



GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM N.º 008, DE 30 DE ABRIL DE 2026

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 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, decidi vetar parcialmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 028/2026** que estabelece multas administrativas decorrentes de condutas lesivas ao patrimônio público, à ordem pública e ao meio ambiente no município de Linhares, instituindo mecanismos que viabilizem a denúncia para identificação e responsabilização de infratores.

O referido veto abrange o texto integral dos **incisos I, III e V do artigo 1º e os artigos 4º e 6º**, do supra referenciado autógrafo.

Atenciosamente,

LUCAS SCARAMUSSA
Prefeito do Município de Linhares



VETO

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais,

Art. 1º Fica vetado em parte, de acordo o Artigo 34, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, o Projeto de Lei consubstanciado no Autógrafo nº 028/2026, de autoria do vereador Caio Ferraz, que “ESTABELECE MULTAS ADMINISTRATIVAS DECORRENTES DE CONDUTAS LESIVAS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, À ORDEM PÚBLICA E AO MEIO AMBIENTE NO MUNICÍPIO DE LINHARES, INSTITUINDO MECANISMOS QUE VIABILIZEM A DENÚNCIA PARA IDENTIFICAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO DE INFRATORES”.

Art. 2º O referido veto abrange o texto integral dos **incisos I, III e V do artigo 1º e os artigos 4º e 6º**, do supra referenciado autógrafo.

Prefeitura Municipal de Linhares, Estado do Espírito Santo, aos trinta dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e seis.

LUCAS SCARAMUSSA
Prefeito do Município de Linhares



RAZÕES DO VETO

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, no uso das atribuições que me foram conferidas pelo art. 34, §1º da Lei Orgânica Municipal, decidi **VETAR PARCIALMENTE** o Projeto de Lei enviado como Autógrafo nº **028/2026**, por inconstitucionalidade, o qual “estabelece multas administrativas decorrentes de condutas lesivas ao patrimônio público, à ordem pública e ao meio ambiente no município de Linhares, instituindo mecanismos que viabilizem a denúncia para identificação e responsabilização de infratores”, acolhendo o parecer da Procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

Cumprе ressaltar inicialmente, que esta Procuradoria, enquanto órgão consultivo, e em observância à Instrução Normativa PGM nº 001/2015, emite parecer jurídico-opinativo, ao qual não se vinculam os ordenadores de despesas, a quem compete, efetivamente, o poder decisório.

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto estabelecer multas administrativas decorrentes de condutas lesivas ao patrimônio público, à ordem pública e ao meio ambiente no município de Linhares, instituindo mecanismos que viabilizem a denúncia para identificação e responsabilização de infratores.

Assim, o primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa em apreço. Vejamos.

Cabe lembrar que de acordo com a competência legislativa, cabe ao Município: i) legislar sobre assuntos de interesse local, e ii) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, consoante se extrai do artigo 30, I e II, da Constituição Federal.

No mesmo sentido, o artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica deste Município versa:

Art. 8º Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

No caso em apreço, a proposta legislativa apresentada tem por finalidade estabelecer multas administrativas decorrentes de condutas lesivas ao patrimônio público, à ordem



pública e ao meio ambiente no município de Linhares, instituindo mecanismos que viabilizem a denúncia para identificação e responsabilização de infratores.

Nesse contexto, verifica-se que o Município detém competência constitucional para disciplinar a matéria, por se tratar de tema diretamente relacionado ao interesse local e ao exercício do poder de polícia administrativa, voltado à proteção do meio ambiente, do patrimônio público e da ordem urbana. Ademais, a Constituição Federal, em seu art. 23, incisos VI e VII, estabelece a competência comum dos entes federativos para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, o que reforça a legitimidade da atuação normativa municipal, inclusive mediante a instituição de sanções administrativas destinadas à prevenção e repressão de condutas lesivas à coletividade.

Conclui-se, assim, que o autógrafo em análise versa sobre matéria que insere na competência legislativa municipal.

Todavia, embora o autógrafo em análise verse sobre matéria que se insere na competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, por tratar de assuntos de interesse local e de suplementação da legislação federal, verifica-se a existência de vício nos dispositivos contidos nos incisos I, III e V do artigo 1º os quais apresentam inconsistências de natureza constitucional, conforme abaixo explanado.

Denota-se que os incisos I e III do artigo 1º do autógrafo em apreço, assim prevêm:

Art. 1º Fica estabelecido no Município de Linhares, a imposição de multas administrativas pela prática de atos que atentem contra o patrimônio público, a ordem pública ou ao meio ambiente, sendo compreendidas como infrações administrativas as seguintes condutas, sem prejuízo da responsabilização cível e criminal:

I – pichação, grafite ou inscrição não autorizada em bens públicos ou privados;

[...]

III – descarte, lançamento ou abandono irregular de resíduos sólidos ou entulho em áreas públicas ou privadas;

Ocorre que a Lei Municipal nº 3.908, de 27 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o Código Municipal de Meio Ambiente do Município de Linhares, assim disserta:

Art. 196 Constitui infração toda ação ou omissão que importe na inobservância das normas ambientais vigentes, tais como:

[...]

VI – Emitir, despejar, lançar, armazenar ou depositar resíduos sólidos de qualquer natureza, efluentes ou resíduos líquidos, resíduos gasosos ou poluentes atmosféricos, detritos, óleos ou substâncias oleosas, substâncias nocivas ou perigosas, em



desacordo com as exigências descritas em leis, regulamentos, resoluções, autorização ou licença ambiental;

[...]

LXIV – Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano;

Ao passo que o Decreto nº 546, de 12 de maio de 2020, que regulamenta as normas do poder de polícia ambiental e as normas gerais do licenciamento ambiental das atividades potencial e/ou efetivamente poluidoras no Município de Linhares estabelecidas na Lei nº 3.908, de 27 de dezembro de 2019, traz as seguintes penalidades para supracitadas infrações:

Art. 85 Emitir, despejar, lançar, armazenar ou depositar resíduos sólidos de qualquer natureza, efluentes ou resíduos líquidos, resíduos gasosos ou poluentes atmosféricos, detritos, óleos ou substâncias oleosas, substâncias nocivas ou perigosas, em desacordo com as exigências descritas em leis, regulamentos, resoluções, autorização ou licença ambiental; Multa de 100 (cem) a 15.000 (quinze mil) URML.
[...]

Art. 143 Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano; Multa de 100 (cem) a 5.000 (cinco mil) URML.

Diante desse cenário, verifica-se que as condutas descritas nos incisos I e III do art. 1º do autógrafo já se encontram devidamente tipificadas e sancionadas no ordenamento jurídico municipal, por meio do Código Municipal de Meio Ambiente (Lei nº 3.908/2019) e de seu respectivo regulamento (Decreto nº 546/2020), os quais estabelecem, inclusive, parâmetros específicos de dosimetria das penalidades aplicáveis.

Neste ponto, cumpre trazer à baila o Princípio da Especialidade segundo o qual a norma especial prevalece sobre a norma geral quando ambas disciplinam a mesma matéria.

A ilustre doutrinadora Maria Helena Diniz conceitua com precisão o critério da especialidade:

O critério da especialidade consiste na prevalência da norma que contém todos os elementos da norma geral e mais alguns, denominados especializantes. A norma especial afasta a aplicação da norma geral naquilo que lhe é próprio, sem, contudo, revogá-la. A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior (Art. 2º, § 2º, da LINDB)¹

No caso em análise, o Código Municipal de Meio Ambiente (Lei nº 3.908/2019), regulamentado pelo Decreto nº 546/2020, constitui diploma específico que trata de infrações

¹ **DINIZ, Maria Helena.** *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Interpretada.* São Paulo: Saraiva



ambientais no âmbito do Município, estabelecendo de forma detalhada a tipificação das condutas, os critérios de fiscalização e a dosimetria das penalidades aplicáveis.

Por sua vez, o autógrafo em apreço apresenta caráter genérico, ao tratar de condutas lesivas ao patrimônio público, à ordem pública e ao meio ambiente de forma ampla, sem a mesma densidade normativa e técnica da legislação ambiental já vigente.

Dessa forma, no que tange às condutas já disciplinadas pelo Código Municipal de Meio Ambiente, como o descarte irregular de resíduos e a pichação, deve prevalecer a norma especial, sob pena de se instaurar conflito normativo interno e comprometer a aplicação coerente do ordenamento jurídico municipal.

Sobre o tema, importante destacar o que versa a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

[...]

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

A reprodução dessas mesmas condutas em novo diploma legal, com a previsão de regime sancionatório próprio, sem qualquer critério de articulação, prevalência ou subsidiariedade, enseja sobreposição normativa no âmbito do próprio Município, criando um cenário propício à aplicação simultânea de sanções administrativas com fundamento em normas distintas, porém incidentes sobre o mesmo suporte fático.

A sobreposição de multas administrativas pelo mesmo fato gera insegurança jurídica e excesso punitivo.

Nesse contexto, incide o princípio da segurança jurídica, corolário do Estado de Direito, que impõe à Administração Pública o dever de atuar com previsibilidade, estabilidade e coerência normativa, de modo a permitir que os administrados conheçam previamente as consequências jurídicas de suas condutas.

A segurança jurídica exige, portanto, não apenas a existência de normas, mas a sua harmonia, coerência e estabilidade, evitando-se a proliferação de comandos normativos redundantes ou conflitantes que possam ensejar interpretações divergentes e aplicação arbitrária de sanções.

Assim, a manutenção dos dispositivos que reproduzem infrações já tipificadas em legislação especial revela-se inadequada, impondo-se o veto como medida necessária à



preservação da hierarquia material entre as normas e à integridade do sistema jurídico municipal.

Dando sequência à análise, o inciso V artigo 1º do autógrafo em comento, assim dispõe:

Art. 1º Fica estabelecido no Município de Linhares, a imposição de multas administrativas pela prática de atos que atentem contra o patrimônio público, a ordem pública ou ao meio ambiente, sendo compreendidas como infrações administrativas as seguintes condutas, sem prejuízo da responsabilização cível e criminal:

[...]

V – demais condutas previstas em lei que causem prejuízo material e ambiental à coletividade.

Em leitura ao supracitado inciso, verifica-se a existência de indevida abertura normativa, incompatível com os princípios que regem o direito administrativo sancionador.

Com efeito, a instituição de sanções administrativas submete-se ao princípio da legalidade estrita, o qual exige que as condutas infracionais sejam descritas de forma clara, precisa e determinada em lei, não se admitindo a utilização de tipos abertos ou genéricos que confiram excessiva margem de discricionariedade à Administração Pública.

Insta destacar que, a Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 37, dispõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Na visão do ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 19), “o princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por Lei. Não sendo, a atividade é ilícita”.

A redação adotada pelo dispositivo, ao utilizar expressão ampla e indeterminada, não delimita objetivamente as condutas passíveis de sanção, permitindo enquadramentos ampliativos por parte do agente fiscalizador e comprometendo o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelo administrado. Ademais, ao remeter genericamente a “demais condutas previstas em lei”, o dispositivo gera incerteza quanto ao alcance da norma, podendo abarcar hipóteses já disciplinadas por outros diplomas, sem qualquer critério de integração normativa.



Tal previsão mostra-se incompatível com o princípio da segurança jurídica razão pela qual se revela materialmente inadequada, impondo-se o veto ao referido dispositivo, a fim de resguardar a legalidade e evitar a aplicação arbitrária de sanções no âmbito municipal.

Como se não bastassem os argumentos acima, importante trazer à baila a redação do artigo 4º do autógrafo 028/2026:

Art. 4º Fica instituído, no âmbito do Município de Linhares, canal oficial de denúncias destinado ao recebimento de comunicações sobre as condutas descritas nesta Lei, que poderá ser disponibilizado por meio eletrônico, aplicativo, telefone ou outros meios regulamentados pelo Poder Executivo.

O dispositivo em análise, de iniciativa parlamentar, ao instituir um canal oficial de denúncias invade competência típica do Poder Executivo, configurando ingerência direta na organização administrativa do Município.

Pelo princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Logo, os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito, à independência, e à harmonia entre si, o que se materializa no resguardo das competências e prerrogativas recíprocas.

Nessa senda, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser observado o disposto no art. 61, § 1º da CF de 88.

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;” (Grifamos)

No mesmo sentido dispõe o artigo 63 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

“Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]



VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo;

Em reprodução ao texto constitucional, a Lei Orgânica do Município em seu artigo 31, IV, dispõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal.

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal, Constituição do Estado do Espírito Santo e pela Lei Orgânica do Município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre a organização administrativa municipal.

Neste sentido:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.592/2021, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2021. MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE "CRIA O CANAL DE DENÚNCIAS DO CIDADÃO, POR MEIO DO QUAL O CIDADÃO PODERÁ, DE FORMA ANÔNIMA, LEVAR AO CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A EXISTÊNCIA DE FATO OU ATO ILEGAL PRATICADO POR PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA RESPONSÁVEL PELA GESTÃO, REPASSE OU APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS". ALEGAÇÃO DE QUE A LEI IMPUGNADA INCORRE EM VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR SER DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, ORDENANDO A PRÁTICA DE ATOS QUE RESULTEM, INCLUSIVE, EM REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO. COMPROMETIMENTO DE RECURSOS FINANCEIROS QUE SEQUER EXISTEM, TENDO EM VISTA OS GASTOS EMERGENCIAIS REALIZADOS PARA FAZER FRENTE ÀS AQUISIÇÕES DE MATERIAL E CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA PARA O COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO DAS DESPESAS NECESSÁRIAS AO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO IMPOSTA. INCREMENTO DE DESPESAS EM CENÁRIO DE FORTE QUEDA DA ARRECADAÇÃO E DE NECESSIDADE DE DIRECIONAMENTO PRIORITÁRIO DE RECURSOS AO COMBATE À CRISE SANITÁRIA. INGERÊNCIA INDEVIDA DA CASA LEGISLATIVA AO DISPOR SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO QUE DISPÕEM OS ARTIGOS 112, § 1º, INCISO II, LETRA "D" C/C 145, INCISO VI, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NO ART. 7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTE DESTA E. CORTE. JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(0016904-27.2022.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MARÍLIA DE CASTRO NEVES VIEIRA - Julgamento: 13/03/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL) Grifo nosso



Diante do exposto, se sancionado, referido dispositivo criará atribuições ao Executivo, o que se insere na competência exclusiva do Chefe desse Poder, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Outro aspecto relevante a ser observado é que o artigo 6º do autógrafo em análise disciplina que “O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber”.

O Poder Legislativo não pode assinar prazo ou impor obrigações de fazer ao Poder Executivo no que tange ao exercício do poder regulamentar. Tal imposição viola o artigo 2º da Constituição Federal.

Assim, usurpa a competência do Poder Executivo, imiscuindo na esfera da conveniência e oportunidade deste, a obrigação criada pelo Legislativo de regulamentação da norma.

Dessa forma, não há impedimento legal e/ou constitucional para a edição da norma que visa estabelecer multas administrativas decorrentes de condutas lesivas ao patrimônio público, à ordem pública e ao meio ambiente no município de Linhares, instituindo mecanismos que viabilizem a denúncia para identificação e responsabilização de infratores. Tal iniciativa é louvável e merece apoio integral do Poder Público. Contudo, o disposto nos incisos I, III e V do artigo 1º e nos artigos 4º e 6º, revelam-se flagrantemente inconstitucionais.

Ante os motivos de ordem jurídica acima expostos, decido **VETAR PARCIALMENTE** o Projeto de Lei enviado como Autógrafo nº **028/2026**, por inconstitucionalidade, **a fim de suprimir os incisos I, III e V do artigo 1º e os artigos 4º e 6º.**

Estas são as razões que me levam a vetar parcialmente o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Atenciosamente,

LUCAS SCARAMUSSA
Prefeito do Município de Linhares