Câmara Municipal
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

PARECER JURÍDICO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 82/2025

INICIATIVA: Vereador Creone Gomes da Silva

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre edil acima mencionado, **"INSTITUI, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES, O PROGRAMA "JIU-JITSU NAS ESCOLAS", E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. "**

A presente proposição visa instituir o programa jiu-jitsu nas escolas com intuito de estabelecer política pública voltada à promoção da prática orientada de artes marciais, com finalidade educacional, esportiva, social e formativa (art. 1º).

Pois bem, sob o aspecto formal, o projeto em questão encontra-se adequado às hipóteses de competência constitucional Municipal legislativa para a matéria, conforme preceitua o art. 30 da Carta Magna e a lei Orgânica Municipal, transcrito abaixo:

CRFB
Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
[...]
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental

LOM
Art. 17 – Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:
[…]
III – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população e **programas de educação** pré-escolar e do ensino fundamental;

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3100390036003800390039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Assinado digitalmente por PABLO LORDES
DIAS:08605163771 Data: 15/07/2025 13:36:33

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Estabelecida a competência municipal para legislar sobre o tema, passamos a análise acerca da existência ou não de reserva de iniciativa para o caso concreto que se apresenta.

Apesar de não haver dúvida de que existem matérias reservadas a iniciativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal e Art. 48, § 1º, inc. I, II, III e IV da lei Orgânica Municipal), em relação aos projetos de lei que criam programas de governo, o entendimento jurisprudencial do Pretório Excelso vem sendo alterado ao longo dos anos e passou a entender que é sim possível a iniciativa parlamentar nos projetos em questão a depender da matéria a ser tratada.

Tal entendimento teve como base o julgamento do Tema 917, da sistemática da repercussão geral, fixou a tese na qual exauriu as matérias que são de competência privativa do chefe do Poder Executivo, conforme vejamos:

> “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)”.

Assim, compreende-se que apenas se trata de norma inconstitucional Lei deflagrada pelo Legislativo que trate da estrutura, criação de cargos ou de atribuição de seus órgãos e do regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo.

Na condição de gestor do Município, compete ao Prefeito a responsabilidade pela condução das políticas públicas, a exemplo do controle de zoonoses, da saúde, da segurança dos munícipes e da proteção ao meio ambiente, bem como da promoção do bem-estar da população. Nesse contexto, impende destacar a nítida distinção entre as funções atribuídas à Câmara Municipal e aquelas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, conforme bem delineado por Hely Lopes Meirelles.

> A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3100390036003800390039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

> Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Nesse sentido, é pacífico o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo no sentido de que Leis Municipais que impõem atribuições específicas a órgãos do Poder Executivo padecem de inconstitucionalidade, por afronta ao princípio da separação dos poderes. Vejamos:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL DE VIANA Nº 2.666/2014 - ENSINO E PRÁTICA DE CAPOEIRA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO – PROJETO DE LEI DE AUTORIA DE VEREADOR - MATÉRIA DE PRIVATIVA COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO – VÍCIO DE INICIATIVA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBSERVADA – AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS PARA AS NOVAS DESPESAS CRIADAS – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS – SITUAÇÃO QUE ENSEJA A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA COM EFEITOS EX TUNC 1 – A lei 2.666/2014, que pretende o chefe do executivo local ver declarada inconstitucional, disciplina o ensino e prática de capoeira na rede pública municipal de ensino de Viana. 2 – Conforme se observa, há plausibilidade nas alegações autorais em relação ao vício formal existente na norma impugnada, posto que essa foi de iniciativa da Casa Legislativa Municipal, sendo que nos termos do art. 31, incs. II e IV, da Lei Orgânica Municipal, reproduzido de forma simétrica ao art. 63, parágrafo único, incs. III e VI, da Constituição Estadual, compete privativamente ao Prefeito Municipal (Chefe do Poder Executivo) as leis que disponham sobre prestação de serviço público e atribuições das Secretarias Municipais. 3 - Com efeito, ao dispor sobre possibilidade de se incluir a prática de capoeira na rede pública de ensino municipal, ao tempo em que atribuiu ao Executivo a tarefa de regulamentar e conceder aplicação à norma, a aludida lei acabou usurpando competência privativa do Prefeito Municipal. 4 – Desse modo, resta manifesta que a invasão de competência legislativa supramencionada é contundente e sua violação importa em atentado contra o princípio constitucional da separação de poderes (artigos 1º e 20 da Constituição Estadual). 5 - Com efeito, em consonância com o princípio da independência e harmonia dos Poderes, previsto no art. 17 da Constituição do Espírito Santo, é certo que a lei em questão não poderia ser de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, configurando, **assim, flagrante inconstitucionalidade formal.** 6 - Outrossim, verifica-se que o

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3100390036003800390039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

> ato normativo impugnado, além do vício de iniciativa, de ordem formal, padece de vício material, eis que estabelece ônus financeiro sem indicar previsão orçamentária predisposta a cobrir os gastos das obrigações impingidas (contratação de professores e produção de material didático), em clara afronta aos artigos 32, inc. I e 112, inc. I, da Lei Orgânica Municipal de Viana e, por simetria, os arts. 64 e 152 da Constituição Estadual. 6 – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.666/2014, do município de Viana, com efeitos ex tunc. CONCLUSÃO: ACORDA O EGRÉGIO TRIBUNAL PLENO NA CONFORMIDADE DA ATA E NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA SESSÃO, QUE INTEGRAM ESTE JULGADO, Á UNANIMIDADE, JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO EMINENTE RELATOR. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 00049936820158080000, Relator : MANOEL ALVES RABELO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 30/07/2015, Data da Publicação no Diário: 03/08/2015)

Nesse sentido, claramente a proposição em questão estabelece atribuições ao Poder Executivo e, portanto, recai em inconstitucionalidade formal. Tendo em vista, principalmente, o artigo 3º da proposta, na qual configura a criação de novas atribuições a estrutura da prefeitura, já que vinculará com as diretrizes pedagógicas, infraestrutura das escolas e a política educacional e esportiva do Município. Assim, configurando matéria de iniciativa reservada ao Prefeito (artigo 48, § 1º, III, da LOM)

Nesta linha, a celebração de contratos, convênios e parcerias configuram ato de gestão, de condução dos negócios e compromissos municipais, razão pela qual pode ser vista como autêntica atribuição administrativa, que encontra-se a cargo do Poder Executivo. Assim, se consolidou o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF:

> CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS E ATOS DE SECRETÁRIOS DE ESTADO. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. I- Norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. II. – Inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (STF – Tribunal Pleno. ADI 676-RJ. DJ de 29/11/1996. Rel. Min. CARLOS VELLOSO).
>
> DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USUPARÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3100390036003800390039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

> INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: “Compete, privativamente, à Assembléia legislativa : XXI – autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembleia Legislativa, nos noventa dias subsequentes à sua celebração”. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgão do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná”. (STF – Tribunal Pleno. ADI 342/PR. Julgamento: 06/03/2003. Rel. Min. SYDNEY SANCHES) (Grifos nossos)

Assim, conclui-se que a previsão de mera “autorização” ao Poder Executivo para implementar o programa e firmar parcerias não se harmoniza com os preceitos constitucionais, notadamente por afrontar o princípio da separação de poderes e a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Executivo. Tal previsão configura vício de inconstitucionalidade formal, razão pela qual deve ser reconhecida como incompatível com a Constituição, não podendo subsistir no ordenamento jurídico municipal tendo sido deflagrada pelo Legislativo .

Ainda o artigo 6º da proposição utiliza o termo “poderá”, veiculam norma destituída de efeitos vinculante e concreto em relação ao Poder Executivo. Configura-se inadequação do conteúdo normativo, uma vez que se trata de dispositivos meramente facultativos ou recomendatórios, sem a imposição de dever jurídico ou previsão de sanção em caso de descumprimento.

Cumpre destacar que a função precípua da norma legal é a de criar, modificar ou extinguir direitos e deveres, com efeitos concretos na ordem jurídica. No caso em apreço, os dispositivos em questão não impõem obrigações, tampouco geram consequências jurídicas, tratando-se, portanto, de matérias que não se compatibilizam com o instrumento legislativo formal.

Diante de todo o exposto, nosso parecer é pela inviabilidade jurídica do Projeto e em obediência aos artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno, encaminha à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e considerações sobre a matéria.

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3100390036003800390039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

É o parecer, salvo melhor juízo, para análise de V. Exªs.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 08 de julho de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB/ES 17.013

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3100390036003800390039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.