



## PROCURADORIA

**Processo Administrativo nº: 1348/2025**

**Requerente:** José Gomes dos Santos

**Assunto:** PLL nº 019/2025

**Parecer nº:** 089/2025

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUI O PROGRAMA GLICOSE EM FOCO NO MUNICÍPIO DE ARACRUZ. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 019/2025, de autoria do Vereador José Gomes dos Santos, que institui o Programa Glicose em Foco no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.





## 2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos "emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo", dentre outras.

**No processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito das proposições legislativas**, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbitrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

[HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.





### 3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

**Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local, são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fixadas essas premissas supra, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

A Constituição Federal, no art. 23, II, prevê ser competência comum da União, Estados e Municípios “cuidar da saúde e assistência pública (...)", e a descentralização administrativa do Sistema Único de Saúde (SUS), prevista no art. 198, exige a atuação dos municípios na formulação e execução de políticas públicas de saúde.

Ademais, a proteção e defesa da saúde é matéria de competência legislativa concorrente da União e Estados (art. 24, XII), de forma que, por extensão, os Municípios podem suplementar essas normas para atender às peculiaridades locais (art. 30, I e II).

O Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que, em razão da descentralização do SUS, os entes subnacionais podem editar normas específicas de saúde além de suprir lacunas da legislação geral, a fim de concretizar direitos de saúde em nível local.

Portanto, sob o prisma material, não há invasão de competência de outros entes, já que o Município atua dentro de seu espaço constitucional, atendendo necessidade local de saúde.

Isto posto, entendo que a matéria tratada no PL nº 019/2025 insere-se no âmbito do interesse local e da competência municipal, eis que trata da saúde pública local, voltada a crianças e jovens com diabetes do município, envolvendo o atendimento na rede municipal de saúde e a integração com escolas locais.

## 4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se a proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Inicialmente, é preciso salientar que a melhor doutrina e jurisprudência as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva previstas nos art. 61, § 1º da CF/88 formam um rol taxativo. E mais, configuram regras de exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

Neste sentido, já decidiu o Pretório Excelso:

**A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.**

(ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)

Na interpretação mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, o § 1º do art. 61 da Carta da República não veda ao Poder Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.

Nesse sentido, revela-se adequada a teoria aventada pelo STF que veda a iniciativa parlamentar quando vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições.

É atribuição do Legislativo formular políticas públicas em linhas gerais, e do Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

Logo, o Poder Legislativo tem a prerrogativa de – concorrentemente com o Poder Executivo – legislar sobre políticas públicas, desde que respeitados os limites impostos pela Constituição.

Dentre os limites, podemos citar a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos/entidades integrantes da estrutura do Executivo.

Isto é, não é possível instituir, por iniciativa parlamentar, novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, nem criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violar o § 1º do art. 61 da Constituição.





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Outro limite é a vedação à edição de leis meramente autorizativas, já que o Executivo não necessita de autorização legislativa para exercer atribuições que lhe são conferidas pela própria Constituição.

Ademais, é preciso observar o Princípio da Reserva da Administração, de modo que o Poder Legislativo, por iniciativa própria, não pode aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa do Executivo.

Neste sentido, a hodierna jurisprudência do Pretório Excelso:

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. **2. Não ofende a separação de poderes a elaboração de política pública por lei de iniciativa parlamentar.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1482513 AgR, Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 16-12-2024, p. 06-02-2025)

**Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo** lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917, com mérito julgado]

Destarte, é permitido ao legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Poder Executivo.

No caso em exame, o PL não cria novos cargos, funções ou órgãos no âmbito da Prefeitura, tampouco reorganiza a estrutura administrativa existente.

A proposta institui um programa a ser executado, em princípio, pelos órgãos competentes já existentes, valendo-se de pessoal e estruturas atuais.

Assim, não há criação formal de órgão nem atribuição inédita de competência às secretarias diversas do seu escopo normal, tendo em vista que cuidar da saúde pública já é atribuição ordinária da Secretaria de Saúde e cuidar dos alunos é atribuição da Secretaria de Educação, de modo que as ações





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

previstas (monitoramento de glicose, acompanhamento de alunos, treinamento de profissionais) inserem-se nas atividades típicas dessas pastas.

Nesse sentido, destaco o precedente do STF na ADI 5758/SC, em que foi validada lei estadual de iniciativa parlamentar que instituiu a distribuição gratuita de análogos de insulina a diabéticos. O Plenário afastou a alegação de vício formal por invasão da iniciativa do Executivo, enfatizando que *“apesar de estabelecer política pública, a lei estadual não cria órgão nem disciplina a organização e o funcionamento da administração pública”*.

O relator, ministro Nunes Marques, ressaltou que não houve usurpação da esfera de competência privativa do Chefe do Executivo, pois a lei apenas concretizou direitos de saúde no âmbito de políticas já cometidas ao Estado, sem interferir na estrutura administrativa.

A decisão é aplicável por analogia ao âmbito municipal, reforçando que leis oriundas do Legislativo podem instituir programas públicos sem vício de iniciativa.

Outro precedente elucidativo é o ADI 3.394/AM, julgada pelo STF em 2008, na qual se examinou uma lei estadual (do Amazonas) que criava um programa de gratuidade de testes de DNA (paternidade/maternidade) para pessoas carentes.

O STF declarou constitucional a lei, rejeitando a tese de vício de iniciativa. Entendeu-se que a instituição de um programa, sem criar órgão nem cargo nem alterar a estrutura administrativa, não configura matéria reservada ao Executivo, mesmo que tal programa gere despesas e deva ser executado pelo governo.

Destarte, entendo que a iniciativa legislativa é comum/concorrente.

## 5. DA CONSTITUCIONALIDADE

### 5.1. Da Constitucionalidade Material

**A exigência de matrícula escolar como condição de elegibilidade ao Programa Glicose em Foco estabelece uma barreira que afronta de modo**





substancial o desenho constitucional do direito à saúde e, por derivação, o projeto de sociedade solidária preconizado pela Constituição.

O art. 196 da Carta Magna consagra a saúde como direito de “todos” e dever do Estado, qualificando-o por dois predicados indissociáveis: universalidade e igualdade de acesso.

Esses predicados operam como cláusulas estruturantes e não admitem filtros que, sem fundamento técnico-sanitário, rompam a promessa de cobertura integral justamente para os grupos mais vulneráveis.

Quando o legislador restringe o benefício àqueles que ostentam “matrícula ativa em escola do Município”, desloca o eixo de inclusão do critério clínico para um critério educacional, absolutamente estranho à lógica biomédica que justifica o fornecimento do sensor de glicemia.

Aparentemente neutra, a restrição produz uma discriminação indireta, pois atinge o subconjunto de crianças e adolescentes que se encontra fora da rede formal: (i) os que evadiram por pobreza extrema; (ii) os sujeitos com deficiência severa que impedem frequência regular; (iii) aqueles em acolhimento institucional; (iv) os hospitalizados de longa permanência; e (v) os inscritos em modalidades alternativas de ensino.

Exatamente por se acharem em condição socioeconômica ou de saúde mais frágil, são eles os que mais necessitam do monitoramento contínuo de glicose e, paradoxalmente, são os alijados.

Nesse cenário, a regra cria qualificação como barreira irrazoável e inconstitucionalidade por violação ao núcleo essencial do direito social.

A norma restringe o próprio princípio da equidade esculpido no art. 7º, II, da Lei nº 8.080/1990: a igualdade impõe foco nos mais desassistidos, não sua exclusão.





**Assim, haveria uma dupla penalização: a criança fora da escola é privada do direito à educação e, adicionalmente, do suporte tecnológico capaz de reduzir complicações graves do diabetes.**

Em síntese, a restrição viola o art. 196 da Constituição, ao minar a universalidade e a igualdade de acesso; o art. 227, que impõe proteção integral e prioridade absoluta à infância; o art. 1º, III, que cuida princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que nega cuidado básico a quem mais dele precisa; e o princípio da equidade do SUS, convertido em comando legal pela Lei nº 8.080/1990.

Diante disso, **impõe-se a supressão do inciso IV do art. 2º, do inciso III do art. 3º, e do inciso III do art. 5º** do Projeto de Lei em epígrafe, **sob pena de inconstitucionalidade.**

## 5.2. Das Normas de Controle Orçamentário e Financeiro

A Constituição Federal, ao inaugurar o modelo federativo dotado de autonomia político-administrativa para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, impôs também um contrapeso fiscal-orçamentário cujo objetivo é preservar a solvência das contas públicas, assegurar a continuidade dos serviços estatais e, sobretudo, conferir transparência e responsabilização na criação de novas despesas ou na renúncia de receitas.

Esse feixe de salvaguardas ganhou densidade normativa em dois blocos distintos, mas complementares, de dispositivos: (i) as normas constitucionais de controle orçamentário-financeiro propriamente ditas, incluídas no texto magno e em seus atos de transição; e (ii) o regime infraconstitucional estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), considerada a pedra angular do equilíbrio fiscal contemporâneo.

Desde 2016, esse arcabouço foi reforçado pela inserção do art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispositivo que passou a





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

exigir, de modo peremptório, a estimativa prévia do impacto orçamentário financeiro em qualquer proposição legislativa que crie ou amplie despesa obrigatória ou que conceda renúncia de receita.

Eis a redação do art. 113 do ADCT:

**Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

Da leitura do dispositivo, dois aspectos merecem relevo:

- 1. Amplitude subjetiva:** A norma se dirige a qualquer proposição legislativa, em qualquer esfera federativa, seja de iniciativa parlamentar seja de iniciativa do Chefe do Executivo. Logo, alcança, direta e imediatamente, projetos de lei apresentados por vereadores nos municípios; e
- 2. Exigência de simultaneidade:** A estimativa deve acompanhar a proposição, ou seja, integrar o processo legislativo desde a fase de apresentação. Não basta a promessa de cálculo posterior nem condicionante vaga (desde que haja dotação). A estimativa é condição de procedibilidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou-se no sentido de que a inobservância do art. 113 do ADCT configura vício formal insanável, senão vejamos:

**A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.** [ADI 5.816, Rel. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, p 26-11-2019]





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Outro exemplo paradigmático é o da ADI 6.303/RR, na qual o STF invalidou lei estadual que concedia isenção de IPVA sem o estudo de impacto. O Pleno assentou que o art. 113 do ADCT “*constitui comando de observância compulsória, cujo descumprimento macula o processo legislativo*”.

Nessa toada, os art. 15 e 16 da LRF vedam a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa sem a respectiva estimativa do impacto, e exigem declaração de compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA, senão vejamos:

**Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**

**Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:**

**I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;**

**II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

O Projeto de Lei nº 019/2025, ao instituir o Programa Glicose em Foco, cria despesa continuada e de caráter obrigatório: **a aquisição mensal de sensores de glicemia e a capacitação de servidores.**

Embora o art. 7º do texto declare que as despesas “*correrão por conta das dotações orçamentárias da Secretaria de Saúde, condicionadas à disponibilidade financeira de cada exercício*”, tal cláusula tem valor meramente declaratório. O artigo não substitui a estimativa exigida, tampouco demonstra de onde virá a receita, nem comprova aderência ao PPA, à LDO ou à LOA.

**Portanto, o projeto incorre em violação frontal ao art. 16, I e II, da LRF, e, em consequência, infringe o art. 113 do ADCT.**





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Tratam-se de vícios formais e materiais: porque afeta o procedimento legislativo (condição de admissibilidade), e compromete o equilíbrio fiscal e a eficácia do direito à saúde (programa nasce sem lastro financeiro).**

Logo, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do projeto.

## 6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

## 7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 59, § Único, da CF, instituiu a exigência de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das normas. A LC nº 95/98, estabeleceu diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Compulsando os autos, verifico que a proposta está em conformidade com a referida norma.

## 8. CONCLUSÃO

Isto posto, nos termos da fundamentação, entendo que o PLL nº 019/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, viola formal e materialmente a Constituição.

Assim, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** da proposta de lei.

Ressalto, porém, tratar-se de vícios sanáveis, mediante a apresentação do **estudo de impacto orçamentário e financeiro**, e a edição de **emendas para suprimir o inc. IV do art. 2º, o inc. III do art. 3º, e o inc. III do art. 5º do PL**.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 26 de maio de 2025.

**MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO**

Procurador – mat. 015237  
OAB/ES 14.760



## 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 320039003800310030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 26/05/2025 15:34

Checksum: **C10EDD46E6A24B7FCF5065664E34401C97BFF71C78BF72B27EFEEA85F7F4F20F**



---

Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 320039003800310030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.