



## CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 883/2021

Projeto de Lei CMC nº 047/2021

### PARECER

Este processo trata da apreciação de constitucionalidade e legalidade da proposição de autoria do ilustre Vereador Marcelo Zonta, o qual *“Altera o art. 1º da Lei nº 4.511 de 05 de setembro de 2007 para autorizar o Poder Executivo Municipal a ampliar a oferta de exames de mamografia para as 6 macrorregiões existentes no Município de Cariacica, no âmbito do Sistema Único de Saúde.”*

O projeto de lei em análise tem por finalidade ampliar a oferta de serviços já existentes e o acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), além de contribuir para simplificação do funcionamento da rede, já que os avanços tecnológicos tornaram possíveis a parametrização, o rastreamento e a detecção do câncer em estágios iniciais, o que possibilita maior chance de cura.

Esta Procuradoria já foi consultada acerca da constitucionalidade das proposições autorizativas apresentadas pelos parlamentares desta Casa de lei, manifestando-se, conclusivamente, da seguinte maneira:

*“Enfim, respondendo objetivamente à questão formulada na consulta, reiteramos que, em decorrência dos princípios da independência e harmonia entre os Poderes, as leis de iniciativa de vereadores, com caráter autorizativo, padecem de vício de origem, e, assim, são inconstitucionais, devendo se houver, ser retiradas do arcabouço jurídico vigente, pela via legal adequada.”<sup>1</sup>*

O projeto autorizativo não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

---

<sup>1</sup> Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de Cariacica no Proc. nº 1198/2013, datado de 22/03/2013.





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

**Processo nº 883/2021**

**Projeto de Lei CMC nº 047/2021**

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

Nesse sentido, Miguel Reale<sup>2</sup> esclarece o sentido de lei:

*“Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.”*

Padece a norma de vício de iniciativa sendo dessa forma inconstitucional, conforme entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação direta de Inconstitucionalidade nº 3204. No mesmo sentido as Ações Direta de Inconstitucionalidade nº 860 e 1136-STF.

*A inconstitucionalidade esta presente em todo e qualquer projeto “autorizativo”, independentemente deste possuir ou não objeto normativo pertencente ao campo de matérias de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da CR), que por simetria de formas do Pacto Federativo também incide no âmbito dos Entes Federados estaduais (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-8-04, DJ de 1º-10-04).*

Na mesma corrente, o Supremo Tribunal Federal firmou posição de que a utilização das leis de cunho autorizativo não pode ser desvirtuada, pois isso traduz interferência na atividade privativa do Executivo:

---

<sup>2</sup> REALE, Miguel, Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.





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

**Procuradoria**

**Processo nº 883/2021**

**Projeto de Lei CMC nº 047/2021**

*“O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz” (STF, Pleno, Repr. 686-GB, in Revista da PGE, vol. 16, pág. 276).*

Esse é o posicionamento corroborado dos tribunais pátrios conforme pode ser verificado pelos julgados colecionados, inclusive do próprio TJ/ES :

*LEI ESTADUAL - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - AUTORIZAÇÃO PARA ESTADUALIZAÇÃO DE ESTRADA INTERMUNICIPAL - LEI DELEGADA - AUSÊNCIA DE SOLICITAÇÃO POR PARTE DO CHEFE DO EXECUTIVO - VÍCIO DE ORIGEM - INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. (TJPR - ADI: 1363942 PR Ação Direta de Inconstitucionalidade - 0136394-2, Relator: Ruy Fernando de Oliveira, Data de Julgamento: Identificador: 33003500360032003A00540052004100 Conferência em [www3.al.es.gov.br//spl/autenticidade](http://www3.al.es.gov.br//spl/autenticidade). 17/10/2003, Órgão Especial, Data de Publicação: 03/11/2003 DJ: 6489)*

**TJ – ES Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 100010012076**  
CONSTITUCIONAL ADIN - LEI Nº 2.111 DE 28/06/2001 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DA BARRA - AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO - ALUNOS CARENTES DE ENSINOS MÉDIO PROFISSIONALIZANTE E SUPERIOR - INFRINGÊNCIA DE À CARTA ESTADUAL (ARTS. 63, III, 173, E 154, I E II) - **LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE MANTIDA - ATIVIDADE LEGISLATIVA QUE INVADE A ESFERA TÍPICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ATOS QUE INDEPENDEM DE QUALQUER OUTORGA LEGISLATIVA - VÍCIOS DE INICIATIVA (FORMAIS) POR OFENSA À COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO MATERIAL** - CARTA ESTADUAL (173 e 174) - PRIORIDADE PARA O ENSINO PÚBLICO FUNDAMENTAL E PRÉ-ESCOLAR - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (TJES - ADI: 100010012076 es, Relator Alvaro Manoel Rosindo Bourguignon, Data de Julgamento : 04/10/2001, Tribunal Pleno, Data da publicação: 30/10/2007. (grifos nossos)

**Rod. BR 262 - Km 3,5 - S/Nº - Campo Grande – Cariacica/ES – CEP 29.140-052  
Tel/Fax: 0xx(27) 3226-8255 [www.camaracariacica.es.gov.br](http://www.camaracariacica.es.gov.br)**



Autenticar documento em <http://www3.camaracariacica.es.gov.br/autenticidade> com o identificador 38003400340031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



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

Procuradoria

Processo nº 883/2021

Projeto de Lei CMC nº 047/2021

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – 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.(STF – ADI: 4724 AP - AMAPÁ 99404644-76.2012.1.00.0000, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Data de julgamento: 01/08/2018. Tribunal Pleno. Data de publicação: Dje-176 28/08/2018)*

Sendo assim, é incontestável a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (arts. 63, parágrafo único, III e VI, e 91, I, ambos da Constituição Estadual) e de violação ao princípio da independência dos Poderes (art. 17 da Constituição Estadual).

Consta salientar, ainda, que é de competência privativa do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem sobre a gestão/administração e serviços públicos do Município. E, sendo necessárias leis para o seu exercício, somente o Chefe do Executivo poderá iniciá-las, sob pena





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

Processo nº 883/2021

Projeto de Lei CMC nº 047/2021

de caracterizar-se invasão de competência, viciando o processo legislativo e seu produto, que se configura como inconstitucional, conforme artigo 53, inciso IV da Lei orgânica Municipal, *in verbis*:

Art. 53 – Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que versem sobre:

IV – organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão, exarou mais uma vez, o entendimento da Suprema Corte, sobre a inconstitucionalidade da matéria, vejamos:

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana- Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana- Vício de Iniciativa- Ocorrência. 1. **A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. 2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela dispondo sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Ação procedente.**” O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega ofensa aos arts. 29 e 30, I e II, da Constituição. Sustenta que: (i) o município pode legislar sobre assuntos de interesse local, respeitando os requisitos legais e simétricos, como foi feito no caso em questão, que visa a segurança pública; (ii) “o projetos de lei autorizativos, de iniciativa de parlamentares, não são exclusividade da Câmara de Vereadores de Americana, porque, em geral, as Casas Legislativas do País, federal,





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

Processo nº 883/2021

Projeto de Lei CMC nº 047/2021

estaduais e municipais, também, os submetem à tramitação, discussão, à votação e aprovação”. O recurso não deve ser provido. Isso porque a decisão proferida pelo Tribunal de origem está alinhada com a jurisprudência desta Corte, que já decidiu ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que trate sobre matéria de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Nessa linha, confira-se a ementa da ADI 3.169/SP, julgada sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. 1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo. 2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade.” Assentou-se também que a Lei municipal nº 4.385/2006 importaria aumento de despesas para o Município, sem que qualquer especificação sobre a respectiva fonte de custeio tenha sido feita no corpo da mesma. Veja-se trecho do voto condutor do acórdão recorrido: “Não se pretende negar à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município, mas não se pode olvidar que o exercício desse mister não abrange a pretensão de intervir nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem é dado gerir a administração pública municipal, sendo o único a quem cabe, segundo o seu poder discricionário, avaliar a oportunidade e a convivência de iniciar processo legislativo para atingir tal desiderato, mormente em caso como o dos autos, nos quais, que cria obrigações e condutas para o Município, acarretando-lhe despesas em a indicação da fonte de custeio.” Nesse ponto, a decisão proferida pelo Tribunal de origem está igualmente alinhada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que decidiu de ser inconstitucional lei de





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

**Processo nº 883/2021**

**Projeto de Lei CMC nº 047/2021**

iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. *STF - (RE 823698, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 08/02/2017, publicado em DJe-029 DIVULG 13/02/2017 PUBLIC 14/02/2017).*

Desta maneira, sendo desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao princípio de separação dos poderes, estabelecido na Constituição Federal art. 2º e, também, na Constituição Estadual art. 17.

Portanto, opinamos pelo não prosseguimento do Projeto de Lei.

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.

Esse é o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Cariacica/ES, 12 de maio de 2021.

**GUSTAVO FONTANA ULIANA**  
Procurador Jurídico

**KARINA BATISTA OLIVEIRA**  
Assessor Jurídico

**POLLYANA ASSIS ZANON SANTÓRIO**  
Assessor Jurídico

---

Rod. BR 262 - Km 3,5 - S/Nº - Campo Grande – Cariacica/ES – CEP 29.140-052  
Tel/Fax: 0xx(27) 3226-8255 [www.camaracariacica.es.gov.br](http://www.camaracariacica.es.gov.br)



Autenticar documento em <http://www3.camaracariacica.es.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 38003400340031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP -  
Brasil.



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

**Procuradoria**

**Processo nº 883/2021**

**Projeto de Lei CMC nº 047/2021**

