



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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

Processo nº 21240/2025

Veto nº 09/2026

Matéria principal: Projeto de Lei Ordinária nº 232/2025, de autoria do Vereador Yupi Silva.



Ementa: VETO TOTAL, POR INCONSTITUCIONALIDADE, DO AUTÓGRAFO Nº 016/2026, QUE INSTITUI A POLÍTICA DE COMBATE AO ABSENTEÍSMO NAS CONSULTAS E PROCEDIMENTOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES. REJEIÇÃO DO VETO. CONSIDERAÇÕES.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a aposição do veto total à iniciativa parlamentar, de iniciativa do Vereador Yupi Silva, cujo conteúdo, em suma, dispõe sobre a política de combate ao absenteísmo nas consultas e procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do 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 016/2026), 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 016/2026 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. 02).

[...]

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. 11).

Quanto ao teor da proposição, verifica-se que o PLO se mostra formalmente constitucional no que diz respeito à legitimidade parlamentar para deflagrar o procedimento legislativo, por não tratar de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não abrangendo quaisquer das hipóteses previstas no parágrafo único do art. 31 da Lei Orgânica Municipal.

Ao analisar a proposição, verifica-se que a mesma não modificou a estrutura dos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, tampouco lhes outorgou novas atribuições.

Destarte, a CORTE SUPREMA, em sede de repercussão geral (ARE-RG 878.911/RJ – Tema 917), decidiu que 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.

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 de expressa previsão inscrita no próprio texto da CF, que define - de modo taxativo - as hipóteses em que essa cláusula de privatividade rege 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, aliás, ao que parece, tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS e dos EmbDclRE nº 590.697/MG, ambos no seguinte sentido:

“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 –





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca".

Portanto, embora a gestão dos bens públicos e a execução de políticas públicas constituam atribuições típicas do Poder Executivo, exercidas por meio de atos administrativos específicos, tais competências devem ser desempenhadas em conformidade com a legislação vigente. Assim, cabe ao Poder Legislativo, no exercício de sua função constitucional de legislar, estabelecer parâmetros normativos gerais que orientem a atuação administrativa, sobretudo quando voltados à promoção do interesse coletivo e, principalmente, do direito a saúde.

No caso em análise, as disposições constantes do autógrafo, ainda que prevejam mecanismos como comunicação com usuários, organização de fluxos de atendimento e campanhas informativas, não configuram ingerência indevida na estrutura administrativa, mas sim diretrizes da política pública, cuja implementação concreta dependerá da atuação regulamentar do Poder Executivo. A esse respeito, vale citar entendimento jurisprudencial em casos também voltados à políticas públicas de saúde, que guardam similitude temática com o tema da proposição em análise:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 6.531, de 28 de agosto de 2024, do Município de Catanduva, que autoriza o Município a "fornecer medicamentos da rede pública municipal de saúde - SUS - aos usuários que apresentem receitas prescritas por médicos de clínicas particulares, conveniados ou cooperados a planos de saúde, mesmo que não atendidos pelo SUS, e dá outras providências" - Alegação de vício de iniciativa e de infração dos artigos 5º, 25 e 47, II e XIV, da Constituição do Estado, 163, I, da Constituição Federal, 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e 67 da Lei Orgânica Municipal. Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não há ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro". - O artigo 163, I, da Constituição Federal não foi violado, porque se limita a dizer que "Lei complementar disporá sobre finanças públicas". - Alegação de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei Orgânica do Município - Irrelevância, para os fins deste processo - Como já decidiu o C. Órgão Especial, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais". Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual). - "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" (tese de repercussão geral nº 917). Não há, também, incompatibilidade entre a lei e o artigo 113 do ADCT, ausente a certeza da existência de novas despesas e da sua reiteração periódica.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

- Inexistência de vício material - A lei questionada é genérica e não implica intromissão do Poder Legislativo na esfera de competência material do Poder Executivo, por não encerrar obrigação inovadora e não interferir, indevidamente, na gestão administrativa e na prestação de serviço público na área da saúde - Em complemento, o Supremo Tribunal Federal definiu que "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". No caso dos autos, a lei visa concretizar o direito social à saúde, ou, mais especificamente, o direito à assistência farmacêutica, o que repele a alegação de desrespeito aos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. - O acesso ao serviço público de assistência farmacêutica, provido pelo Sistema Único de Saúde, não depende, necessariamente, de prescrição de profissional do próprio SUS, mas pode se dar pela apresentação de receita de médico ou serviço de saúde particular, desde que sejam observadas as regulamentações pertinentes - Precedentes do Órgão Especial e da Seção de Direito Público desta Corte - Pedido improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2262672-89.2024.8.26.0000; Relator (a): Sílvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2024; Data de Registro: 12/12/2024). (Grifos acrescentados).

Portanto, conclui-se que a proposição se traduz em atribuição típica da competência legislativa municipal, de modo que não há invasão à esfera do Poder Executivo, tampouco ingerência em sua organização administrativa, 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).

Entender de modo diverso resultaria restringir a iniciativa legislativa, e assim implicaria coartar de todo o exercício do Poder Legislativo, em franco desprestígio à sua elevada função institucional no Estado Democrático de Direito.

Além disso, a mensagem do veto consigna que a proposição cria uma ação governamental que acarretará aumento de despesa sem indicar a respectiva dotação orçamentária a custear tal despesa (fl. 11).

Ocorre que, de acordo com os Tribunais Superiores, leis que criam despesas - embora não mencionem a fonte de custeio - 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. Adicionalmente, a título ilustrativo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.912, de 6 de março de 2024, do Município de Ribeirão Preto, que dispõe sobre garantia às gestantes, a realização da ultrassonografia





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

morfológica na rede pública – Alegação de ausência de indicação específica da fonte de custeio – Inexistência de violação ao disposto no art. 25 da Constituição Estadual – Hipótese de inexistência de violação da lei no exercício em que foi promulgada, diante da possibilidade de inserção dos recursos necessários no exercício subsequente – [...]. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2086742-57.2024.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2024; Data de Registro: 12/09/2024) [grifos acrescentados]

Por conseguinte, frente aos entendimentos citados quanto à ausência de fonte de custeio e à cognição pacificada no Supremo Tribunal Federal quanto a competência concorrente e reservada, evidencia-se que o autógrafo em discussão não vislumbra qualquer ofensa à tripartição de poderes prevista na CRFB/88. Aliás, frise-se, o simples fato de a norma estar direcionada ao Poder Executivo não implica, por si só, que ela deva ser de iniciativa do Prefeito, sob pena de nefasto engessamento do Legislativo.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES, opina pela **REJEIÇÃO DO VETO TOTAL** apostado pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 016/2026, referente ao PLO nº 232/2025, por não estar eivado de inconstitucionalidade.

Linhares/ES, 05 de maio 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 3100330035003800340036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Caio Ferraz Ramos** em 05/05/2026 10:54

Checksum: **60A97E8821EFC10B2A01266F8822EB26CDA8514FED55AFF0614FAC8E8BC680D0**

Assinado eletronicamente por **ADRIEL SILVA SOUZA** em 05/05/2026 12:09

Checksum: **76DAE550295B3C0F919187842B0D4E1226F80CEE391AEB971EF92DCE1A4C7EBC**

Assinado eletronicamente por **CARLOS ROBERTO ROMANHA** em 05/05/2026 13:16

Checksum: **9E35127C813A2A7E87EEBD61A50CC594BC9D6C3969FCF826AE986540744B8ED3**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100330035003800340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.