



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 3497/2025

Requerente: Vereador Daniel Caldas Soares Ferreira

Assunto: PLL nº 064/2025

Parecer nº: 213/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERA A LEI 3.840/2014. PROGRAMA BOLSA ATLETA. ARTIGO 113 DO ADCT. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE.

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 064/2025, de autoria do vereador Daniel Caldas Soares Ferreira, que altera a Lei nº 3.840/2014 que instituiu o Programa Municipal de Cidadania Esportiva e Lazer - Bolsa Atleta.

É o que importa relatar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo 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 (Lei nº 8.906/94). 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 arbítrio 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

3.1 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 é inconstitucional.

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, passo a verificar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

A matéria versada no PL nº 64/2025 possui natureza híbrida: **(1)** fomento ao desporto, e **(2)** proteção à maternidade.

No tocante ao fomento ao desporto, a Lei nº 3.840/2014, que se visa alterar, é um ato de fomento eminentemente local. Como visto, o art. 30, I, da CF/88, confere ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

A definição das regras, critérios de elegibilidade e manutenção de um programa de fomento desportivo financiado pelo erário municipal é expressão do interesse local.

Logo, se o Município detém a competência para criar e financiar o programa, detém, por consequência lógica, a competência para definir e alterar as regras de sua concessão e manutenção.

No que tange à proteção à maternidade, esta se qualifica como um direito social fundamental, insculpido no art. 6º da Carta Magna. Ademais, insere-se na esfera da proteção e defesa da saúde, matéria de competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII, CF).

Neste ponto, o Município exerce sua competência com fulcro no art. 30, II, da CF/88, que lhe permite suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. A justificativa do PL é explícita ao reconhecer a existência de normas federais (Lei nº 14.614/2023) e estaduais (Lei nº 12.208/2024) sobre o tema.

O PL nº 64/2025 atua, portanto, como norma suplementar, aplicando (densificando) as diretrizes de proteção à atleta gestante, já estabelecidas pelo Estado e pela União, ao âmbito específico do programa municipal.

Ante o exposto, entendo que **o Município é competente para legislar sobre a matéria**, com fundamento nos incisos I e II do art. 30 da Constituição.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3.2. 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).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo.

Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º, e 165 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.

Os referidos comandos constitucionais, que explicitam as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, são 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,





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

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

No caso em exame, o projeto não trata de regime jurídico de servidores, visto que a própria Lei nº 3.840/2014, em seu art. 6º, dispõe que *"a concessão da Bolsa Atleta não gera nenhum vínculo trabalhista entre os atletas beneficiados e a Administração Pública Municipal"*.

O projeto também não cria órgãos nem altera as atribuições de secretarias.

Lado outro, é inegável que a proposta cria despesa obrigatória, ao garantir a manutenção do benefício para atletas que, sob a regra atual, teriam o pagamento suspenso.

Porém, conforme a hodierna jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vide Tema nº 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911), ***"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 (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)"***.

Assim, embora o PL cria despesa para o Poder Executivo, não toca nas matérias de reserva estrita do Prefeito Municipal (regime de pessoal e organização administrativa).

Destarte, o Projeto de Lei nº 64/2025 **não padece de vício de iniciativa**.





3.3. DA EXIGÊNCIA DO ART. 113 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Superada a questão da iniciativa, resta a análise de outro requisito formal de índole constitucional e financeiro: o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela EC nº 95/2016.

Eis a redação do citado dispositivo:

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.

A norma, diferentemente do art. 61 da CF/88, não trata de quem pode propor a lei (iniciativa), mas de como a proposta deve ser formalmente instruída.

O art. 113 do ADCT é uma regra de responsabilidade fiscal aplicável a todos os entes da federação, incluindo os Municípios, e a todas as proposições, independentemente da autoria (seja parlamentar ou executiva).

Como demonstrado, o PL nº 64/2025 altera despesa obrigatória, pois garante a continuidade de pagamentos que antes seriam cessados.

Compulsando os autos, **verifica-se a ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.**

Embora o Tema nº 917 da Repercussão Geral do STF autorize o vereador a propor o Projeto que cria despesa, o art. 113 do ADCT exige que, ao fazê-lo, seja anexado o estudo de impacto.

A ausência deste documento de instrução obrigatório macula a proposição de vício de inconstitucionalidade formal. Trata-se, contudo, de um vício sanável.

O mérito da proposta é louvável. A solução que melhor atende ao interesse público não é o arquivamento sumário, mas a correção procedimental.

Assim, **recomenda-se que o PL seja baixado em diligência ao Autor, para que este providencie, mediante consulta aos órgãos técnicos do Poder Executivo (que detém dados financeiros do programa), a referida estimativa, saneando o vício e permitindo a regular tramitação.**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

4. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

A Constituição Federal prescreve que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. A regra atual da Lei nº 3.840/2014, ao exigir "*plena atividade esportiva*" como condição *sine qua non* para a manutenção da bolsa, promove uma discriminação indireta de gênero.

Ela impõe uma penalidade (perda do benefício) a uma condição fisiológica (gestação e puerpério) exclusiva das atletas mulheres, ou a um ônus social (adoção) que recai desproporcionalmente sobre elas.

O Projeto de Lei nº 64/2025 corrige essa distorção, aplicando a isonomia em sua dimensão material, tratando os desiguais na exata medida de suas desigualdades, o que é um imperativo constitucional.

O art. 6º da Constituição elenca a proteção à maternidade e à infância como um direito social. O Pretório Excelso, em reiterados julgados, tem protegido a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), o que inclui a vedação a que a mulher seja forçada a uma "escolha trágica" entre o desenvolvimento de sua carreira profissional (no caso, esportiva) e o exercício da maternidade.

A manutenção do fomento financeiro durante o período de vulnerabilidade é uma ação afirmativa que concretiza esses preceitos constitucionais.

O projeto está alinhado com o ordenamento jurídico e, como apontado na justificativa, não é uma inovação isolada, adequando a norma municipal às diretrizes já fixadas em normas estaduais e federais com o mesmo objeto.

Portanto, **o projeto é materialmente constitucional e legal.**

5. 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.**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

6. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 59, Parágrafo Único, da Constituição Federal 1988, estabeleceu a necessidade de edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/1998 estabeleceu as diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Compulsando os autos, observo que a proposta está em consonância com o ordenamento jurídico pátrio.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 064/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, **é formalmente inconstitucional por violação ao art. 113 do ADCT.**

Todavia, trata-se de vício sanável.

Assim, recomendo, **a baixa da proposição em diligência ao Autor, para que este providencie**, se necessário com o auxílio técnico dos órgãos técnicos do Poder Executivo, **a estimativa de impacto orçamentário e financeiro**, saneando o vício e permitindo, assim, a regular tramitação da matéria.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 12 de novembro 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 340030003500390035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 13/11/2025 16:32

Checksum: **05D717976BA7649D82D5E8F2450E103C40F3C30B703E1313A3588CD2455B78BE**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 340030003500390035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.