



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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

Processo nº 633/2026

Veto nº 13/2026

Matéria principal: Projeto de Lei Ordinária nº 04/2026, de autoria do Vereador Juninho Buguiu



Ementa: VETO TOTAL AO 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. REJEIÇÃO DO VETO. CONSIDERAÇÕES.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a aposição do veto total à iniciativa parlamentar 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.

O Exmo. Sr. Prefeito - usando da faculdade que lhe confere o §1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, §2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, §1º, da Lei Orgânica do Município de Linhares - vetou totalmente a referida proposição (Autógrafo nº 48/2026), sob o fundamento de vício de inconstitucionalidade.

Argumentou que a proposição invadiu competência privativa do Alcaide, ao regular matéria eminentemente administrativa, uma vez que cria diversas obrigações/atribuições a serem cumpridas pelo Poder Executivo local. Aduziu, ainda, que o projeto cria despesas sem indicação





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

da fonte de custeio, em afronta ao princípio da separação dos poderes, à medida que impõe ao Poder Executivo a criação de uma estrutura para implantar, regulamentar e gerenciar a iniciativa.

Por força do veto do Chefe do Poder Executivo e em cumprimento ao Regimento Interno desta Casa (art. 198, caput), a matéria foi encaminhada ao exame desta Comissão (CCJ), competindo-nos nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto aos aspectos constitucional, legal e jurídico. É o que importa relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente veto cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Quanto ao aspecto formal, verifica-se que houve obediência ao prazo previsto no art. 34, §1º, da Lei Orgânica Municipal, bem como atendidos os requisitos previstos no parágrafo 2º do referido dispositivo, eis que o veto governamental abrangeu texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Constatada a constitucionalidade formal da Mensagem de Veto em apreço, impõe-se o exame intrínseco dos motivos que lhe servem de fundamentação.

Nesse sentido, verifica-se que a matéria foi vetada pelo Sr. Prefeito por entender que o PLO está eivado de inconstitucionalidade. Alega-se nas razões do veto:

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, a análise dos dispositivos 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 (fl. 03).

[...]

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





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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. (fl. 12).

Verifica-se, portanto, que a matéria foi vetada pelo Sr. Prefeito por entender que o PLO está eivado de inconstitucionalidade. Alega-se que a proposição cria uma ação governamental que acarretará aumento de despesa sem indicar a respectiva dotação orçamentária a custear tal despesa.

Cabe registrar que as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo estão estabelecidas na Constituição Federal (art. 61, §1º), na Constituição Estadual (art. 63, parágrafo único) e na Lei Orgânica Municipal (art. 31, parágrafo único).

Com efeito, as matérias relacionadas a funcionamento e instituição de atribuições de órgãos do Poder Executivo devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade. Todavia, como a proposição visa instituir uma política pública, cabe analisar de maneira mais aprofundada a questão da iniciativa nesses casos.

MARIA PAULA DALLARI BUCCI (p. 241), definiu políticas públicas como sendo programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Assim, as políticas públicas são as ações estatais - no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal – destinadas ao atendimento às demandas da sociedade civil, as quais estão, muitas vezes, traçadas na própria Constituição Federal como normas programáticas.

A questão controvertida, então, está em saber se é passível ao Legislativo iniciar projetos de lei que instituem políticas públicas ou se trata de iniciativa privativa do Executivo.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

De início, deve-se ressaltar que as hipóteses constitucionais de iniciativa privativa formam um rol taxativo. Por via de consequência, não se presume a reserva de iniciativa, a qual deve resultar – em face do seu caráter excepcional – de expressa previsão inscrita no próprio texto da CF, que define, de modo taxativo, em catálogo *numerus clausus*, as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis.

Configuram a exceção, devendo, portanto, serem interpretadas de forma restritiva, sob pena de se esvaziar a atividade legislativa do Parlamento. Essa é a posição pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

Com efeito, a criação de um programa municipal que estabelece diretrizes para o manejo ético de populações de animais em vida livre, por meio do método CED (Captura, Esterilização e Devolução) com vistas à promoção do bem-estar animal, a prevenção de zoonoses e a proteção da saúde pública, como é o caso da presente proposição, não invade a competência privativa do Chefe do Executivo, não havendo falar em desrespeito ao princípio constitucional da separação e independência dos poderes (art. 2º da CF/88 e art. 17 da Constituição Capixaba).

Trata-se, ao contrário, de dar concretude ao inciso IX do art. 15 da Lei Orgânica Municipal, que estabelece como atribuição da Câmara Municipal de Linhares legislar sobre planos e programas municipais de desenvolvimento, constituindo a presente proposição importante instrumento de formulação de política pública voltada à proteção animal e a promoção da saúde pública.

Por fim, em complemento doutrinário, BUCCL afirma ser relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Assim, se levarmos em conta o fato de que a iniciativa parlamentar é a regra – e sua vedação, a exceção, **cumulada com a vinculação que os direitos constitucionais têm em relação ao próprio legislador, é possível sustentar uma interpretação que não retire do Legislativo a iniciativa de projetos de lei sobre formulação de políticas públicas.**

Nessa perspectiva, a presente proposição limita-se à instituição de uma política pública municipal, estabelecendo seus objetivos, princípios, conceitos e diretrizes gerais, preservando ao Poder Executivo a competência para regulamentar, planejar e executar administrativamente as medidas necessárias à sua implementação.

Não se desconhece que o projeto descreve etapas inerentes ao método CED e contempla ações educativas relacionadas ao manejo ético e à guarda responsável. Todavia, tais previsões não desnaturam o caráter programático da norma, tampouco importam ingerência na organização administrativa municipal, uma vez que não criam órgãos públicos, cargos, funções ou alteram a estrutura da Administração Pública.

A forma de implementação da política pública, a definição de prioridades, o planejamento das ações, a disponibilidade orçamentária e a regulamentação permanecem inseridas na esfera de competência do Poder Executivo, inexistindo substituição da atividade administrativa pelo Poder Legislativo.

Outrossim, não merece prosperar a alegada inconstitucionalidade por ausência de indicação específica da fonte de custeio. Isso porque leis criando despesas - embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica - não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Esse é o entendimento da jurisprudência pátria. À guisa de exemplo: TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2.143.990-88.2018.8.26.0000, julgado em 13.02.2019.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Após as reflexões supra, conclui-se que o projeto em apreço não contém vício formal subjetivo, sendo de iniciativa do nobre edil, e versando sobre matéria que não é de iniciativa privativa do Sr. Prefeito.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES, opina pela **REJEIÇÃO DO VETO TOTAL** aposto pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 48/2026, referente ao PLO nº 04/2026, por não estar eivado de inconstitucionalidade.

Linhares/ES, 10 de agosto de 2026.

CAIO FERRAZ
Presidente da Comissão

ADRIEL PAJÉ
Relator

SARGENTO ROMANHA
Membro



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100340037003000330035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Caio Ferraz Ramos** em **11/08/2026 10:30**

Checksum: **69D882188DDDFDF2593625E1CF314663703904FF940B358DC6652A6E7A710D1E8**

Assinado eletronicamente por **CARLOS ROBERTO ROMANHA** em **11/08/2026 13:59**

Checksum: **B2C5BF078BC4B971B1D76274B53552888B32334C075C5579E1A65DD74087C3E6**

Assinado eletronicamente por **ADRIEL SILVA SOUZA** em **11/08/2026 15:20**

Checksum: **76CA2294D8327F76D9ABBE66202FADE12BC29F33FF54AE97F1BA7F231A6222D0**

