



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 3629/2025

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Veto nº 09/2025

Parecer nº: 216/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. VETO
Nº 09/2025 À EMENDA ADITIVA Nº 164/2025
AO PROJETO Nº 039/2025. CONSELHO
MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER.
VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO
DOS PODERES. MANUTENÇÃO DO VETO.

1. RELATÓRIO

Submete-se ao crivo desta Procuradoria Legislativa, para a emissão de Parecer jurídico, o Veto nº 09/2025, do Chefe do Poder Executivo, à Emenda Aditiva nº 164/2025 ao Projeto de Lei nº 039/2025.

O Projeto, de autoria do Executivo, tramitou nesta Casa dispendo sobre matéria administrativa. Durante o iter legislativo, foi aprovada a Emenda nº 164/2025, de iniciativa parlamentar, a qual, segundo as razões do voto, promoveu alterações substanciais na proposição original, resultando em interferência na gestão administrativa e potencial aumento de despesa não prevista.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Prefeito Municipal, no exercício de sua prerrogativa constitucional de controle preventivo de constitucionalidade e de defesa do interesse público, apôs voto total à referida emenda.

As razões do voto fundamentam-se, essencialmente, na alegação de inconstitucionalidade por vício de iniciativa e violação ao Princípio da Separação dos Poderes.

O Executivo argumenta que a emenda parlamentar, ao alterar o projeto original, incorreu em invasão de competência privativa, gerando despesas ou imiscuindo-se em matéria de organização administrativa, o que afrontaria o art. 2º da Constituição Federal, dispositivos da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município de Aracruz.

Notadamente, o documento de voto invoca a necessidade de "preservar a harmonia entre os Poderes, garantir a independência da fiscalização legislativa e evitar eventuais questionamentos", mencionando precedentes judiciais e o § 1º do art. 33 da Lei Orgânica.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A “RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO”

O alicerce da argumentação do Veto nº 09/2025 repousa no art. 2º da Constituição Federal, que estabelece serem Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Este princípio, Cláusula Pétrea do ordenamento jurídico pátrio e princípio sensível que vincula os Estados e Municípios, não implica apenas uma divisão de tarefas, mas estabelece um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) onde cada poder possui um núcleo de funções típicas que não pode ser violado pelos demais.

O conceito doutrinário e jurisprudencial de "Reserva de Administração" é fundamental para a compreensão do caso. A gestão administrativa, a organização de serviços públicos, a execução orçamentária e o planejamento de políticas públicas são funções típicas do Poder Executivo.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Quando o Legislativo, por meio de emenda aditiva, impõe obrigações de fazer, define a estrutura de órgãos, ou determina a execução de programas específicos que geram despesas, ocorre uma ruptura na harmonia exigida pelo texto constitucional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) entende que a interferência do Poder Legislativo em matérias sujeitas à reserva de administração configura inconstitucionalidade.

O STF entende que a função de administrar é indelegável e exclusiva do chefe do Executivo. Na ADI nº 1.448-MC, o STF foi categórico ao decidir que compete privativamente ao Governador (e, por simetria, ao Prefeito) exercer a direção superior da administração estadual.

Permitir que o Legislativo, que não executa o orçamento, crie despesas obrigatórias ou altere a estrutura administrativa do Poder Executivo, gera um desequilíbrio no sistema de freios e contrapesos.

2.2. PRINCÍPIO DA SIMETRIA E A INICIATIVA PRIVATIVA

O federalismo brasileiro, embora confira autonomia aos Municípios (art. 18 e art. 29 da CF/88), impõe a observância obrigatória dos princípios estabelecidos na Constituição Federal. Trata-se do Princípio da Simetria.

As regras constitucionais do processo legislativo, especialmente aquelas que protegem a iniciativa reservada do Presidente da República, aplicam-se aos Governadores e Prefeitos.

O art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal reserva privativamente ao chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre:

- Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração;
- Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- Criação e extinção de órgãos da administração pública.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Se uma emenda tratar de matéria elencada no rol do art. 61, § 1º, da CF/88 (formação e estruturação de órgão do Poder Executivo), ela padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetivo (vício de iniciativa).

Nesse cenário, a Constituição do Estado do Espírito Santo reproduz e densifica as normas federais sobre a separação dos poderes. O art. 17, parágrafo único, é de importância capital para a análise do veto, senão vejamos:

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

A vedação da participação de membro do Poder Legislativo na composição de órgão vinculado ao Poder Executivo evita que agente público investido de função fiscalizatória atue, simultaneamente, no órgão executivo a ser fiscalizado.

Nessa toada, a jurisprudência do TJES:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, INCISO I, DA LEI MUNICIPAL Nº 5.178/2011, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. DISPÕE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE MEMBRO DO LEGISLATIVO LOCAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE BEM ESTAR ANIMAL. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. 1. No caso, a Lei atacada, em seu art. 3º, inciso I, prevê a participação de membro do poder legislativo municipal na composição de Conselho Municipal. 2. O dispositivo atacado ofende o parágrafo único do art. 17, da Constituição Estadual. A vedação de participação de membro do legislativo municipal na composição de órgão do poder executivo evita que membro investido de função fiscalizatória atue, simultaneamente, em órgão executivo a ser fiscalizado. 3. Pedido julgado procedente. (TJES, ADI 100160054845, Rel. Ewerton Schwab Pinto Junior, Tribunal Pleno, Julgamento: 16/02/2017, Publicação no Diário: 24/02/2017)

No mesmo sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF):





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A ação direta foi proposta em face da EC 24/2002 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da administração pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública. [ADI 2.654, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-8-2014, P, DJE de 9-10-2014.]

Como se vê é vedada a participação de servidores do Legislativo em conselhos ou órgãos de deliberação coletiva vinculados ao Executivo, salvo nas hipóteses previstas na CF/88 – colegiados em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10, CF) –, sob pena de violar a separação dos poderes.

É importante mencionar ainda julgado específico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), reafirmando a jurisprudência sobre a impossibilidade da participação de representantes do Legislativo (servidor ou parlamentar) nos conselhos municipais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DISPOSITIVOS LEGAIS DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA INCLUINDO NA COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, CAPUT E § 2º, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA -





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AÇÃO PROCEDENTE, PRELIMINAR ACOLHIDA PARA JULGAR EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, INCISO VI, DO CPC, EM RELAÇÃO AO INCISO II, DO ARTIGO 3º, DA LEI Nº 350/1999, DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA. Não pode representante da Câmara Municipal, ainda que por intermédio de pessoa diversa do parlamentar, integrar Conselhos Municipais e interferir diretamente em assuntos administrativos da competência do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe exercer a direção superior da administração e praticar os demais atos de gestão (artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual), instituindo modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros constitucionais, em flagrante descompasso com a harmonia entre os Poderes.(TJSP; ADI 2087907-18.2019.8.26.0000; Rel. Renato Sartorelli; Órgão Especial; Julgamento: 21/08/2019; Data de Registro: 22/08/2019)

Por fim, é imperioso lembrar que o poder de emenda não é absoluto, mas acessório e deve guardar pertinência temática com a proposição principal, além de não gerar aumento de despesa em projetos de iniciativa do Poder Executivo.

O art. 63, I, da Constituição Federal, é taxativo vedar aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo.

3. CONCLUSÃO.

Diante da análise constitucional, legal e jurisprudencial, conclui-se que o Veto nº 09/2025 está devidamente fundamentado, pois a Emenda Aditiva nº 164/2025 padece de vícios insanáveis, que maculam sua validade.

Posto isto, **opinamos pela manutenção do Veto nº 09/2025.**

É o parecer, s.m.j., à superior consideração.

Aracruz/ES, 18 de novembro de 2025.

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 340031003000320034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 19/11/2025 14:04

Checksum: **A347C9CF2CDB0010CC1A0FD0AFE900A1E9D786FB719177251DD4922C092995BD**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 19/11/2025 15:44

Checksum: **556BBB0AB3B6703D3E23462A0D330624CDC574FC37168820834AA37A5B3BD0FE**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 340031003000320034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.