



CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2086/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 90/2025

PARECER

Trata o presente processo da apreciação de constitucionalidade e legalidade da proposição de autoria do Ilustre Vereador Marcelo Guerra Zonta que *“Institui no município de Cariacica, políticas públicas para garantia e proteção dos direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e dá outras providências.”*

O projeto de Lei em análise visa a criação da Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no município de Cariacica.

Além disso, o Legislador afirma que a implementação desta política é fundamental para assegurar o reconhecimento dos direitos das pessoas com TEA e garantir a efetivação de ações e serviços que atendam suas necessidades específicas, promovendo a inclusão social e o pleno exercício de sua cidadania.

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.

Inicialmente, é 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





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2086/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 90/2025

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 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.

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.

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

¹ STF. ARE 743.780/MG





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2086/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 90/2025

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 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

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





Projeto de Lei Legislativo nº 90/2025

nega provimento.” (STF. ARE 1.282.228/RJ. Rel. Min. Edson Fachi. Segunda Turma. Julgado em 15/12/2020)

Diante disso, entendemos que as proposições 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 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**





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

Processo nº 2086/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 90/2025

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)

Do mesmo é o 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)

O objeto da presente lei já fora analisada pelo Tribunal de Estadual de Minas Gerais, ratificando a constitucionalidade da referida lei, vejamos:





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2086/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 90/2025

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 6.126/2022 DA COMARCA DE CONSELHEIRO LAFAIETE - INSTITUI POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GARANTIA, PROTEÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) E SEUS FAMILIARES - NÃO VERIFICAÇÃO DE INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA QUE LHE SERIA VEDADA - CONSTITUCIONALIDADE. - Nos termos do art. 125, § 2.º da Constituição Federal, é da competência do Tribunal de Justiça do Estado o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal por ofensa a norma da Constituição Estadual que faz referência à dispositivo da Carta Federal - A lei de iniciativa do poder legislativo que dispõe sobre política pública para garantia, proteção e ampliação dos direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e seus familiares, no Município de Conselheiro Lafaiete, não apresenta ofensa à regra da separação dos poderes, bem como não cria órgão, cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou o aumento da respectiva remuneração, nem mesmo foi criado, extinto ou modificado órgão ou cargo administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir a iniciativa legislativa do Poder Executivo. A norma também não interfere nas despesas municipais, não envolve projetos de lei orçamentária nem outro tema privativo do Chefe do Executivo, não se verificando interferência do Poder Legislativo em matéria que lhe é vedada. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 1600701-52.2023 .8.13.0000 1.0000 .23.160070-1/000, Relator.: Des.(a) Wanderley Paiva, Data de Julgamento: 10/06/2024, ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 12/06/2024)

Todavia, o referido projeto de lei direciona a capacitação aos servidores públicos,





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2086/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 90/2025

matéria que, conforme entendimento dos Tribunais pátrios, insere-se na esfera de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por tratar da organização administrativa e do regime jurídico de servidores, em observância ao princípio da separação dos poderes, vejamos:

*Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei ordinária n. 2.824/2021 de Porto Velho . **Capacitação de servidores públicos municipais para uso e interpretação da Língua Brasileira de Sinais (LÍBRAS). Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Separação dos poderes . Procedência. Compete privativamente ao Chefe do Executivo municipal a iniciativa de lei que disponha sobre seus servidores públicos**, bem como que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública, com fulcro nos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, d, da Constituição do Estado de Rondonia. Nesse sentido a ADI n. 821/STF, j . em 2/9/2015. A Lei ordinária n. 2.824, de 24 de junho de 2021, do Município de Porto Velho, ao impor ao Município a capacitação de pelo menos vinte por cento dos servidores públicos municipais para o uso e interpretação da Língua Brasileira de Sinais (LÍBRAS), subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa da matéria de sua competência privativa, tratando de normativa inconstitucional por vício de forma (inconstitucionalidade nomodinâmica ou propriamente dita) – violação à independência dos Poderes . DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0805936-18.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des . Roosevelt Queiroz Costa, Data de julgamento: 28/04/2023 (TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 08059361820228220000, Relator.: Des. Roosevelt Queiroz Costa, Data de Julgamento: 28/04/2023, Gabinete Des. Roosevelt Queiroz)*





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Procuradoria

Processo nº 2086/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 90/2025

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OFENSA AOS ARTIGOS 8º E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. É inconstitucional a lei, de iniciativa da Câmara Municipal, que institui Política Municipal de Atenção Integral aos Educandos com Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), estabelecendo atendimento prioritário, formação dos educadores para diagnosticar o transtorno, além de outras medidas que exigem capacitação de servidores, acarretando despesas não previstas pela Lei Orçamentária. Compete ao Prefeito Municipal, por força do art. 8º c/c 82, inciso II, da Constituição Estadual, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70079850889, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 15/04/2019) . (TJ-RS - ADI: 70079850889 RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 15/04/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 29/04/2019)

Sendo assim, opinamos pelo NÃO PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei em análise, em razão dos apontamentos acima descritos.

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





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

Processo nº 2086/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 90/2025

vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Este é o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Cariacica/ES, 15 de maio de 2025.

GUSTAVO FONTANA ULIANA
Procurador Jurídico

