ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
GABINETE DO PREFEITO

Projeto de Lei nº L-238/2025.
Autora: Vereadora Liomar Queiroz.
Assunto: Institui a Política Municipal de Prevenção, Combate e Atendimento a Crianças e Adolescentes Usuários de Drogas no Município de Macaé e dá outras providências.

RAZÕES DE VETO PARCIAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-238/2025, que dispõe sobre a instituição da Política Municipal de Prevenção, Combate e Atendimento a Crianças e Adolescentes Usuários de Drogas no Município de Macaé e dá outras providências.

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1° da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa da Vereadora Liomar Queiroz dos Santos, tem como objetivo garantir ações integradas voltadas à prevenção, ao tratamento, à recuperação e à reinserção social de crianças e adolescentes usuários de drogas, constituindo matéria de relevante interesse público que, SMJ, merece ser sancionada.

Contudo, há que se observar que as normas contidas no art. 3°, *caput* e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, art. 4° e art. 6° da proposta, violam o princípio constitucional da separação dos Poderes previsto no Art. 2° da Constituição Federal e no Art. 7° da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no princípio da iniciativa das leis previsto no Art. 61 da Carta Magna e no Art. 112 da Constituição Estadual, e o disposto na Lei Orgânica de Macaé no tocante à iniciativa da proposta, em desacordo com o disposto no Art. 11, incisos I, II, IX e no art. 73, incisos III e VI, todos da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelecem:

> Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
> (...)
> IX – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;
> (...)
> Art. 73. São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as Leis que disponham sobre:
> (...)
> III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos e entidades da Administração Pública;
> (...)
> VI – matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário. *(grifos nossos)*

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sólido no sentido de se respeitar essa competência privativa sobre a matéria:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA

EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem** do regime jurídico de servidores desse Poder **ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos**. 3. Ação Direta julgada procedente.
(STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo**: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de**

repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. **Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
(STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "C", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, "E" C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. 1. **O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência**. 2. Compete ao Poder Executivo estadual a iniciativa de lei referente aos direitos e

deveres dos servidores públicos (artigo 61, § 1°, II, "c", da Constituição Federal). 3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n. 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1°, II, "c", da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados. 4. **A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo**. (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03). 5. O ato normativo hostilizado inegavelmente dispõe sobre regime jurídico dos servidores da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sendo certo que esta Corte igualmente já afirmou, inúmeras vezes, que a iniciativa de leis que versem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.440-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 1°.6.01; ADI n. 2.856-MC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 30.4.04 e ADI n. 4.154, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 26.5.10, bem como foi sustentado pelo Min. Eros Grau, à fl. 53, por ocasião do julgamento da cautelar nesta ação direta). 6. A lei paranaense exigiu para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, a Procuradoria do Estado, função que deveria ser inaugurada por nomeação do Executivo estadual, ao qual compete propor originariamente projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (artigo 61, § 1°, II, "e" c.c art. 84, II e VI, da CF). 7. O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, verbis: "14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1°, inciso II, alínea 'e', da Constituição da República. 16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem

> expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 17. **Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera '...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação'** (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005)." 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.
> (STF, Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Processo ADI 3564 / PR - PARANÁ, J. 13/08/2014, p. 09/09/2014)
> *(grifos nossos)*

As normas contidas no art. 3º, *caput* e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, art. 4º e art. 6º da proposta, invadem a competência privativa do Chefe do Executivo ao estabelecer despesas não previstas no orçamento municipal. Além disso, os dispositivos em questão invadem a competência do Poder Executivo de determinar a organização interna dos órgãos municipais e os serviços prestados, restando caracterizada a violação ao princípio da separação dos Poderes.

Ainda sobre a violação do princípio da separação dos Poderes, é preciso destacar que o artigo 113 do ADCT estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Ao estabelecer nova política pública, que requer a adoção de medidas concretas e ações pelo Poder Público, a serem implementadas pela Administração Municipal, a proposta encontra o vício formal de iniciativa, porque gera despesa não prevista no orçamento municipal, direta ou indiretamente, e não apresenta o estudo de impacto orçamentário e financeiro.

Pelo exposto, verifica-se que a proposta em análise, no seu art. 3º, *caput* e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, art. 4º e art. 6º, viola os artigos 2º, 22, inciso I, 61 e 170 da Constituição Federal, os artigos 5º, 7º, 9º, 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e ao disposto na Lei Orgânica de Macaé no Art. 11, incisos I, II e IX e no art. 73, incisos III e VI.

É preciso ainda, trazer à colação as considerações sobre a matéria apresentadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Acessibilidade e Economia Solidária, que passamos a reproduzir.

"O Projeto de Lei trata de tema de natureza intersetorial, envolvendo atribuições não apenas desta Pasta, mas também das Secretarias Municipais de Saúde e Educação, além de órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, como o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDDCA, Segurança Pública, Judiciário e Ministério Público.

No âmbito da Assistência Social, destaca-se que sua atuação no tema é parcial, com fundamento na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal n.º 8.742/1993), especialmente no Art. 2º, inciso I, que prevê a proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, e no Art. 23, tratando do atendimento especializado a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Outrossim, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069/1990), em seus artigos 87 e 90, também estabelece diretrizes para a organização da política

de atendimento, em diferentes esferas e dimensões. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS n.º 109/2009) contempla, no âmbito da Proteção Social Especial, o atendimento pelo CREAS e, quando necessário, o acolhimento institucional.

Quanto ao mérito do Projeto de Lei, observa-se que o texto apresenta aspectos positivos, tais como alinhamento aos princípios da proteção integral previstos no ECA, contemplando ações de prevenção, fortalecimento de vínculos familiares, reinserção escolar e social, capacitação profissional e articulação intersetorial. Tais elementos são coerentes com as diretrizes nacionais de proteção à infância e adolescência. Não obstante, o PL apresenta fragilidades, como a ausência de definição clara das responsabilidades de cada órgão municipal, o que pode gerar lacunas, sobreposição de ações e funções e entraves à execução.

Quanto à terminologia "combate", utilizada no título e no conteúdo, também merece atenção, pois não corresponde com diretrizes de proteção à infância e adolescência. Recomenda-se substituição por termos como "atenção", "cuidado" ou "prevenção", mais alinhados ao ECA e ao Sistema de Garantia de Direitos. Além disso, o Art. 4º, ao prever que o Poder Executivo preconiza pelo "poderá criar" centros de referência, torna facultativa a implantação de estruturas essenciais à execução da política, o que compromete sua efetividade.

Cabe destacar que o Município de Macaé já possui o Plano Municipal de Enfrentamento ao Uso Abusivo de Psicoativos na Adolescência (2020), aprovado no âmbito do CMDDCA. O plano estabelece diretrizes gerais, objetivos específicos e ações distribuídas entre Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura, Esporte e outros segmentos da rede. O documento organiza estratégias de prevenção, cuidado e proteção integral, reafirmando o caráter intersetorial das ações.

No referido plano, a política de Saúde é designada como responsável pelas ações de natureza clínica, psicológica, psiquiátrica e terapêutica, executadas no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial – RAPS (Portaria GM/MS n.º 3.088/2011), incluindo os CAPS e CAPS AD. Já a Assistência Social tem seu papel delimitado no acompanhamento sociofamiliar, fortalecimento de vínculos, encaminhamentos e, quando necessário, acolhimento institucional, em articulação com o Conselho Tutelar e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Assim, o Projeto de Lei n.º 238/2025 apresenta sobreposição de conteúdo com o Plano Municipal vigente, além de atribuir à Assistência Social responsabilidades clínicas e terapêuticas que contrariam as normativas nacionais do SUAS e o próprio Plano Municipal aprovado em 2020.

Ressalta-se, ainda, que o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Lei Federal n.º 11.343/2006), em seu Art. 19, estabelece que ações de prevenção, atenção e reinserção social devem ocorrer de maneira intersetorial, não cabendo à Assistência Social a execução de serviços clínicos ou terapêuticos. Essas atividades são de responsabilidade exclusiva da política municipal de saúde, por meio da RAPS.

Nesse sentido, a criação de "centros de referência e apoio especializados" destinados ao atendimento de crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas configura serviço clínico-terapêutico e psicossocial especializado, demandando infraestrutura própria, equipe multiprofissional específica e oferta contínua de cuidados.

Diante do exposto, apresentam-se duas alternativas ao Chefe do Executivo: (i) veto parcial, com posterior envio de proposta substitutiva que defina responsabilidades setoriais, realize adequação terminológica, estabeleça estrutura mínima obrigatória, preveja implementação gradual e institua comitê gestor intersetorial; ou (ii) sanção condicionada à regulamentação

rigorosa, delimitando atribuições, fluxos e protocolos intersetoriais, prevendo recursos nas próximas peças de planejamento (LOA e PPA) e pactuando formalmente as responsabilidades entre as Secretarias envolvidas."

Assim, conclui-se pela impossibilidade de sanção integral do Projeto de Lei n.º L-238/2025, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta, mas ressaltando-se que o veto ao art. 3º, *caput* e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, art. 4º e art. 6º da proposta em nada impede a regulamentação e execução da matéria objeto do Projeto de Lei n.º L-238/2025, não resultando em prejuízo à norma.

Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões jurídicas e de conveniência administrativa VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº L-238/2025, para excluir o seu art. 3º, *caput* e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, o seu art. 4º e o seu art. 6º, em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 05 de dezembro de 2025.

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO