



CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2956/2023
Projeto de Lei Legislativo nº 1102/2023

PARECER

Trata o presente processo da apreciação de constitucionalidade e legalidade da proposição de autoria do Ilustre Vereador Juarez do salão, que *“Institui no âmbito Municipal de Cariacica/ES, o Programa Doadores do Futuro, e dá outras providências.”*

O presente projeto tem por finalidade fomentar entre alunos e seus familiares, a conscientização sobre a importância da doação voluntária de sangue, órgãos e medula, de forma a multiplicar o número de doadores regulares.

Sob o aspecto formal, nada obsta a tramitação do projeto, eis que utiliza a via correta para a apreciação da matéria e preenche os requisitos estabelecidos nos artigos 106 a 111 do Regimento Interno.

Importante esclarecer que as políticas públicas são ações e programas que são desenvolvidos pelo “Estado” para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis. São medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem-estar da população. Além desses direitos, outros que não estejam na lei podem vir a ser garantidos através de uma política pública ou de um programa.

O STF julgou em regime de repercussão geral o RE 878.911/RJ, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, e fixou entendimento no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte para dizer que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria, ainda que tais leis estabeleçam novas despesas para o município. Ou seja, a decisão do STF, em repercussão geral, definiu a Tese 917 para reafirmar que: *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou*





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2956/2023
Projeto de Lei Legislativo nº 1102/2023

da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)."

Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte.

Seguem transcritos dois recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, em casos análogos:

(...) Lei nº 5.688/14 do Município do Rio de Janeiro. Obrigatoriedade de que hospitais, postos e demais unidades de saúde do Município implantem procedimentos para armazenamento e aplicação da Vacina BCG-ID. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Competência concorrente em defesa da saúde. Ausência de violação da separação de poderes. Cumprimento de política pública estabelecida pelo Ministério da Saúde. Incidência do Tema nº 917 da Repercussão Geral. (...) 3. A norma em testilha não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo taxativamente previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, limitando-se a dispor, no âmbito do interesse local, acerca do cumprimento de política pública já estabelecida pelo Ministério da Saúde. A matéria prevista na lei visa à prevenção de doença, notoriamente em direção ao público infantil, englobando de forma direta o tratamento do direito constitucional à saúde. 4. O caso resta contemplado pelo Tema nº 917 da Repercussão Geral, segundo o qual "[n]ão 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





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria**

Processo nº 2956/2023
Projeto de Lei Legislativo nº 1102/2023

regime jurídico de servidores públicos” (ARE nº 878.911-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 11/10/16). 5. Agravo regimental não provido) (STF - RE: 1243354 RJ 0061327-82.2016.8.19.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 30/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 29/06/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA A FIXAÇÃO DE PLACA EDUCATIVA. TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. (STF - RE: 1338645 RJ 0046963-08.2016.8.19.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 26/01/2022)

É importante ressaltar, ainda, que na jurisprudência dos Tribunais de todo Brasil há entendimento no sentido de que a falta de previsão de dotação orçamentária específica, para implantação de determinado programa, não acarreta o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade da norma, na medida em que há possibilidade de remanejamento orçamentário e, quando não, posterga-se o planejamento das despesas não incluídas no exercício em que promulgada a norma para o exercício orçamentário subsequente, havendo, destarte, apenas a sua inexecutabilidade¹.

O projeto de Lei em apreço se insere no âmbito das políticas públicas protetivas da Constituição Federal que estabelece como um dos fundamentos do Estado Brasileiro "a dignidade da pessoa humana" (artigo 1º, inciso III), e inclui o direito à igualdade no rol de direitos e garantias fundamentais do cidadão (artigo 5º).

¹ STF. ARE 743.780/MG





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2956/2023
Projeto de Lei Legislativo nº 1102/2023

Para a consecução de tais políticas públicas, reconhecesse a competência legislativa como concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, observando-se os limites de atuação de cada ente, que no dizer de Hely Lopes Meirelles, assim são definidos:

“(...) em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (...) A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução”².

Neste diapasão é o posicionamento da Corte Guardiã da Carta Magna, *in verbis*:

**“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.
CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.
CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA
DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER
EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À**

² Direito Municipal Brasileiro. SP: Malheiros, 17ª ed., pg. 631





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2956/2023
Projeto de Lei Legislativo nº 1102/2023

JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. 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. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF. ARE 1.282.228/RJ. Rel. Min. Edson Fachi. Segunda Turma. Julgado em 15/12/2020)

Diante disso, entendemos que as proposituras que versam sobre políticas públicas/programas por iniciativa parlamentar estão inseridas na competência municipal para dispor sobre assuntos de interesse local, constante no art. 9º, inc. I, da Lei Orgânica do Município e art. 30, incs. I e II, da CF/88, ainda que gere alguma despesa para Administração, haja vista não tratar da estrutura ou da atribuição dos órgãos e nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal).

Reafirma-se que o posicionamento jurisprudencial não autoriza o estabelecimento de competências para o Executivo, mormente para secretarias, como é o caso do julgado abaixo transcrito:

LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria**

Processo nº 2956/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 1102/2023

8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou “o Programa Estadual de Videomonitoramento – PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências” 2. A norma local, **de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação** 3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - ARE: 1357552 RJ 0054261-12.2020.8.19.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 21/03/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 25/03/2022)

Ressalta-se que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo posiciona-se de forma diversa dos Tribunais Superiores, inclusive entendo que a proposição que gera despesas para o Poder Executivo é inconstitucional, como julgado que segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DA LEI N. 6.143/2019, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. VÍCIO NOMODINÂMICO. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E AUMENTO





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria**

Processo nº 2956/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 1102/2023

*DE DESPESA NÃO PREVISTO EM ORÇAMENTO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADA. 1. - É privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo. 2. - O artigo 3º da Lei n. 6.143 de 08 de abril de 2019, do Município de Vila Velha, considerada a sua **iniciativa parlamentar, padece de vício nomodinâmico propriamente dito por violação do artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição Estadual, notadamente por versar sobre organização administrativa e por instituir obrigações que implicam no aumento de despesas municipais não previstas em orçamento, uma vez para a implementação do Projeto de Prevenção da Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família é necessário, como previsto na própria norma, capacitação de profissionais da área da saúde, impressão e distribuição de materiais relacionados ao enfrentamento da violência doméstica, visitas domiciliares periódicas pelos Agentes Comunitários de Saúde, realização de estudos e diagnósticos a respeito do tema. 3. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJ/ES. ADI 0007921-16.2020.8.08.0000. Rel. Des. Dair José Bregunçe de Oliveira. Tribunal Pleno. Julgado em 17/03/2022) (grifo nosso)***

Data máxima vênua ao posicionamento do Poder Judiciário Capixaba, devemos pautar-nos nos julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, eis que guardião da Carta Magna e interprete final das normas infraconstitucionais, respectivamente.





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria**

Processo nº 2956/2023
Projeto de Lei Legislativo nº 1102/2023

Não obstante, em recém julgamento do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, houve modificação do posicionamento do Egrégio Poder Judiciário Capixaba, adequando-se ao entendimento jurisprudencial dos Tribunais Superiores, senão vejamos:

*AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 6.004/2019 DO MUNICÍPIO DE CARIACICA VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. (...) 3. **Norma de origem parlamentar que não cria, não extingue, nem altera órgão ou atribuições e estrutura de órgão do Executivo, nem modifica sua organização administrativa e pessoal não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.** 4. *Pedido julgado improcedente.* (TJ/ES. ADI 0018566-03.2020.8.08.0000. Rel. Des. Fabio Clem de Oliveira. Tribunal Pleno. Julgado em 16/03/2023) (grifo nosso)*

No caso em contentio, há jurisprudência no sentido explanado neste parecer, qual seja, de competência do Poder Legislativo de criar programas ou políticas públicas, mormente do Tribunal de Justiça de São Paulo, *in verbis*:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 10.486, de 15 de março de 2022, de iniciativa parlamentar, que **'Institui o Selo empresa amiga da mulher às empresas que cumprirem metas de valorização a plena vivência da mulher no ambiente de trabalho, e dá outras providências'**. (...) Apontada afronta aos artigos 25 e 176, incisos I e II da Carta Bandeirante. Inocorrência. Falta de previsão de dotação orçamentária específica que não acarreta o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade da norma. Iniciativa de isentar ou reduzir tributo, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual que é concorrente, não havendo exclusividade do Alcaide, tema que foi objeto de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n.*





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2956/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 1102/2023

743780/MG da C. Corte Suprema. Inocorrência de afronta, igualmente, ao artigo 113 do ADCT. Inciso IV do artigo 2º da norma combatida dispõe que "As empresas que reservarem 2% (dois por cento) das vagas de emprego às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar poderão ser asseguradas, mediante lei específica, benefícios tributários a critério do Executivo", não criando, alterando, sequer definindo o benefício, que ficará a critério do Executivo, não se podendo falar, por ora, em estimativa de impacto orçamentário e financeiro. **Lei em comento se insere no âmbito das políticas públicas protetivas da Constituição Federal que estabelece como um dos fundamentos do Estado Brasileiro "a dignidade da pessoa humana" (artigo 1º, inciso III), e inclui o direito à igualdade no rol de direitos e garantias fundamentais do cidadão (artigo 5º), reconhecendo-se, para a consecução de tais políticas públicas, a competência legislativa como concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, não se havendo falar em vício de iniciativa. Tema 917 da C. Corte Suprema. Norma que, por outro lado, não cuida de ato concreto da administração, sequer de organização e planejamento, exercendo a função de, como norma geral e obrigatória, atender ao interesse local, o que conta com o permissivo do artigo 30, inciso I, da Carta da República, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição Bandeirante. (...) Ação improcedente. (TJSP - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2089882-70.2022.87.26.0000) (grifos nossos)**

No entanto, a proposição em comento em seu artigo 3º, atribui a promoção de cursos, seminários e campanhas para os alunos, seus familiares e a comunidade do entorno das escolas, durante o período de aulas e indicando profissional da área da saúde para auxiliar o programa, ferindo desta forma, o rol taxativo, no que tange a iniciativa





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2956/2023
Projeto de Lei Legislativo nº 1102/2023

privativa do chefe do Executivo, consubstanciado no artigo 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal.

Sendo assim, opinamos pelo NÃO PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei em análise, desde que sanado o vício consubstanciado no artigo 3º.

Importante salientar que seria impertinente fazermos uma análise sobre o impacto político desta iniciativa, ao que nos restringimos a emitir parecer sobre a possibilidade ou impossibilidade da propositura.

Por fim, insta frisar que a emissão de parecer por esta Procuradoria não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Este é o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Cariacica/ES, 30 de outubro de 2023.

GUSTAVO FONTANA ULIANA
Procurador Jurídico

POLLYANA ASSIS ZANON SANTÓRIO
Assessora Jurídica

