 475/2023

Veto nº 023/2023

Mensagem de Veto nº 065/2023

*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)*

No tocante à proposição ora analisada, ainda não existem normas Federais e Estaduais sobre o tema em análise, diante disso o Município é livre então para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência material comum. Mas a superveniência de normas gerais, postas pela União diretamente, ou pelos Estados supletivamente, importará a suspensão da eficácia das normas municipais colidentes.

No caso em apreço, a norma municipal se limitou a instituir campanhas de conscientização e prevenção à violência escolar (art. 1º) e a promoção de atividades pedagógicas relativas ao tema (art. 2º), além de dar ênfase aos prédios e monumentos públicos, que possuem sistema de iluminação na cor branca.





## CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 475/2023  
Veto nº 023/2023  
Mensagem de Veto nº 065/2023

Quanto à possibilidade de alegação de vício de iniciativa, a proposição não invade a organização da Administração Municipal, vez que regulamenta matéria de interesse local, instituindo campanhas de conscientização e prevenção à violência escolar e a promoção de atividades pedagógicas relativas ao tema, em um momento tão conturbado no país quanto a violência nas escolas, não dispendo sobre servidores públicos, estrutura, organização ou funcionamento da Administração, tampouco criando atribuições novas ou despesas para o Poder Executivo, não desbordando, assim, dos limites fixados nas Cartas Constitucionais para sua iniciativa legislativa.

Exatamente nessa linha, o STF firmou o entendimento de que normas que não tratem dessas matérias, ainda que criem despesas para a Administração, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo:

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, STF, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29/09/2016)*

Por derradeiro, não se vislumbra alguma hipótese de risco de dano, exatamente por não constar da lei qualquer determinação em face de criação, estruturas e atribuições de secretarias municipais, ou, ainda, organização e atuação do Poder Executivo.





## CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 475/2023  
Veto nº 023/2023  
Mensagem de Veto nº 065/2023

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).

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***





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

Processo nº 475/2023  
Veto nº 023/2023  
Mensagem de Veto nº 065/2023

*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, 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****





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

Procuradoria

Processo nº 475/2023

Veto nº 023/2023

Mensagem de Veto nº 065/2023

***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 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 Bregunce de Oliveira. Tribunal Pleno. Julgado em 17/03/2022) (grifo nosso)***

Data máxima vênia 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)***





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

Processo nº 475/2023  
Veto nº 023/2023  
Mensagem de Veto nº 065/2023

A proposição em comento (Autógrafo nº 65/2023), 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 §2º do artigo 2º do referido autógrafo, faz um direcionamento a todas as escolas particulares e públicas no que tange a promoção de uma semana de atividades pedagógicas alusivas a este tema, 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, 22 de junho de 2023.

**GUSTAVO FONTANA ULIANA**  
Procurador Jurídico

**POLLYANA ASSIS ZANON SANTÓRIO**  
Assessora Jurídica

