



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 779/2025

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Emendas ao PLE nº 002/2025

Parecer nº: 200/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.
PROJETO DE LEI. SUBSTITUTIVO.
INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.
CARTÃO DE IDENTIFICAÇÃO PARA OS
CUIDADORES DE IDOSOS E DEFICIENTES.
EMENDAS Nº 74, 75, 76, 77, 78, 98 E 99.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa manifeste-se sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica de redação das Emendas Parlamentares nº 74, 75, 76, 77, 78, 98 e 99 ao Projeto de Lei nº 002/2025, de autoria do Prefeito Municipal, que dispõe sobre a instituição do cartão de identificação para cuidadores de pessoas com deficiência e de idosos acima de 80 anos no Município de Aracruz e dá outras providências.

É o que importa relatar.





2. DA FUNDAMENTAÇÃO

As emendas parlamentares em epígrafe devem ser analisadas com fulcro nas normas e princípios que estruturam o processo legislativo e a repartição de competências, especialmente a separação e a independência dos Poderes.

Desse postulado deriva o sistema de reserva de iniciativa legislativa, pelo qual a Constituição atribui a determinados órgãos ou Poderes a competência exclusiva para deflagrar o processo de criação de certas leis.

O art. 61, § 1º, da Constituição Federal, de reprodução obrigatória pelos municípios, reserva ao Chefe do Poder Executivo, entre outras, a iniciativa de leis que disponham sobre: (i) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii) servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (iii) criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração.

O poder de emendar projetos de lei é prerrogativa inerente à função parlamentar. Contudo, esse poder não é absoluto, encontrando limites expressos na própria Constituição. O art. 63, I, da CF/88, veda o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica e rigorosa na aplicação dessa regra. No julgamento do Recurso Extraordinário 745.811, sob o regime de repercussão geral (Tema 686), a Corte fixou a seguinte tese: **"São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo".**

Esse vício de constitucionalidade formal, por usurpação de iniciativa, é insanável, não sendo convalidado nem mesmo pela posterior sanção do projeto pelo Chefe do Executivo.

Com a promulgação da EC nº 95/2016, foi inserido no ADCT o art. 113, que estabelece: **"A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou**





renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

Tal norma, de aplicabilidade a todos os entes federativos, visa garantir a responsabilidade na gestão fiscal e a sustentabilidade das contas públicas.

Embora se dirija à "proposição legislativa" como um todo, sua ratio alcança também as emendas que, de forma autônoma, criem ou alterem despesas não previstas no projeto original, exigindo do Poder Legislativo a mesma cautela fiscal imposta ao proponente inicial.

Feitas essas considerações, passo à análise das emendas.

As emendas apresentadas, embora manifestem o louvável intuito de aperfeiçoar e expandir a política proposta pelo Executivo, devem ser submetidas ao escrutínio de conformidade com os parâmetros jurídicos delineados:

A. Emenda nº 74 (Modificativa): Possui natureza meramente redacional e referencial. Não invade a esfera de competência do Executivo, não cria novas atribuições para órgãos administrativos e não gera qualquer aumento de despesa. **Do ponto de vista material, a menção ao Estatuto do Idoso é pertinente, conectando a proposição ao microssistema normativo federal. Logo, a emenda é constitucional.** Contudo, o Projeto também contempla os portadores de deficiência. **Assim, seguindo a lógica da emenda, sugiro a edição de subemenda para citar a Lei Federal nº 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência);**

B. Emenda nº 75 (Modificativa): Ao modificar a definição do beneficiário direto da política pública, a emenda expande o escopo do projeto para além do que foi originalmente concebido e planejado pelo Poder Executivo. A ampliação do universo de potenciais recebedores do cartão de identificação, embora louvável, acarreta





aumento de despesa, ainda que indireto, decorrente da maior demanda pelo serviço (confecção de mais cartões, maior carga de trabalho para análise e expedição). A proposição incide, portanto, diretamente na vedação do art. 63, I, da CF/88, e contraria a tese fixada pelo STF (Tema 686). **Destarte, a emenda padece de inconstitucionalidade formal.**

C. Emendas nº 76 e nº 98 (Supressivas): A justificativa apresentada é a de que o dispositivo a ser excluído por conter vedações ao livre exercício do trabalho. **No entendimento desta Procuradoria, o § 2º do art.1º do PL está eivado de inconstitucionalidade, por violar a isonomia (cria distinção injustificada) e o livre exercício profissional.** Afinal, a finalidade da proposta é garantir o atendimento prioritário do idoso ou deficiente, utilizando o cuidador como instrumento para a efetivação. Ao excluir o cuidador profissional a proposta cria duas categorias de pessoas: (i) aqueles cuidados por familiares (com direito ao cartão); e (ii) aqueles cuidados por profissionais (sem direito ao cartão). **Essa distinção não se baseia em nenhuma diferença real quanto à necessidade de proteção.** Na prática, o PL estaria punindo a pessoa assistida por ter um cuidador profissional. O STF tem uma jurisprudência consolidada no sentido de que as diferenciações legais só são constitucionais se forem baseadas em critérios razoáveis e servirem a um propósito legítimo. Todavia, constata-se a apresentação de duas emendas idênticas (nº 76 e nº 98), com o mesmo objeto e a mesma justificativa, o que constitui uma anomalia no processo legislativo. A praxe regimental e a lógica do processo legislativo determinam que, apreciada uma das





emendas, a outra, por identidade de objeto, seja declarada prejudicada. Assim, opina-se pela aprovação da Emenda nº 76, com a declaração de prejudicialidade da Emenda nº 98.

D. Emenda nº 77 (Modificativa): A emenda interfere diretamente na execução de um ato administrativo, ditando ao Poder Executivo o *modus operandi* da confecção de um documento público. A definição de layout, cor e tipografia de documentos oficiais é matéria afeta à organização administrativa e à execução de serviços públicos, inserida, portanto, na esfera de iniciativa privativa do Prefeito. Ademais, a imposição de características específicas pode implicar custos de impressão não previstos, configurando, ainda que de forma oblíqua, aumento de despesa. **Posto isto, entendo que a emenda padece de inconstitucionalidade formal.**

E. Emenda nº 78 (Modificativa): A instituição de um sistema de validade variável, atrelado à condição médica da pessoa cuidada, impõe à Administração uma nova e complexa atribuição. O órgão responsável terá de criar e gerenciar um sistema de controle de prazos de vencimento distintos, fiscalizar a apresentação de novos laudos e organizar um fluxo contínuo de expedição dos cartões. A medida representa uma interferência na organização e na execução de um serviço público, matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo. **A emenda padece de inconstitucionalidade formal.**

F. Emenda nº 99 (Aditiva): Há vício de iniciativa pois o Legislativo está criando uma nova modalidade de serviço público (cartão digital) e impondo ao Executivo o dever de desenvolver, contratar e manter infraestrutura tecnológica (aplicativo oficial ou plataforma eletrônica),





o que se insere na competência privativa do Prefeito para dispor sobre organização administrativa e serviços públicos. Ademais, a emenda gera aumento de despesa, violando o art. 63, I, da CF/88. A criação de uma solução digital acarreta custos de desenvolvimento de software, implantação, manutenção de servidores, segurança de dados e suporte técnico, não previstos no projeto original. Por fim, a emenda cria uma nova despesa obrigatória sem apresentar qualquer estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, em violação ao art. 113 do ADCT. **Embora a justificativa seja meritória, os fins não justificam os meios, de forma que a emenda padece de inconstitucionalidade formal.**

Ante o exposto, conclui-se que, embora as emendas sejam motivadas por intenções meritórias de aprimoramento da política pública, parte delas padece de vícios formais insanáveis de inconstitucionalidade, por desrespeitarem a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e a vedação ao aumento de despesas em projetos de autoria do Prefeito.

Recomenda-se, como medida de aprimoramento da cooperação entre os Poderes, que as ideias contidas nas emendas ora reputadas inconstitucionais sejam encaminhadas ao Poder Executivo por meio de indicação legislativa.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, concluo que:

A. As Emendas Parlamentares nº 75, 77, 78 e 99 estão eivadas de inconstitucionalidade formal, eis que violam a separação dos poderes e dispõem sobre a organização administrativa do Executivo, matérias reservadas ao Prefeito Municipal;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

B. As Emendas nº 74 e 76 **são constitucionais.** Entretanto, sugiro a edição de subemenda à Emenda Parlamentar nº 74 nos termos da fundamentação.

C. A Emenda nº 98 deve ser declarada **prejudicada**, visto que tem objeto idêntico ao da Emenda nº 76.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 20 de outubro de 2025.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO
Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760

ALINE M. GRATZ
Procuradora Geral – mat. 900288
OAB/ES 10.951



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 330039003000350032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 20/10/2025 17:02

Checksum: **34446B679DC0FF14D5A839AF9265E75166CF956A2FD AFF60ED8FDF831396F931**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 330039003000350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.