



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

PARECER

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 96/2026

INICIATIVA: VER JOÃO MACHADO

À MESA DIRETORA,
Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil **"INSTITUI DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO "PROGRAMA VIDA PLENA", VOLTADO AO AMPARO PSICOSSOCIAL E À INCLUSÃO PRODUTIVA DE GESTANTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIO-ECONÔMICA NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. "**

O presente Projeto de Lei tem por objetivo autorizar o Poder Executivo a instituir o Programa vida plena que tem por intuito instituir apoio psicológico a gestantes vulneráveis.

A análise desenvolvida por esta Procuradoria se restringe ao controle preventivo de juridicidade da proposição legislativa, examinando sua compatibilidade com a Constituição da República, com a Lei Orgânica Municipal, com o Regimento Interno desta Casa Legislativa e com os princípios que regem a Administração Pública.

Não compete ao órgão jurídico manifestar-se sobre a conveniência ou oportunidade da iniciativa, matérias inseridas na discricionariedade política do Parlamento, cabendo-lhe apenas verificar a existência de eventual vício de iniciativa, competência, forma, procedimento ou afronta ao ordenamento jurídico.

Tal orientação decorre do próprio princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, segundo o qual o controle jurídico não substitui o juízo político reservado ao Plenário.

Inicialmente, sob o prisma da competência material e legislativa, o Município possui legitimidade para legislar sobre assuntos de interesse local (Art. 30, I, CF) e para suplementar a legislação federal e estadual (Art. 30, II, CF). A proteção à saúde é

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

competência comum (Art. 23, II, CF) e concorrente (Art. 24, XII, CF), sendo lícito ao Município criar programas de conscientização e proteção a grupos vulneráveis.

Em consonância com o texto constitucional, a Lei Orgânica Municipal também estabelece, de forma expressa, a competência do Município para legislar e implementar políticas públicas voltadas à saúde, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

Art. 2º. O Governo Municipal terá por objetivo fundamental promover o bem estar de todos os munícipes, dando prioridade:

I – à educação, principalmente à pré-escola e ao ensino fundamental;

II – à saúde e à assistência social;

III – à proteção especial à maternidade, à infância, aos idosos e aos deficientes físicos;

Art. 16. Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

Art. 17- Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:

I - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

[...]

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;

Art. 157 - É competência do Município, no âmbito de seu território:

[...]

VII - a proposição de projetos de lei municipais que contribuam para viabilizar e concretizar os serviços municipais de saúde;

Sob esse prisma, é legítima a atuação legislativa municipal na matéria.

Todavia, não obstante a nobre finalidade da proposta, seu alinhamento com a legislação federal vigente e o inegável interesse público que a inspira, impõe-se exame mais aprofundado acerca da observância das normas constitucionais e orgânicas relativas à iniciativa legislativa reservada. Isso porque o projeto, para além da mera instituição de programa de caráter genérico e principiológico, avança sobre matéria

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara

www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

afeta à organização administrativa do Poder Executivo Municipal, disciplinando rotinas administrativas, impondo fluxos de atendimento, estabelecendo mecanismos operacionais específicos e criando atribuições concretas para Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal.

Nesse contexto, verifica-se que diversos dispositivos da proposição extrapolam o campo das diretrizes programáticas abstratas e passam a disciplinar a forma de execução de políticas públicas municipais, interferindo diretamente na gestão administrativa da rede pública de saúde, assistência social e demais setores correlatos. Trata-se, portanto, de matéria inserida no âmbito da denominada “reserva da administração”, cuja condução compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, por envolver planejamento, organização, funcionamento e definição de atribuições internas dos órgãos administrativos.

A Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 48, §1º, delimita de forma expressa as matérias de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, especialmente aquelas relacionadas à organização administrativa, estruturação e atribuições dos órgãos municipais, nos seguintes termos:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral, ao fixar os limites da atuação parlamentar em matérias administrativas, assentou entendimento no sentido de que não há invasão da competência privativa do Chefe do Executivo quando a norma não tratar da estrutura, organização ou atribuições de órgãos públicos, conforme a tese firmada:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara

www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

“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)”.

A análise individualizada dos dispositivos da proposição reforça essa conclusão. O art. 1º, ao instituir diretrizes para implementação do Programa Vida Plena, e o art. 2º, ao estabelecer seus princípios norteadores, possuem natureza predominantemente programática, limitando-se à fixação de objetivos e valores orientadores da futura política pública. Em igual sentido, parte do art. 3º, ao indicar as finalidades gerais do programa, poderia, em tese, ser compreendida como mera definição dos resultados pretendidos pela política pública, sem disciplinar diretamente sua execução administrativa.

Entretanto, a partir do art. 4º, a proposição passa a extrapolar o campo das diretrizes legislativas para ingressar na esfera da organização administrativa do Poder Executivo. Ao prever a realização de encontros periódicos, palestras, rodas de conversa, atendimentos individuais e coletivos por profissionais específicos, oficinas de capacitação, bem como a articulação da rede municipal de saúde para acompanhamento prioritário das gestantes, o projeto deixa de estabelecer objetivos abstratos e passa a disciplinar concretamente a forma de execução da política pública, interferindo diretamente na definição de serviços, procedimentos, prioridades e rotinas administrativas.

Na mesma linha, o art. 5º estabelece critérios objetivos para definição do público-alvo do programa, vinculando a atuação administrativa à comprovação de inscrição no Cadastro Único ou ao atendimento pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, circunstância que igualmente repercute na gestão administrativa dos serviços públicos municipais.

O art. 6º, embora utilize a expressão "poderá buscar parcerias", igualmente interfere na esfera da discricionariedade administrativa ao direcionar a forma de execução da política pública, indicando os instrumentos de cooperação institucional a serem utilizados pelo Poder Executivo. Da mesma forma, o art. 8º, ao prever a regulamentação da lei e mencionar a definição dos órgãos responsáveis pela coordenação e execução do programa, evidencia que a proposição disciplina matéria

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

relacionada à estrutura operacional da Administração Pública, revelando que seu conteúdo ultrapassa a simples fixação de diretrizes legislativas.

Assim, considerada a proposição em seu conjunto, verifica-se que apenas os dispositivos introdutórios mantêm caráter eminentemente programático, ao passo que os demais estabelecem comandos administrativos concretos, disciplinam a execução da política pública e interferem na organização e funcionamento da Administração Municipal, circunstância que caracteriza invasão da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 48, § 1º, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

No caso em exame, embora o projeto não promova expressamente a criação de cargos públicos ou aumento direto de despesas, observa-se que praticamente a integralidade de seus comandos normativos depende da atuação operacional da estrutura administrativa municipal, especialmente da Secretaria Municipal de Saúde e demais órgãos vinculados ao Executivo. A proposta estabelece deveres administrativos específicos, disciplina procedimentos internos, define fluxos de atendimento, cria mecanismos de identificação oficial, determina formas de atuação integrada entre setores administrativos e impõe a implementação de novas rotinas de execução de políticas públicas.

Os artigos relativos ao atendimento multidisciplinar, acompanhamento periódico, atendimento individual, oficina de capacitação dentre outros, evidenciam inequívoca interferência na organização e funcionamento da Administração Pública Municipal. Tais comandos não se limitam a traçar objetivos abstratos de política pública, mas disciplinam concretamente a forma como o Poder Executivo deverá estruturar e operacionalizar suas atividades administrativas.

Cumprir destacar que a definição acerca de quais serviços serão ofertados, quais setores serão responsáveis por sua execução, quais procedimentos administrativos serão adotados, quais documentos serão emitidos, quais fluxos internos serão implementados e quais prioridades administrativas serão estabelecidas constitui matéria típica de gestão administrativa, inserida na esfera de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo. A ingerência legislativa sobre tais aspectos configura violação direta ao princípio da separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Configura-se, portanto, inequívoca ingerência indevida em matéria relativa à organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, bem como criação de novas atribuições administrativas para Secretarias, departamentos e órgãos vinculados ao Executivo, matéria cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 48, §1º, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

Nesse sentido, os Tribunais pátrios vêm reiteradamente reconhecendo a inconstitucionalidade formal de leis de iniciativa parlamentar que, embora revestidas de aparente caráter programático ou autorizativo, acabam por impor obrigações operacionais, administrativas e organizacionais ao Poder Executivo, especialmente quando estabelecem rotinas de funcionamento, atribuições específicas a órgãos públicos ou mecanismos concretos de execução administrativa, vejamos:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MÉRITO. LEI MUNICIPAL DE VILA VELHA. CRIAÇÃO DE LINHA TELEFÔNICA EXCLUSIVA DA GUARDA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO VINCULADO AO EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 6.537/2021. 1. É formalmente inconstitucional lei, de iniciativa de Vereador, que cria atribuição à Secretaria Municipal, dada a violação aos artigos 61, §1º, II, b da CF, art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual, e art. 34, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha/ES. 2. A Lei Municipal nº 6.537/2021, de iniciativa parlamentar, “Dispõe sobre a implantação do nº 153 como linha telefônica exclusiva emergencial da Guarda Civil Municipal de Vila Velha e dá outras providências”. 3. A criação de uma central telefônica para a comunicação de ocorrências pressupõe a reestruturação de órgão vinculado ao Poder Executivo local, com a alocação ou contratação de novos servidores, além da destinação de verba orçamentária permanente para manutenção do serviço pretendido. 4. A lei impugnada viola a iniciativa reservada ao chefe do executivo municipal, que detém a competência exclusiva para estruturar e gerir a respectiva pessoa jurídica de direito público. 5. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade julgada procedente, com efeito ex tunc. (Processo nº 5004689-03.2023.8.08.0000 -

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – RELATOR(A):
SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR**

Ementa: EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS À BASE DE CANABIDIOL. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Prefeito Municipal de Bicas/MG contra a Lei Municipal nº 2.172/2023, que institui política municipal para fornecimento gratuito de medicamentos à base de canabidiol e outros canabinoides nas unidades de saúde pública municipal e privada conveniada ao SUS. Alega o autor que a norma apresenta vício formal de iniciativa, pois foi promulgada pela Câmara Municipal após veto do Executivo, acarretando aumento de despesa e ingerência em atos de gestão administrativa da Secretaria Municipal de Saúde, sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei Municipal nº 2.172/2023 padece de vício formal de iniciativa por tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo; e (ii) verificar se a ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário na norma questionada configura inconstitucionalidade formal. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A competência para dispor sobre a organização e o funcionamento de órgãos da Administração Pública é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme os arts. 66, III, b, g, h e i, 90, V e XIV, 161, I e II, e 173, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais. 4. A lei municipal, ao instituir política pública de fornecimento gratuito de medicamentos e atribuir a responsabilidade pela execução à Secretaria Municipal de Saúde, interfere em matéria reservada ao Executivo, violando o princípio da separação dos Poderes e o princípio da reserva da administração. 5. A criação de despesas de natureza continuada sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro infringe o art. 113 do ADCT, aplicável aos municípios pelo art. 29 da Constituição Federal, e o art. 172 da Constituição do Estado de Minas Gerais. 6. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais corroboram o entendimento de que leis de iniciativa parlamentar que imponham atribuições administrativas ao Executivo e criem despesas sem previsão orçamentária são formalmente inconstitucionais. IV. DISPOSITIVO E TESE 7.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Pedido procedente. Tese de julgamento: 1. Leis municipais que criem atribuições para o Executivo e impliquem despesas de natureza continuada são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro em proposições que criem despesas para o Executivo configura inconstitucionalidade formal. Dispositivos relevantes citados: Constituição do Estado de Minas Gerais, arts. 66, III, g, h e i; 90, V e XIV; 161, I e II; 173, § 1º; ADCT, art. 113; CF/1988, art. 29. Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1294053, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12.03.2021; TJMG, ADI nº 1.0000.23.053386-1/000, Rel. Des. Júlio César Lorens, j. 07.02.2024; TJMG, ADI nº 1.0000.20.475042-6/000, Rel. Des. Sérgio André da Fonseca Xavier, j. 24.09.2021. Tribunal de Justiça de Minas Gerais TJ-MG - ADI: 2927368-82.2023.8.13.0000

TJ-MG — Ação Direta Inconst 29273688220238130000 — Publicado em 28/01/2025A lei municipal, ao instituir política pública de fornecimento gratuito de medicamentos e atribuir a responsabilidade pela execução à Secretaria Municipal de Saúde, interfere em matéria reservada ao Executivo, violando o princípio da separação dos Poderes e o princípio da reserva da administração.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 10.484/2022, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL INSTITUIU A CARTEIRA MUNICIPAL DE SAÚDE DA MULHER, DANDO OUTRAS PROVIDÊNCIAS LEI IMPUGNADA QUE NÃO SE LIMITOU A ESTABELECE REGRAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA, MAS, SIM, DELIMITOU SUA FORMA E MODO DE AGIR E, DESSA MANEIRA, INTERFERIU EM ATOS DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ADMINISTRATIVA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL AÇÃO PROCEDENTE."

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2119923-20.2022.8.26.0000, Rel. Des. Matheus Fontes, unânime, j. 19.10.22)

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

As disposições constantes do projeto de lei não se limitam à instituição abstrata de política pública ou à mera veiculação de normas gerais suplementares. Ao contrário, a proposição detalha mecanismos de atuação administrativa, estabelece deveres concretos de execução, define providências específicas a serem adotadas pelas Secretarias Municipais e cria instrumentos operacionais permanentes a serem mantidos pela estrutura administrativa municipal, invadindo, assim, esfera de competência constitucionalmente reservada ao Poder Executivo.

Não obstante, observa-se também que a utilização de expressões como “poderá realizar”, “poderá instituir”, “fica facultado” ou “observada a conveniência e oportunidade” não possui o condão de afastar o vício formal de iniciativa. Isso porque, ainda que formalmente facultativas, tais disposições acabam por direcionar a atuação administrativa do Executivo, estabelecendo comandos normativos voltados à estruturação e operacionalização de serviços públicos municipais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça possui entendimento consolidado no sentido de que leis autorizativas ou aparentemente facultativas não afastam a inconstitucionalidade quando a matéria disciplinada pertence ao campo da organização administrativa e da gestão interna do Executivo. Isso porque o Poder Legislativo não pode “autorizar” o Chefe do Executivo a exercer competência administrativa que já lhe pertence constitucionalmente, tampouco estabelecer, ainda que indiretamente, quais mecanismos administrativos deverão ser implementados pela Administração Pública.

Conforme entendimento já manifestado pela Procuradoria do Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES no Processo nº 46524/2025 (Veto nº 03/2025), a utilização de termos aparentemente facultativos não descaracteriza a criação de comandos administrativos vinculantes quando a norma elenca ações concretas de gestão pública, interfere na formulação de políticas administrativas ou estabelece obrigações operacionais aos órgãos municipais, conforme se verifica do seguinte entendimento:

Por outro lado, verifica-se que o parágrafo único do art. 2º dispõe sobre medidas a serem adotadas pelo Poder para promover a data, exemplificando ações como campanhas educativas, palestras e exames preventivos, incidindo as violações acima elencadas. Neste ponto, acaba por invadir a competência privativa do Poder Executivo prevista no art. 48, § 1º, inciso III da Lei Orgânica Municipal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Destaca-se que, não obstante a aparente faculdade na implantação das ações com a utilização do vocábulo “poderá”, afere-se imposição de verdadeiros comandos, suprimindo a discricionariedade própria do Administrador na escolha de suas ações e políticas de gestão. Ao elencar a realização de eventos informativos e ações de promoção da saúde, como realização de exames preventivos, acaba por criar e disciplinar obrigações e tarefas para órgãos do Poder Executivo, interferindo em atos típicos de gestão administrativa, ofendendo o princípio da separação de poderes.

Dessa forma, cabe registrar que o dispositivo em análise poderá receber interpretação semelhante àquela consignada no entendimento acima mencionado, diante da possibilidade de reconhecimento de invasão da esfera administrativa do Poder Executivo e violação ao princípio da separação dos Poderes.

Cumprе ressaltar que a proposição, de autoria parlamentar, deveria preservar seu caráter programático e orientador, limitando-se à fixação de diretrizes gerais da referida política pública, cabendo ao Poder Executivo, no exercício de sua função típica, proceder à regulamentação da matéria, definir os fluxos operacionais, estabelecer protocolos e promover a execução das ações necessárias à sua implementação, já que é o Poder Executivo que tem a responsabilidade da execução das políticas públicas.

Nesta linha de entendimento, conclui-se que a proposição, embora revestida de relevante finalidade social, acaba por ultrapassar os limites da atuação legislativa parlamentar ao interferir diretamente na organização administrativa municipal, disciplinando atos típicos de gestão, criando atribuições para órgãos do Executivo, impondo rotinas administrativas e estabelecendo mecanismos concretos de operacionalização de políticas públicas, em afronta ao princípio da separação dos Poderes e às regras de iniciativa privativa previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal.

Assim, feitas as considerações, o parecer é pela inviabilidade jurídica do presente projeto de lei e, portanto, em obediência ao que dispõe os artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno desta Casa, pelo envio à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise, considerações e providências.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Em tempo, caso entenda o Nobre Edil, sobre a possibilidade de apresentação de emendas ou de projeto de lei substitutivo, com intuito de instituir a política pública, sem invadir a iniciativa reservada, adequar a proposta e dar conformidade jurídica ao projeto, podem repercutir na redução de sua densidade normativa e, por conseguinte, em sua efetividade prática, ao afastarem elementos operacionais relevantes à implementação da política pública.

Nesse contexto, o eventual encaminhamento da proposta sob a forma de indicação ao Executivo pode se apresentar como a alternativa adequada, caso assim se entenda pertinente, por conferir maior viabilidade técnica e potencial de implementação, preservando-se, de forma mais ampla, a finalidade e o alcance social da política pública.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 29 de julho de 2026.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB-ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340037003300390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

