



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 23 de fevereiro de 2026.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 5072/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 875/2025

Autoria: AGENTE DIAS

PASTOR DINHO SOUZA - PL

Ementa: Institui-se o programa de assistência social e saúde pública “ABORTO NÃO!”, com a finalidade de proporcionar amparo psicossocial para crianças, adolescentes e mulheres adultas grávidas em razão de violência sexual, que optem por seguir com a gestação até o seu final.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

PROCESSO Nº: 5072/2025

PROJETO DE LEI Nº: 875/2025

REQUERENTE: VEREADOR AGENTE DIAS

ASSUNTO: “INSTITUI O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE SAÚDE PÚBLICA DENOMINADO “ABORTO NÃO! ” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

PARECER JURÍDICO Nº 050/2026

I - RELATÓRIO

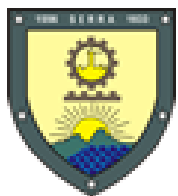
Cuidam os autos de Projeto de Lei de autoria do ilustre Vereador Agente Dias que “Institui o Programa de Assistência Social e de Saúde Pública denominado “Aborto Não!” E dá outras providências”.

Em sua justificativa, o autor da proposição argumenta que o projeto visa criar uma política pública de conscientização e apoio, com o objetivo de reduzir o número de abortos no



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200330036003500310037003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

município, oferecendo alternativas e assistência a gestantes em situação de vulnerabilidade.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação quantos aos aspectos legais e constitucionais para o início da sua tramitação, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento a Minuta de Projeto de Lei em estudo, a correspondente Justificativa e os despachos de encaminhamento para elaboração de parecer jurídico prévio.

II - FUNDAMENTOS

Inicialmente, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no art. 18, IV, da Lei Municipal nº 6.134/2025, o qual determina à Procuradoria o assessoramento da Mesa Diretora e da Presidência desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução nº 278/2020.

Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

1. Da Competência Legislativa

A Constituição Federal, em seu art. 23, II, estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “cuidar da saúde e assistência pública”. No âmbito do interesse local (art. 30, I, da CF/88), o Município pode legislar sobre esses temas, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

O projeto em análise, ao instituir um programa de assistência social e saúde, insere-se, em tese, na competência legislativa municipal. Contudo, a forma como essa competência é exercida deve observar as regras de iniciativa e a separação de poderes.

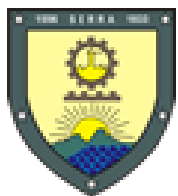
2. Da Distinção entre Política Pública e Programa de Governo

É fundamental, para a correta análise da proposição, distinguir os conceitos de Política Pública e Programa de Governo.

As Políticas Públicas representam o conjunto de diretrizes, objetivos e princípios que norteiam a atuação do Estado em uma determinada área. São estabelecidas por meio de lei em sentido amplo, e o Poder Legislativo tem plena competência para instituí-las, definindo os fins que a Administração Pública deve perseguir. Por exemplo, uma lei que estabelece como política pública municipal a proteção à maternidade e à primeira infância é, em regra, constitucional.

Por outro lado, os Programas de Governo são os instrumentos de execução e





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

operacionalização dessas políticas. Eles detalham as ações concretas, a alocação de recursos, a estrutura administrativa necessária e as atribuições específicas dos órgãos e servidores que os executarão. A criação e a gestão de programas são atos de administração típicos, inseridos na esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Uma lei de iniciativa parlamentar pode, portanto, estabelecer uma política pública, mas não pode criar e estruturar um programa de governo, sob pena de invadir a esfera de gestão da Administração Pública. Ao fazê-lo, o Legislativo deixa de apenas legislar (estabelecer normas gerais e abstratas) e passa a administrar, violando o princípio da separação de poderes.

No caso em tela, o Projeto de Lei não se limita a traçar diretrizes gerais. Ele institui um programa específico, com nome, objetivos e ações detalhadas, determinando como o Poder Executivo deve agir para executar uma política. Essa abordagem transforma a lei em um ato de gestão, o que caracteriza a usurpação de competência.

3. Do Vício de Iniciativa e da Separação de Poderes

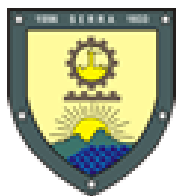
O ponto central da análise deste projeto de lei é a verificação de possível vício de iniciativa. O art. 143, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município da Serra, em simetria com o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, estabelece que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo.

Conforme exposto, o Projeto de Lei nº 875/2025, ao instituir o "Programa Aborto Não!", detalhando sua execução, cria uma série de atribuições para órgãos da administração pública municipal. A implementação de um programa dessa natureza implica, necessariamente, na organização e execução de serviços, na alocação de pessoal e na utilização de recursos, matérias que se inserem no campo da gestão administrativa, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) é pacífica ao reconhecer a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criam ou estruturam programas e impõem obrigações a órgãos do Poder Executivo.

STF — ARE 1486522 RJ — Publicado em 17-07-2024 - EMENTA: AGRADO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRADO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 8.419/2022 DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE 'POLÍTICA DE DESJUDICIALIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIRETA E INDIRETA'. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELA CORTE DE JUSTIÇA LOCAL. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.





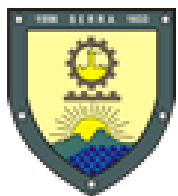
CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou procedente a Ação Direta para declarar, com efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da Lei 8.419, de 05 de outubro de 2022, do Município de Petrópolis, aos fundamentos de que (a) “houve invasão do Poder Legislativo na competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, no que concerne ao funcionamento e à organização da Administração Pública Estadual” (Doc. 3, fl. 10); e (b) houve violação à separação de poderes, bem como ao art. 113, I da Carta Estadual, “na medida em que impôs obrigações ao Poder Executivo Municipal sem indicar a respectiva fonte de custeio”. 2. A pretexto de instituir medidas de desjudicialização da Administração Pública, o diploma legal contestado, de iniciativa do Poder Legislativo, adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a seus órgãos. Dessa forma, contrariou as regras de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como o princípio da separação de poderes. 3. Agravo Interno a que se nega provimento.

No mesmo sentido o Tribunal de Justiça do Espírito Santo decidiu:

TJ-ES — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 50121150320228080000 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº 4.070/2022. VÍCIO DE INICIATIVA E NÃO OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES. PROPOSTA LEGISLATIVA QUE CRIA ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Viola o disposto nos artigos 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI, ambos da Constituição Estadual (artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alíneas a e e, ambos da Constituição da República), a lei municipal de iniciativa parlamentar que cuida de atividades eminentemente executivas, eis que cria novas atribuições ao Poder Executivo Municipal, tratando, em última medida, de política pública de saúde municipal. Precedentes. 2. A teor dos artigos 926 e 927, incisos I e V, ambos do Código de Processo Civil, que estabelecem o dever de uniformização de jurisprudência, a necessidade de observância aos precedentes do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, bem como do órgão plenário deste e. Tribunal de





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Justiça, não há outro caminho se não o de adotar ao presente caso a mesma solução dada pelos tribunais pátrios a casos análogos ao presente. 3. A questão analisada não se amolda àquela resguardada pelo Supremo Tribunal Federal na tese de Repercussão Geral nº 917, vez que a legislação municipal impugnada tratou da organização e de atribuições de órgãos do Poder Executivo Municipal. 4. A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam 'aquilo que não poderia autorizar' podem existir e vigor. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Linhares nº 4.070/2022, com efeitos ex tunc.

O projeto, portanto, ao determinar a criação de um programa e detalhar suas ações, interfere diretamente na organização e no funcionamento da administração pública, usurpando competência privativa do Prefeito e violando o princípio da separação dos poderes.

4. Da Criação de Despesas e o Tema 917 do STF

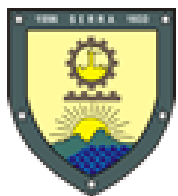
O projeto em tela, ao prever a implementação de um programa com diversas ações, inevitavelmente gera despesas para o Município, seja com a contratação de pessoal, aquisição de materiais ou reestruturação de serviços.

O STF, no julgamento do Tema 917 de Repercussão Geral, fixou a tese de que “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”.

No presente caso, contudo, a tese do Tema 917 não se aplica para validar a proposição. Isso porque o projeto não apenas cria despesas, mas avança sobre a esfera de gestão administrativa, definindo as atribuições de órgãos do Executivo para a execução do programa, o que é vedado. Conforme decidido pelo TJES em caso análogo, a tese do Tema 917 não socorre a legislação quando esta trata da organização e atribuições de órgãos do Poder Executivo.

**TJ-ES — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
50126040620238080000 - EMENTA: AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº
4.135/2023. VÍCIO DE INICIATIVA E NÃO OBSERVÂNCIA AO
PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES. LEI DE AUTORIA DO
PODER LEGISLATIVO QUE DISCIPLINA SOBRE REGIME
JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER**





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Viola o disposto nos artigos 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual (artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alíneas a e e da Constituição da República), a lei municipal de iniciativa parlamentar que disciplina sobre questões afetas às condições de trabalho dos servidores ocupantes dos cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias, prevê reajuste anual para as gratificações de produtividade desses servidores públicos, delimita diversas alterações nas regras de cômputo da referida gratificação de produtividade e traz, ainda, hipóteses de flexibilização de carga horária de trabalho da referida carreira, tratando, em última medida, do regime jurídico de servidores públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal. Precedentes. 2. A teor dos artigos 926 e 927, incisos I e V, do Código de Processo Civil, que estabelecem o dever de uniformização de jurisprudência, a necessidade de observância aos precedentes do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, bem como do órgão plenário deste e. Tribunal de Justiça, não há outro caminho se não o de adotar ao presente caso a mesma solução dada pelos tribunais pátrios a casos análogos ao presente. 3. A questão analisada não se amolda àquela resguardada pelo Supremo Tribunal Federal na tese de Repercussão Geral nº 917, vez que a legislação municipal impugnada tratou de regime jurídico de servidores públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Linhares nº 4.135/2023, com efeitos ex tunc.

A questão analisada não se amolda àquela resguardada pelo Supremo Tribunal Federal na tese de Repercussão Geral nº 917, vez que a legislação municipal impugnada tratou de regime jurídico de servidores públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal.

Ademais, a proposição não apresenta a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), o que configura vício material.

5. Da Possibilidade de Projeto Indicativo

Identificado o vício de iniciativa, o Regimento Interno desta Casa Legislativa oferece um instrumento para que o Poder Legislativo possa sugerir ao Executivo a implementação de políticas públicas: o Projeto Indicativo.

Nesse aspecto temos que o melhor caminho é o Art 136 do Regimento interno:





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Art. 136. O Projeto Indicativo é a recomendação da Câmara Municipal da Serra ao Poder Executivo local, no sentido de que este promova a abertura de processo legislativo que verse sobre matéria de sua competência. Parágrafo único. Os Projetos Indicativos terão a forma de Minuta de Projeto de Lei.

Feita a transcrição, fica claro que a veiculação válida do Projeto Indicativo está necessariamente atrelada à verificação no caso de dois requisitos, quais sejam, que a matéria versada seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e que, como em qualquer ato da Administração, haja interesse público em sua realização.

No caso concreto entendemos satisfeito o quesito “iniciativa privativa do Prefeito”, pelos fundamentos descritos anteriormente, de modo que a referida matéria poderá, caso entendam os nobres edis, ser enviada por meio de Projeto Indicativo.

Com relação às questões de técnica legislativa, observo que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar 95/98, o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissões deste Parlamento, dentro da margem da conveniência e oportunidade.

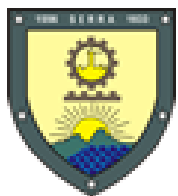
Nesse contexto, cumpre esclarecer que, conforme estabelece o art. 141 e seus parágrafos do Regimento Interno desta Câmara Legislativa, nos termos da Resolução nº 278/2020, as proposições devem ser protocolizadas eletronicamente ou, excepcionalmente, no Protocolo Geral da Casa, sendo numeradas em ordem sequencial e encaminhadas à Presidência, prevalecendo, em caso de matérias idênticas, a de protocolo mais antigo, com arquivamento das demais. No entanto, após consulta ao sistema legislativo e ao sítio eletrônico desta Casa, verifica-se que não há, nesta Sessão Legislativa, qualquer outra proposição com o mesmo objeto, não incidindo, portanto, o óbice de duplicidade previsto no referido artigo, tampouco a vedação do art. 67 da Constituição Federal, que trata da reapresentação de projetos rejeitados na mesma sessão legislativa.

Diante disso, ainda que reconhecendo os elevados valores que fundamentaram a proposição da norma, não há como endossar o Projeto de Lei em avaliação tendo em vista o vício de iniciativa insanável, que macula a proposição por invadir competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

III - CONCLUSÃO

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, **opina esta Procuradoria pelo NÃO PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei nº 875/2025**, por padecer de vício formal de iniciativa, uma vez que dispõe sobre a criação e estruturação de programa a ser executado por órgãos da Administração Pública, matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em violação ao art. 143, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal e ao princípio da separação dos poderes, sem embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria, em caso de solicitação pelas Comissões





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Competentes, Mesa Diretora e Presidência ou outras questões não abordadas neste parecer.

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer que submetemos à apreciação Superior, motivo pelo qual ENCAMINHAMOS os autos ao Procurador Geral.

Serra/ES, 23 de fevereiro de 2026.

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

MAYCON VICENTE DA SILVA

Assessor Jurídico

Nº Funcional 4113594-2

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

MAYCON VICENTE DA SILVA
Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200330036003500310037003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

