



GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM N.º 011, DE 6 DE JULHO 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 totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo nº 048/2026**, que institui o Programa Municipal de Manejo Ético de Populações de Animais em Vida Livre por meio do método CED– Captura, Esterilização e Devolução, no município de Linhares, e dá outras providências.

Atenciosamente,

LUCAS SCARAMUSSA
Prefeito do Município de Linhares



VETO

O **PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1º, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.º **048/2026**, que institui o Programa Municipal de Manejo Ético de Populações de Animais em Vida Livre por meio do método CED– Captura, Esterilização e Devolução, no município de Linhares, e dá outras providências, acolhendo o parecer da Procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

RAZÕES DO VETO

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 instituir o Programa Municipal de Manejo Ético de Populações de Animais em Vida Livre por meio do método CED– Captura, Esterilização e Devolução, no município de Linhares.

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, a análise dos artigos do Autógrafo 048/2026 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.

Os vícios apontados exsurtem de forma clara ao longo do texto. O artigo 1º dispõe:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Linhares, o Programa Municipal de Manejo Ético de Populações de Animais em Vida Livre, baseado no método CED – Captura, Esterilização e Devolução, como política pública permanente de controle populacional ético e sanitário de animais não domiciliados.

Ato contínuo, o artigo 2º traz o conceito de animais em vida livre, população de animais e método CED.

O artigo 3º elenca os objetivos do Programa, a saber:

Art. 3º São objetivos do Programa Municipal de CED:

- I – promover o controle populacional ético, eficaz e sustentável de animais em vida livre;
- II – melhorar as condições de saúde e bem-estar animal;



- III – prevenir zoonoses e agravos à saúde pública; IV – evitar o chamado “efeito vácuo”, decorrente da simples remoção dos animais;
- V – estimular a convivência harmônica entre a população humana, os animais e o meio ambiente; e
- VI – promover o conceito de Saúde Única.

Dando sequência à análise, nota-se que o artigo 4º versa sobre as etapas mínimas obrigatórias do Programa:

Art. 4º O Programa Municipal de CED compreenderá, no mínimo, as seguintes etapas:

- I – identificação, mapeamento e monitoramento das populações de animais em vida livre no Município;
- II – elaboração de plano de manejo específico, conforme a espécie e o território; III – captura humanitária dos animais, por equipe capacitada e com equipamentos adequados; espécie;
- IV – avaliação clínica por médico veterinário legalmente habilitado;
- V – esterilização cirúrgica, quando tecnicamente indicada;
- VI – vacinação obrigatória contra raiva e outras doenças, quando aplicável à espécie;
- VII – identificação dos animais submetidos ao método CED, por meio visual, eletrônico ou outro método tecnicamente recomendado;
- VIII – devolução dos animais clinicamente aptos ao local de origem ou área tecnicamente definida; e
- IX – monitoramento contínuo das populações manejadas.

Já o artigo 5º disciplina que “os animais considerados dóceis, sociáveis ou passíveis de adaptação ao convívio humano, poderão, sempre que possível, ser encaminhados para programas de adoção responsável, observados os critérios técnicos e de bem-estar animal”, ao passo que o artigo 6º veda a remoção indiscriminada, o extermínio, a eutanásia ou qualquer prática cruel contra animais em vida livre.

O artigo 7º, por sua vez, disserta sobre competência:

Art. 7º A execução do Programa Municipal de CED caberá ao órgão municipal competente, podendo o Poder Executivo firmar convênios, parcerias ou termos de cooperação com:

- I – órgãos e entidades da administração pública estadual e federal;
- II – organizações da sociedade civil;
- III – instituições de ensino e pesquisa;
- IV – clínicas e hospitais veterinários; e
- V – protetores independentes e voluntários cadastrados.

O artigo 8º amplia as obrigações do Município ao determinar que:



Art. 8º O Município promoverá ações educativas permanentes sobre guarda responsável, abandono de animais, bem-estar animal e manejo ético de populações em vida livre, incentivando a participação da comunidade local.

Por fim, o artigo 9º dispõe que “As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”.

Em leitura ao autógrafo, nota-se que o mesmo impõe obrigações específicas à administração municipal, tais como, captura de animais, avaliação clínica por médico veterinário, esterilização cirúrgica, vacinação, identificação dos animais submetidos ao método CED, monitoramento contínuo das populações manejadas.

Essas determinações interferem diretamente na gestão e na execução dos serviços de saúde, que são atribuições típicas do Poder Executivo.

Outro aspecto que merece atenção é a excessiva amplitude do conceito adotado pelo autógrafo ao definir “animais em vida livre” como aqueles não domiciliados que vivem soltos em áreas urbanas ou rurais, “independentemente da espécie”. Tal redação faz com que o programa não se restrinja a cães e gatos em situação de abandono, tradicionalmente abrangidos por políticas de captura, esterilização e devolução, alcançando potencialmente toda e qualquer espécie animal encontrada em vida livre no território municipal.

A ausência de delimitação taxonômica ou de critérios objetivos para identificação das espécies abrangidas gera insegurança jurídica e podem criar conflitos com normas federais e estaduais de proteção da fauna silvestre, cuja gestão e manejo estão sujeitos a regime jurídico próprio e, em muitos casos, à competência de órgãos ambientais específicos.

Além do mais, a proposição gera aumento de despesa pública ao impor ao Poder Executivo a implementação e manutenção de um programa permanente de manejo ético de populações de animais em vida livre. As medidas previstas incluem identificação, mapeamento e monitoramento de populações animais, elaboração de planos de manejo, captura humanitária, avaliação clínica, esterilização cirúrgica, vacinação, identificação dos animais e acompanhamento contínuo das populações manejadas.

Tais atividades demandam estrutura administrativa, contratação ou disponibilização de profissionais habilitados, aquisição de insumos e equipamentos, além de recursos logísticos e operacionais, implicando impacto financeiro relevante para o Município.

Ou seja, o autógrafo impõe ao Executivo diversas obrigações operacionais e financeiras, o que interfere na autonomia administrativa do Executivo e configura afronta ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CF).



Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.

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)

De forma complementar o art. 63 da Constituição Federal dispõe:

“Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;”

No mesmo sentido dispõem os artigos 63 e 64 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;



Art. 64 Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no Art.151, §§ 2º e 3º;" (Grifamos)

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.

De forma complementar, o artigo 32, da Lei Orgânica assevera que *“não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito 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, bem como que aumente despesas nesses projetos, por serem de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, a ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes, disposta no art. 2º, da Constituição Federal de 1988, inquina de nulidade o presente autógrafo, prejudicando todo o seu conteúdo. Esse é o entendimento dos Tribunais pátrios, a saber:

5400020378 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA. PROGRAMA "PET AMIGO". LEI Nº 4.260/21. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INTERFERÊNCIA NAS ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPERAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Os programas de governo são instrumentos destinados à efetivação das políticas públicas traçadas pelo gestor administrativo. Assim, ao estabelecer o programa PET Amigo, imputando ao Poder Executivo Municipal prazo para regulamentá-lo, a Câmara Municipal de Santa Luzia invadiu a competência de gestão administrativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em contrariedade ao que estabelece o art. 173, §1º, da Constituição Estadual. Ademais, para operacionalizar o programa, a Lei Municipal nº 4.260/21, editada por iniciativa do Poder Legislativo, acabou por interferir na atribuição e funcionamento dos Órgãos do Poder Executivo, eis que imputou ao quadro funcional da Administração a incumbência de geri-lo, o que implica, também, em violação específica ao art. 66, III, e, da Constituição do Estado. Vício de inconstitucionalidade formal verificado. (TJMG; ADI 2446496-19.2021.8.13.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Mauricio Soares; Julg. 21/08/2023; DJEMG 22/08/2023) (Grifamos)

6501582606 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO À LEI MUNICIPAL Nº 14.627, DE 19 DE NOVEMBRO DE



2021, QUE INSTITUI O PROGRAMA RUAS VIVAS EM RIBEIRÃO PRETO, CONFORME ESPECIFICA. MATÉRIA INERENTE À ATIVIDADE TÍPICA DO PODER EXECUTIVO, QUAL SEJA, DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, CUJA ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E DIREÇÃO COMPETEM EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO MUNICIPAL, AUXILIADO POR SEUS COLABORADORES. Norma impugnada, de origem parlamentar, que criou obrigação à Administração, usurpando, ainda que indiretamente, funções que não lhe competiam, vez que tal matéria, instituição de ruas de lazer, diz respeito à prestação de serviço público municipal, que deve ser idealizada e realizada pelo próprio Poder Executivo. Violação aos princípios da reserva da Administração e da separação de poderes. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. (TJSP; ADI 2298246-81.2021.8.26.0000; Ac. 16986574; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Ademir Benedito; Julg. 26/07/2023; DJESP 11/08/2023; Pág. 3600) (Grifamos)

49846581 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.928/2021 DO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DA PALHA. CRIAÇÃO DO BANCO DE MEDICAMENTOS E ESTABELECIMENTO DE ÓRGÃO ESPECÍFICO DO PODER EXECUTIVO PARA GERENCIAMENTO DO PROGRAMA. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DIRETA E RELEVANTE EM ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO PERTENCENTE AO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Caso em que o Ato Normativo Municipal de iniciativa parlamentar criou um Banco de Medicamentos e estabeleceu que um órgão específico do Poder Executivo Municipal (Secretaria de Saúde) seria responsável pelo gerenciamento do programa, o que caracteriza inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, uma vez que, segundo o art. 63, parágrafo único, III, da Constituição Estadual, aplicável simetricamente aos municípios, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de Leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo. 2. Por mais que não se possa interpretar de maneira excessivamente ampla o dispositivo em questão, sob pena de banalizar o argumento de violação à separação de poderes e de inviabilizar a iniciativa legislativa dos órgãos parlamentares (legislativos por excelência), o fato é que a disposição legal traz inovação relevante diretamente no funcionamento de órgão do Poder Executivo, não se tratando de mera menção a atividade que seria natural e inerente à Secretaria específica. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar, com efeitos *extunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 2.928/2021, do Município de São Gabriel da Palha. (TJES; DirInc 0030510-65.2021.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Helimar Pinto; Julg. 30/03/2023; DJES 19/04/2023) (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.951, DE 17 DE SETEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE USO DE PRAÇAS PÚBLICAS, DE ESPORTES E ÁREAS VERDES PARA AS MAIS DIVERSAS AÇÕES DE CUNHO SOCIAL, EDUCACIONAL, ESPORTIVO, DE LAZER E CULTURAIS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. É de competência do Poder Executivo a implementação de programas governamentais ou políticas públicas relacionadas à atuação administrativa. 2.



Lei que institui programa de gestão de praças e parques públicos. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes. 3. Fixação de prazo para regulamentação pelo Executivo ofende o princípio da separação de Poderes (artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, CE). Precedentes do Tribunal. Inconstitucionalidade material reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJSPADI 2259361-32.2020.8.26.0000; Ac. 15397730; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Décio de Moura Notarangeli; Julg. 02/02/2022; DJESP 29/03/2022; Pág. 2583) (Grifamos)

Cumpre ressaltar, inclusive, que com base nos fundamentos acima esboçados, foi ajuizada pelo então chefe do executivo a Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramitou sob o número 5012289-12.2022.8.08.0000, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em face da Lei Municipal nº 4.071/2022 que criou o “Programa Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual” no município de Linhares, estabelecendo ações de sensibilização articuladas entre diversos atores e a obrigatoriedade de disponibilização gratuita de absorventes higiênicos nas instituições de ensino do município de Linhares-ES, e que referida ação foi julgada procedente nos termos da ementa abaixo transcrita:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.071/2022, DO MUNICÍPIO DE LINHARES/ES. FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.

- I) Lei nº 4.071/2022 do Município de Linhares/ES, que institui o Programa Municipal de fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas municipais.
- II) No caso vertente a Lei questionada criou atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, em que esta deveria fornecer absorventes higiênicos às alunas em idade menstrual regularmente matriculadas na rede municipal de ensino. Tal fato viola à competência privativa do Chefe do Poder Executivo e, por esta razão viola o princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal.
- III) **DECLARADA A INCONSTITUCIONAL** Lei nº 4.071/2022, pois configurado vício de iniciativa, com efeitos *ex tunc*.

Diante do exposto, a presente propositura, se sancionada, criará várias atribuições e gastos ao Executivo, o que se insere na competência exclusiva do Chefe desse Poder, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes, pois o município disporá de recursos materiais e humanos para cumprir a Lei, pois caberá a ele garantir a efetiva execução do Programa Municipal de Manejo Ético de Populações de Animais em Vida Livre por meio do método CED– Captura, Esterilização e Devolução.

Em outras palavras, há criação de atribuições para o Poder Executivo na medida em que se impõe a criação de uma verdadeira estrutura para regulamentar, gerenciar e implantar a Política Pública, a fim de assegurar todos os direitos garantidos pela Lei.



Assim, não obstante a importância do assunto e a vontade do Ilustre Vereador autor da propositura, com o devido respeito, o Autógrafo em questão configura ingerência na organização da Administração Pública Municipal.

Como se não bastassem os argumentos acima dispostos, a presente proposição não cumpriu com a determinação constante no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim prevê:

Art. 113. **A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Grifamos)

Sobre o tema, importante trazer à baila as jurisprudências abaixo transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR DO MUNICÍPIO DE MORRO DA FUMAÇA/SC. PREVISÃO DE ISENÇÃO FISCAL PARA PORTADORES DE DETERMINADAS DOENÇAS. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. INSUBSISTÊNCIA. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA PROPOR NORMAS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. EXEGESE DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL N. 682/STF. APONTADA TRANSGRESSÃO A PRECEITO DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SUBSISTÊNCIA. DESRESPEITO AO DISPOSTO NO ARTIGO 113, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE A TODOS OS NÍVEIS FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

"A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos." (STF, ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5009213-38.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. **19-08-2020**). (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.583, DE 02 DE DEZEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, QUE 'CONCEDE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU AO IMÓVEL HABITADO POR PORTADOR DE DOENÇA



GRAVE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS'. **NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE VEICULOU BENEFÍCIO FISCAL DESACOMPANHADA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 113 DO ADCT, NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA E POR ISSO APLICÁVEL A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816) E DESTA CORTE (ADI 5009213-38.2019.8.24.0000). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

É viável o controle concentrado da lei municipal tendo como parâmetro norma da Constituição Federal quando esta for de reprodução obrigatória, ainda que ela não conste formalmente do texto da Constituição estadual (STF - ADI 5646, Rel. Min. Luiz Fux).

"A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 13 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos" (ADI 5816, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5007502-95.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Órgão Especial, j. 04-11-2020). (Grifamos)

Frisa-se, ainda, que conforme recente orientação firmada pelo Eg. Supremo Tribunal Federal na ADI 5816 de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, citada nos julgados acima transcritos, o art. 113, do ADCT é de observância obrigatória a todos os entes federados:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.
2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.
3. **A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.**
4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816,



Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (Grifamos)

A norma constitucional em exame, portanto, é de reprodução obrigatória, aplicando-se aos Municípios, o que resta ainda mais nítido em face do teor do artigo 20, *caput*, da Constituição Estadual:

Art. 20 O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.
[...]

Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), em seu artigo 15 e seguintes também prevê o seguinte:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa 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.

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.

Denota-se, assim, que o Projeto de Lei impugnado além de conter vício de iniciativa, não está de acordo com as normas orçamentárias previstas no ordenamento jurídico Brasileiro.

Destaca-se, também, que com fulcro nos fundamentos acima esboçados foi ajuizada pelo então Prefeito deste Município a Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramitou sob o número 5004225-13.2022.8.08.0000, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito



Santo, em face da Lei Municipal nº 4.042/2022 que determinou a obrigatoriedade de instalação de mecanismos que ofereçam acessibilidade à pessoa com deficiência às praias do referido município.

Após a devida instrução processual supracitada Ação Direta de Inconstitucionalidade foi julgada procedente nos termos da ementa abaixo colacionada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.042/2022, DE LINHARES, ES. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM EFEITO EX TUNC.

1. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal a lei municipal promulgada com a rejeição ao veto apostado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal à Emenda parlamentar que implique aumento de despesa em desconformidade à proposta apresentada pelo Prefeito. Precedentes STF e TJES.
2. A Inconstitucionalidade em questão ocorreu em função do aumento das despesas da Administração Pública Municipal sem prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro, sem prévia adequação da lei em análise com a lei orçamentária anual e, por fim, sem compatibilidade da lei em questão com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e, por tudo isso, a Lei n.º 4.042/2022, do Município de Linhares/ES, deve, como dito acima, deve ter sua inconstitucionalidade formal reconhecida, pois, a Câmara, ao promulgá-la, violou de forma frontal as disposições do art. 152 da Constituição Estadual e, ainda, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, e, por fim, os artigos 15 e 16, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000.
3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente com efeito ex tunc. (Grifamos)

Importante enfatizar, que o autógrafo em apreço não se adequa à tese de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal que dispõe 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)”, visto que há a criação de diversas atribuições para os órgãos da administração municipal a serem cumpridas na execução do Programa Municipal de Manejo Ético de Populações de Animais em Vida Livre por meio do método CED– Captura, Esterilização e Devolução.

Acrescente-se, ainda, que recentemente foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade, registrada sob o nº 5013236-61.2025.8.08.0000, em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, na qual se discutiu, com fundamento em razões semelhantes às ora expostas, a constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.292, de 30 de junho de 2025, que instituiu o “Programa Saúde no Campo”. No referido feito, foi proferida decisão em 11/03/2026 julgando procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da norma.



No julgamento, reconheceu-se a inconstitucionalidade formal da norma por vício de iniciativa, uma vez que a lei invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública e ao impor obrigações concretas à Secretaria Municipal de Saúde, inclusive estabelecendo a forma e a periodicidade de execução do programa, em afronta ao princípio da separação dos poderes e às regras de iniciativa legislativa previstas na Constituição Federal e reproduzidas na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Assentou-se, ainda, que não se aplica ao caso o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral. Ademais, foi reconhecida também a inconstitucionalidade material, pois a lei instituiu despesa obrigatória de caráter continuado sem a prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem indicação da correspondente fonte de custeio, em violação ao art. 113 do ADCT e aos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivos de observância obrigatória por todos os entes federativos, conforme ementa abaixo transcrita:

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CRIAÇÃO DE DESPESA OBRIGATÓRIA DE CARÁTER CONTINUADO. AUSÊNCIA DE PRÉVIA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1) Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Prefeito Municipal de Linhares, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.292, de 30 de junho de 2025, que institui o "Programa Saúde no Campo".

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2) Há 2 questões em discussão: (i) definir se a lei municipal, de origem parlamentar, padece de vício de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa), por invadir a esfera de competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública; (ii) estabelecer se a norma, ao criar despesa obrigatória de caráter continuado, incorre em inconstitucionalidade por ausência da correspondente indicação de fonte de custeio e da prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3) A reserva de iniciativa legislativa do Poder Executivo (alíneas 'b' e 'c' do inciso II do §1º do art. 61 da CF/88), aplicável aos municípios pelo princípio da simetria, resguarda a autonomia dos poderes em matérias de organização administrativa,



serviços públicos e regime de servidores (inciso VI do parágrafo único do art. 63 da CE/ES e inciso IV do parágrafo único do art. 31 da LOM de Linhares).

4) A Lei nº 4.292/2025, de origem parlamentar, interfere diretamente na atuação da administração municipal ao instituir o "Programa Saúde no Campo" e definir obrigações de fazer à Secretaria Municipal de Saúde, detalhando o *modus operandi* e a periodicidade (mensal) da execução do serviço (art. 3º da Lei).

5) A norma impugnada não se limita a fixar diretrizes genéricas, mas cria obrigações concretas para a estrutura administrativa, invadindo a reserva de administração (planejamento e implementação de programas) do Chefe do Executivo.

6) Não se aplica a exceção do Tema 917 da Repercussão Geral do STF, pois a lei impugnada trata diretamente da estrutura e das atribuições de órgão do Executivo (Secretaria de Saúde), criando serviço público novo sem a iniciativa do Prefeito.

7) A Lei Municipal nº 4.292/2025 institui despesa obrigatória de caráter continuado (prestação de serviços de forma permanente e mensal) sem o acompanhamento da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem a indicação da origem dos recursos para o custeio.

8) A ausência da estimativa de impacto financeiro e da indicação da fonte de custeio viola exigências constitucionais e legais de equilíbrio fiscal, notadamente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o inciso I do art. 152 da Constituição do Estado do Espírito Santo, e os arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

9) O art. 113 do ADCT é norma de reprodução obrigatória e observância compulsória por todos os entes federativos, incluindo os Municípios, tornando materialmente inconstitucionais as propostas legislativas que o desatendam (Precedente: STF, RE 1484598 AgR/RO).

IV. DISPOSITIVO E TESE

10) Pedido procedente.

Por fim, cumpre registrar que a própria Procuradoria da Câmara Municipal manifestou-se contrariamente ao prosseguimento da proposição, por entender configurado vício de iniciativa, destacando que projetos de lei que interfiram na estrutura administrativa ou nas atribuições de órgãos municipais inserem-se na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Naquela oportunidade, concluiu-se que diversos dispositivos do projeto criam atribuições para órgãos da Administração Municipal, em afronta ao princípio da separação dos poderes, razão pela qual foi opinado pela inviabilidade jurídica da proposta.

Reforçando os apontamentos anteriormente expostos, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, houve voto divergente pela rejeição da proposição, sob o fundamento de que a matéria tratada insere-se no campo de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Tal manifestação revela que o vício de iniciativa não passou despercebido durante a tramitação do projeto, tendo sido expressamente reconhecido por integrante do órgão responsável pela análise de constitucionalidade da proposição.

No mesmo sentido, a Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente exarou parecer desfavorável à matéria, consignando que a proposta não se mostra compatível com as políticas públicas já



desenvolvidas pelo Município nem com as peculiaridades da realidade local. A Comissão ressaltou, ainda, que o projeto não apresenta fundamentação técnica suficiente para demonstrar sua adequação aos princípios e diretrizes que orientam a promoção do bem-estar animal, recomendando, por essa razão, a sua rejeição.

Embora tais manifestações não vinculem a decisão do Chefe do Poder Executivo, constituem relevantes elementos de análise, especialmente porque convergem no sentido da existência de obstáculos jurídicos e administrativos à implementação da medida pretendida.

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, Constituição do Estado do Espírito Santo, bem como a Lei Orgânica do Município, versa sobre matéria relativa à organização administrativa municipal, com a invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo e em dissonância com os princípios de ordem orçamentária.

Ante o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **048/2026**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo 1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

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

LUCAS SCARAMUSSA
Prefeito do Município de Linhares