



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo Administrativo nº: 2781/2025

Requerente: Poder Executivo

Assunto: Veto nº 016/2025 ao PLL nº 050/2025

Parecer nº: 029/2026

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. VETO AO PLL Nº 050/2025. INSTITUIÇÃO DE COMENDA. TEMA 917 DO STF. DISTINÇÃO JURÍDICA ENTRE INSTITUIÇÃO E CONCESSÃO. REJEIÇÃO DO VETO TOTAL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre as razões do Veto nº 016/2025 aposto pelo chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei nº 050/2025, de autoria do Vereador Marcelo Cabral Severino, que instituiu a "Comenda Pastor Gedelti Victalino Teixeira Gueiros" no Município de Aracruz, destinada a agraciar líderes religiosos e membros da comunidade que se destacarem por serviços sociais e espirituais de relevo.

A Procuradoria desta Casa, por meio do Parecer nº 167/2025, manifestou-se





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

favoravelmente à legalidade da matéria, destacando a competência municipal para legislar sobre interesse local (art. 30, I e II, CF/88) e a ausência de vício de iniciativa.

Contudo, o Prefeito Municipal exarou veto total, arguindo, em síntese: **(i)** inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa (art. 30, II da Lei Orgânica Municipal); **(ii)** inadequação ao instrumento do decreto legislativo previsto no art. 22, XXIV da LOM; e **(iii)** violação à independência dos Poderes e ao sistema de honrarias instituído pela Lei Municipal nº 95/1975.

É o que importa relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A análise das razões do veto demanda um confronto direto entre a visão restritiva apresentada pelo Poder Executivo e a moderna jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

É necessário desconstruir, ponto a ponto, as premissas invocadas.

2.1. DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA - TEMA 917 DO STF

A tese central do veto repousa na equivocada premissa de que a iniciativa parlamentar para criar uma comenda municipal usurparia a competência do Prefeito para gerir a Administração Pública. Ocorre que a repartição de competências no processo legislativo deve ser interpretada de forma restrita, sob pena de esvaziar a função constitucional do Poder Legislativo.

No modelo federativo brasileiro, a reserva de iniciativa ao Poder Executivo é exceção, e não regra, devendo limitar-se às matérias taxativamente enumeradas no texto constitucional.

Para solver definitivamente essa questão, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou o Tema nº 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911/RJ).

A tese fixada pela Corte Suprema estabelece 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".





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Vejamos:

"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)".

Esse entendimento é de observância obrigatória, e vincula a atuação dos entes federados.

No caso do Projeto de Lei nº 050/2025, não se verifica qualquer interferência na estrutura administrativa da Prefeitura de Aracruz. A lei proposta não cria secretarias, não extingue departamentos e não redefine o plexo de competências dos órgãos executivos.

A mera criação de uma distinção honorífica situa-se no plano dos valores cívicos e culturais, áreas em que o Poder Legislativo possui ampla e legítima capacidade de iniciativa.

O Executivo alega que a norma geraria gastos não previstos, o que atrairia a sua iniciativa privativa. Contudo, o Tema nº 917 do Pretório Excelso desmistificou o chamado "mito da despesa".

O simples fato de uma lei de iniciativa parlamentar demandar um custo acessório (como a confecção de medalhas ou impressão de diplomas) não a torna inconstitucional por vício de iniciativa, desde que a matéria em si não seja de gestão direta ou regime de pessoal.

Como visto, a hermenêutica constitucional moderna exige que a reserva de iniciativa seja lida como um *numerus clausus*. A instituição de honrarias não consta no rol do art. 61, § 1º da Constituição Federal, nem no art. 30 da Lei Orgânica Municipal, como matéria exclusiva do Prefeito.

Assim, a tentativa de ampliar esse rol por meio do veto configura uma interpretação defensiva que atenta contra a independência funcional do Parlamento.

Ademais, o STF já validou diversas leis de iniciativa parlamentar que criam programas sociais e políticas públicas genéricas, mesmo que demandem atuação





positiva do Poder Executivo.

Se o Supremo permite ao Poder Legislativo obrigar a instalação de câmeras em escolas (objeto original do Tema nº 917), com muito mais razão permite a criação de uma medalha simbólica que não altera o fluxo administrativo de nenhum serviço público municipal.

Portanto, o argumento de vício de iniciativa é juridicamente insustentável.

O projeto de lei sob análise pauta-se pela estrita constitucionalidade formal subjetiva, pois o Vereador proponente exerceu sua competência concorrente de inovar na ordem jurídica local sobre tema de interesse público social.

2.2. DA DISTINÇÃO HERMENÊUTICA ENTRE INSTITUIÇÃO (LEI) E CONCESSÃO (DECRETO LEGISLATIVO)

Um dos pontos mais frágeis e prolixos do veto reside na suposta violação ao art. 22, XXIV, da Lei Orgânica Municipal, que prevê a concessão de honrarias por decreto legislativo. Contudo, há uma distinção ontológica e processual que o Poder Executivo não observou: **a distinção entre o ato de instituir a norma abstrata e o ato de conceder o direito concreto.**

Essa diferenciação é basilar para a compreensão do processo legislativo e da técnica administrativa.

A instituição de uma comenda, como faz o Projeto de Lei nº 050/2025, é a criação da "figura jurídica" da homenagem no ordenamento do Município. Por meio da lei ordinária, o Poder Legislativo define a denominação da honraria, estabelece requisitos de mérito para os futuros agraciados e fixa as diretrizes para a cerimônia.

Trata-se de uma norma geral, abstrata e permanente, cujo veículo adequado é, por excelência, a lei ordinária.

Por outro lado, a concessão da comenda a uma pessoa específica (dar a medalha a um líder religioso) é um ato administrativo-legislativo de efeitos concretos. O art. 22 da LOM, ao mencionar o decreto legislativo, refere-se exatamente a esse momento de outorga individual.

Todavia, para que se possa editar um decreto legislativo concedendo uma





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

medalha, é imperativo que essa medalha tenha sido previamente instituída por lei.

Destarte, não há qualquer antinomia entre o projeto e a Lei Orgânica. A lei servirá de fundamento de validade para que, futuramente, a Câmara Municipal emita decretos legislativos individuais para os agraciados.

Sem a lei que institui a comenda, a outorga por decreto careceria de "molde" legal prévio, o que poderia gerar questionamentos sobre a legalidade da honraria instituída por ato administrativo isolado.

A exigência de quórum de dois terços, citada no veto, aplica-se à votação do decreto legislativo de outorga, e não à aprovação da lei que cria a comenda.

A Lei Ordinária segue o rito da maioria simples, conforme o processo legislativo comum. Assim, o Poder Legislativo está agindo em total conformidade com a técnica jurídica, preservando o rigor do quórum qualificado para o momento da escolha política dos nomes (por decreto legislativo), mas inovando na ordem jurídica via lei ordinária.

Caso prevaleça a visão do Poder Executivo, o decreto legislativo se transformaria em instrumento de criação normativa primária, o que desnaturaria sua função típica de regular matérias de competência exclusiva do Parlamento com repercussões externas específicas.

Logo, superada a alegação de inadequação de instrumento, resta evidente que o Projeto de Lei nº 050/2025 é o veículo tecnicamente correto para a instituição da Comenda, agindo de forma harmônica e complementar às exigências do art. 22 da Lei Orgânica Municipal.

2.3. DA INEXISTÊNCIA DE INVASÃO DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E REPRESENTAÇÃO EXTERNA

O veto sustenta que a criação de uma comenda em nome do Município de Aracruz invade o "núcleo essencial" das funções do Prefeito, especialmente no que tange à representação externa e imagem institucional.

Tal argumento baseia-se em uma visão absolutista da separação de poderes que já não encontra eco no direito constitucional contemporâneo. O princípio da separação não impõe muros intransponíveis, mas sim uma cooperação harmônica





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

orientada pelo sistema de freios e contrapesos.

A "representação externa" do Prefeito refere-se à sua capacidade de celebrar tratados, contratos administrativos e representar o ente municipal perante outros Estados e a União.

A instituição de uma homenagem a cidadãos que prestaram serviços no Município de Aracruz não retira nenhuma dessas faculdades do chefe do Executivo.

Uma medalha conferida pela Câmara Municipal é uma manifestação do povo, através de seus representantes, e integra o patrimônio cultural e simbólico da cidade de forma plural.

A reserva de administração protege atos materiais de gestão, como a escolha de onde construir uma escola ou a definição da jornada de trabalho de médicos.

Homenagear figuras públicas, todavia, é uma atividade política de interesse social geral. O STF entende que o Legislativo tem a primazia de ser a "caixa de ressonância" da sociedade, competindo-lhe materializar o reconhecimento público a figuras que impactaram a comunidade.

No projeto em exame, a execução da lei ficará a cargo do próprio Poder Legislativo, através de sessão solene na Câmara Municipal. Não se impõe à Prefeitura nenhuma obrigação de fazer, nenhum cronograma de vistorias ou ato que dependa da discricionariedade administrativa do Prefeito.

A autonomia orçamentária da Câmara será o lastro para a confecção das medalhas, o que afasta o vício de ingerência na gestão financeira do Executivo.

O veto cita que o projeto afetaria a "imagem institucional do Município". Ora, a imagem da cidade é construída pela soma das ações de todos os seus Poderes.

Negar ao Poder Legislativo o direito de projetar valores cívicos por meio de honrarias seria reduzir os vereadores a meros carimbadores de propostas administrativas, negando-lhes a faculdade de eleger e celebrar os "heróis" e os "exemplos" da comunidade local.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES), embora rigorosa com leis que interferem no orçamento ou em serviços públicos (como transporte ou saúde), não veda a instituição de homenagens que respeitem a





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

autonomia administrativa do Poder Executivo.

Como o PL nº 050/2025 não impõe obrigações a secretarias ou agentes da Prefeitura, ele mantém-se dentro da esfera de validade material protegida pela independência parlamentar.

Em suma, não se verifica qualquer usurpação de poder. A instituição da Comenda Pastor Gedelti Gueiros é um ato de soberania legislativa que valoriza a memória social do Município de Aracruz, sem fragilizar o exercício típico das funções executivas do Prefeito Municipal.

2.4. DA COMPATIBILIDADE COM A LEI Nº 95/1975 - DO INTERESSE LOCAL

O Prefeito argumenta que a Lei Municipal nº 95/1975 já prevê autonomia para cada Poder instituir suas medalhas (Ordem do Brasão), sugerindo que a nova lei seria desnecessária ou invasiva.

Entretanto, a existência de uma lei de 1975 – anterior a Constituição Federal de 1988, que ampliou a autonomia e a competência do Poder Legislativo – que instituiu o brasão oficial e uma ordem honorífica genérica, não possui o condão de impedir que o Legislador moderno, em 2025, crie novas e específicas distinções.

No ordenamento jurídico, as leis são dinâmicas e devem acompanhar o desenvolvimento social. A Lei 95/1975 trata de símbolos heráldicos gerais do Município. O Projeto nº 050/2025 foca num nicho específico: o reconhecimento de serviços espirituais e sociais.

Não há antinomia de normas, mas sim uma convivência harmônica entre sistemas de condecoração distintos. Uma comenda não anula a outra, elas se somam no enriquecimento do patrimônio cívico de Aracruz.

A alegação de que cada Poder deve instituir sua medalha "no seu âmbito" ignora que o Poder Legislativo legisla sobre o Município de Aracruz. A Câmara de Vereadores não é um órgão isolado, mas o próprio Poder que estabelece as leis para toda a municipalidade.

O conceito de "interesse local" (art. 30, I da CF) é o fundamento que legitima a proposta. Homenagear o Pastor Gedelti Victalino Teixeira Gueiros é um tema de nítida





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

relevância local, dado o impacto social e espiritual de sua obra no Município de Aracruz e em todo o Estado.

O falecimento do líder religioso gerou luto oficial em diversas cidades e no governo estadual, o que evidencia que sua figura transcende a esfera privada e ingressa no plano do interesse público.

A soberania para definir quem é digno de nota na história local pertence ao povo, manifestada por seus representantes eleitos.

Se o Prefeito possui suas medalhas (como a Comenda Monsenhor Guilherme Schmitz, mencionada no veto), a Câmara Municipal possui idêntica legitimidade para instituir as suas por via de lei, permitindo que a sociedade participe do debate democrático sobre tais honrarias.

A recomendação técnica da Procuradoria Legislativa para que se altere o Regimento Interno após a promulgação da lei visa apenas à harmonia do ordenamento interno. Essa necessidade de ajuste regulamentar não retira a validade material da lei, mas sim a reforça, pois demonstra a preocupação técnica deste Parlamento com a coerência das suas normas.

Conclui-se, portanto, que a Lei nº 95/1975 não é óbice, mas sim precedente histórico de que a matéria é passível de tratamento legal. O PL nº 050/2025 inova com legitimidade, atendendo aos anseios sociais contemporâneos e respeitando as balizas constitucionais da competência municipal.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Legislativa conclui que:

1. O PPL nº 050/2025 guarda consonância com a Constituição e com a Lei Orgânica, não padecendo de vício formal ou material;
2. A tese de vício de iniciativa arguida pelo Executivo está superada pela jurisprudência (Tema nº 917 do STF), que protege a iniciativa parlamentar em matérias que não alteram estrutura administrativa;
3. A distinção técnica entre a instituição da honraria (lei ordinária) e a sua outorga futura (decreto legislativo) resolve o suposto conflito





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- com o art. 22 da LOM, garantindo a higidez do processo legislativo;
4. As razões do Veto Integral nº 16/2025 baseiam-se em premissas jurídicas anacrônicas e na interpretação extensiva das vedações de iniciativa, restringindo indevidamente a autonomia do Parlamento.

Logo, opina-se pela **REJEIÇÃO TOTAL do Veto e a sua derrubada em Plenário.**

Ressalvamos, contudo, que a deliberação sobre a manutenção ou rejeição do veto constitui ato político exclusivo do Plenário, cabendo a esta Procuradoria apenas a manifestação técnico-jurídica para subsidiar o juízo dos Senhores Vereadores.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 23 de fevereiro de 2026.

ALINE M. GRATZ

Procuradora Geral – mat. 900288
OAB/ES 10.951

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340036003100390031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em **23/02/2026 13:28**

Checksum: **E22A62A648B64F8B49DAB174C67EA83883921032D2364CC8AD0EA77E58631BDE**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **23/02/2026 13:40**

Checksum: **46636F24879C5F27940B0E2E33FA24C52552FB6C30888563EE4526B40FEFD974**

