



# CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

VITÓRIA, 23 de fevereiro de 2026.

**De:** Procuradoria  
**Para:** Presidência

**Referência:**

Processo nº 2824/2026

Proposição: Requerimentos: Atividades das comissões nº 2/2026

**Autoria:** Luiz Emanuel

Aloísio Varejão - PSB, Aylton Dadalto - REPUBLICANOS, Mauricio Leite - PRD, Karla Coser - PT

**Ementa:** Encaminhamento dos Projetos de Lei nº 57/2025 e 205/2025 à Procuradoria desta Casa Legislativa.

---

### DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

**Fase Atual:** Providência

**Ação realizada:** Conhecimento e Providência

**Descrição:**

**MANIFESTAÇÃO – PROCURADORIA-GERAL**

**Interessado:** Presidente da CCJ

**Assunto:** Devido processo legislativo (art. 59 e seguintes da CF/88), leis “autorizativas”, vício de iniciativa e controle preventivo de constitucionalidade – análise do **PL nº 57/2025** e do **PL nº 205/2025**.

Trata-se de consulta encaminhada à Procuradoria para manifestação acerca da constitucionalidade dos Projetos de Lei nº **57/2025** e nº **205/2025**, com enfoque na possibilidade de serem enquadrados como “proposições autorizativas” e, por conseguinte, sofrerem objeção por vício de iniciativa, bem como para exame do mérito constitucional-material de cada proposição. Consta do expediente que o encaminhamento visa “melhor apurar a constitucionalidade ou não da respectiva matéria, sobretudo, no que concerne à possibilidade de se aferir vício de iniciativa às proposições edílicas, as quais, apenas autorizam a administração executiva à prática de atos administrativos”.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### I) PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS E A QUESTÃO DAS “LEIS AUTORIZATIVAS” (INICIATIVA PARLAMENTAR)

#### 1) Devido processo legislativo constitucional (art. 59 e ss., CF/88) e controle preventivo

O art. 59 da Constituição Federal estrutura o processo legislativo (espécies normativas, quóruns e ritos) e, em conjugação com as regras de iniciativa (arts. 61 e 84, CF; além de simetria na ordem local), delimita quem pode deflagrar o processo legislativo em determinadas matérias, sob pena de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) e, conforme o conteúdo, também inconstitucionalidade material (violação à separação de poderes, à reserva de administração e à competência legislativa).

No âmbito do controle preventivo, a Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público, Redação e Fiscalização de Leis pode aferir: (i) conformidade formal (iniciativa, competência, rito, espécie normativa) e (ii) conformidade material (conteúdo compatível com a Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal). Essa atividade é compatível com o modelo de freios e contrapesos e com a responsabilidade institucional da Câmara na produção normativa.

Neste cenário, compete a Procurador Legislativa da Câmara Municipal, de forma auxiliar e não vinculante, orientar os órgãos da Câmara Municipal sobre as questões legais e tecnológicas, sem nunca substituir os pareceres finais das Comissões técnicas, conforme estabelece o art. 108 do Regimento Interno.

#### 2) Conceito e problema constitucional das “leis autorizativas”

Chama-se “lei autorizativa” (no sentido censurado pela jurisprudência) a proposição que não cria disciplina normativa geral e abstrata, mas se limita a “autorizar” o Chefe do Executivo a praticar ato que já se encontra no âmbito de sua competência administrativa **ordinária**, funcionando como ingerência legislativa na função administrativa ou como tentativa de substituir o planejamento e a gestão do Executivo por comando político-parlamentar travestido de lei.

A distinção prática que o próprio exemplo da consulta evidencia é:

**Constitucional (típico de reserva legal/competência do Legislativo):** lei que **autoriza** alienação/desafetação de bem público, abertura de créditos especiais, renúncia de receita, operações de crédito, concessões/permissões em hipóteses específicas etc. Aqui, a autorização é condição constitucional/legal para ato do Executivo.

**Inconstitucional (lei “autorizativa” imprópria):** lei que apenas “autoriza o Prefeito” a construir praça, realizar obra, criar serviço, executar política pública específica, sem instituir dever, sem disciplina normativa abstrata e sem se inserir em hipótese de reserva legal/autorização constitucionalmente exigida.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O STF, de modo reiterado, tem rechaçado normas locais que, sob a forma de “autorização”, invadem o núcleo da função administrativa, violam a separação de poderes e o princípio da reserva de administração (e, frequentemente, também o regime de iniciativa privativa do Executivo quando a matéria implicar organização administrativa, atribuições de órgãos, planejamento e execução de políticas com impacto orçamentário-estrutural). Esse entendimento é particularmente reforçado no Município de Vitória pela Lei Municipal nº 8.299/2012, que expressamente qualifica como inconstitucionais “proposições de caráter autorizativo, de iniciativa de parlamentares”, determinando que recebam parecer de inconstitucionalidade na CCJ, com fundamento em precedentes do STF (ADIs 1.136-7 e 2.367-5 e Rep. 993-9), vejamos:

### **LEI Nº 8.299, DE 24 DE MAIO DE 2012**

#### ***DISCIPLINA POSICIONAMENTO SOBRE PROJETOS AUTORIZATIVOS.***

**O PREFEITO MUNICIPAL DE VITÓRIA, Capital do Estado do Espírito Santo**, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono, na forma do [Art. 113, inciso III](#), da Lei Orgânica do Município de Vitória, a seguinte Lei:

**Artigo 1º** Fica considerado inconstitucional as proposições de caráter autorizativo, de iniciativa de parlamentares.

**Parágrafo único** - As proposições, de que trata o artigo 1º, receberão pareceres da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, pela inconstitucionalidade quando da análise desta proposição, impetrado na forma do artigo 40 do Regime Interno, quando da análise técnica, desta comissão.

**Artigo 2º** Esta decisão tem por base as decisões do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade nº. 1136 - 7 e 2367 - 5, bem como da representação nº. 993 - 9, oriunda da Procuradoria Geral da República.

**Artigo 3º** Esta de um entra em vigor na data de sua publicação.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Palácio Jerônimo Monteiro, em 24 de maio de 2012.

**JOÃO CARLOS COSER**

**PREFEITO MUNICIPAL**

Neste sentido, proposições “autorizativas” parlamentares, fora de hipóteses constitucionais de autorização legislativa, tendem a padecer de inconstitucionalidade formal/material; no Município há, ademais, comando legislativo explícito (Lei 8.299/2012) orientando o controle preventivo.

### **II) ENQUADRAMENTO PRELIMINAR: OS PLs 57/2025 E 205/2025 SÃO “AUTORIZATIVOS” NESSE SENTIDO?**

#### **PL nº 57/2025**

O PL 57/2025 não é redigido como mera autorização para o Executivo “fazer” algo; ele impõe obrigação a estabelecimentos de saúde (públicos e privados) de disponibilizar espaços de repouso e alimentação e prevê requisitos mínimos e sanções administrativas.

Portanto, não se enquadra, em sua estrutura típica, como “lei autorizativa” imprópria; o debate central aqui é outro: competência legislativa (União x Município) e possível incidência em direito do trabalho versus vigilância sanitária/saúde do trabalhador, além de adequação do regime sancionatório.

#### **PL nº 205/2025**

O PL 205/2025 também não se apresenta como autorização simples (“fica o Executivo autorizado a...”). Ele institui programa municipal (diretrizes, objetivos e instrumentos) e prevê que o Executivo “poderá” promover ações e, eventualmente, “poderá criar” coordenadoria, além de “poderá regulamentar”.

Logo, tampouco se trata, em tese, de lei autorizativa imprópria; a análise gravita em torno do Tema 917 do STF, da separação de poderes e dos limites entre lei de diretrizes programáticas e ingerência em organização administrativa.

Assim, nenhum dos dois projetos, pela técnica normativa básica, se amolda automaticamente ao arquétipo de “lei autorizativa” repudiada pelo STF e pela Lei Municipal nº 8.299/2012; ainda assim, ambos podem conter dispositivos específicos com risco de “autorizativismo” (especialmente no PL 205/2025, se o programa implicar



# CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

criação/reestruturação administrativa concreta).

### III) ANÁLISE ESPECÍFICA DO PL Nº 57/2025 (ESPAÇO DE REPOUSO/ALIMENTAÇÃO EM ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE)

#### 1) Conteúdo normativo e ponto de tensão constitucional

O projeto determina obrigatoriedade a estabelecimentos de saúde (públicos e privados) e define requisitos mínimos, acesso e sanções (advertência, multa e suspensão de alvará).

O parecer técnico da CCJ aponta “linha tênue” entre legislar sobre condições de trabalho (competência privativa da União – art. 22, I) e legislar sobre saúde pública/interesse local (competência municipal – art. 30, I; e competência comum – art. 23, II), destacando a existência de legislação federal sobre descanso para enfermagem (Lei 14.602/2023) como reforço da competência da União no aspecto trabalhista.

#### 2) Competência: União (direito do trabalho) x Município (saúde, vigilância sanitária, saúde do trabalhador)

A Constituição estabelece:

**Art. 22, I:** competência privativa da União para legislar sobre **direito do trabalho**.

**Art. 23, II:** competência comum para cuidar da **saúde**.

**Art. 30, I e II:** competência municipal para interesse local e suplementação da legislação federal e estadual no que couber.

**Art. 200, II:** no SUS, execução de ações de **vigilância sanitária** e **saúde do trabalhador**.

Assim, a constitucionalidade do PL 57/2025 depende de sua **qualificação predominante**:

se for compreendido como regra de condições de trabalho/intervalos/descanso laboral (núcleo trabalhista), a tendência é de inconstitucionalidade por invasão do art. 22, I;

se for estruturado como regra de infraestrutura sanitária, licenciamento e fiscalização de estabelecimentos de saúde (poder de polícia sanitária), com foco em salubridade, segurança e áreas de conforto exigíveis na autorização e manutenção do alvará sanitário, há espaço para defesa com base em competência municipal local e complementar (saúde/vigilância).

É exatamente nessa segunda trilha que se orienta o voto-vista do Vereador Professor Jocelino, ao sustentar que o projeto não define jornada/remuneração/intervalos, mas regula condições físicas/ambientais e vigilância sanitária, propondo ajustes redacionais para enquadramento nas competências municipais, inclusive mencionando licenciamento e fiscalização.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### 3) Suficiência dos argumentos e da emenda sugerida (voto-vista) – e ajustes recomendados

O voto-vista é bem direcionado ao ponto decisivo: **migrar o eixo normativo de “condição de trabalho” para “condição sanitária/infraestrutural de estabelecimento de saúde”**, vinculando o cumprimento aos instrumentos típicos do Município (vigilância sanitária, licenciamento, inspeções e poder de polícia).

Contudo, para robustecer a constitucionalidade e reduzir risco de controle concentrado/difuso, recomenda-se:

**(a) Delimitação expressa do objeto como norma sanitária/infraestrutural**, evitando linguagem laboral (“durante seus horários de trabalho”, “de acordo com necessidades de cada função e jornada”), pois isso aproxima o texto de regulação de jornada/intervalos. No texto atual, há esse gatilho de interpretação trabalhista.

**(b) Remissão técnica às normas federais já existentes**, usando-as como **piso normativo**, e estruturando a lei municipal como complemento operacional local (por ex.: parâmetros para fins de licenciamento, fiscalização e adequação gradual), evitando inovar em aspectos já densamente regulados pela União. Aqui se inserem, como parâmetros, as normas federais (NR-24, Lei 14.602/2023 para enfermagem, Lei 6.932/81 para residência médica, RDC 50/ANVISA, além de resoluções de fiscalização profissional).

Se a NR-24 e a RDC 50 já exigirem “áreas de conforto/copa/quartos de plantão” em padrão suficientemente abrangente, uma lei local muito detalhista sobre repouso “durante jornada” e mobiliário pode ser considerada redundante ou, pior, interpretada como “legislação trabalhista disfarçada”.

Se, por outro lado, houver **lacuna de aplicação local** (fiscalização, integração aos procedimentos de licenciamento municipal, prazos de adequação, gradação sancionatória compatível com o poder de polícia sanitária), a lei municipal pode ter utilidade como norma de **política sanitária municipal**.

**(c) Readequação do capítulo sancionatório:** o PL prevê advertência, multa fixa (R\$ 5.000,00) e suspensão de alvará.

Recomenda-se:

prever **critérios de proporcionalidade e graduação**;

vincular a sanção ao **processo administrativo sanitário** e às leis municipais já existentes de vigilância/licenciamento (evitar criar regime sancionatório “isolado”);

afastar a ideia de sanção por descumprimento de “norma trabalhista”, deixando claro que se trata de **inadequação sanitária/infraestrutural** apurada pela autoridade municipal competente.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### 4) Conclusão sobre o PL 57/2025

**Não é lei autorizativa** no sentido típico vedado (é impositiva e sancionatória).

O principal risco é **competência**: se entendido como regra de **condição de trabalho**, tende à inconstitucionalidade (art. 22, I).

Há **caminho de constitucionalidade** se o texto for reescrito/ajustado, nos moldes do voto-vista, para caracterizar-se como norma de **vigilância sanitária/infraestrutura e licenciamento** com base nos arts. 23, II; 30; e 200, II, CF, reduzindo linguagem e comandos típicos de direito do trabalho.

### IV) ANÁLISE ESPECÍFICA DO PL Nº 205/2025 (PROGRAMA MUNICIPAL DE FOMENTO E DIFUSÃO DO BRINCAR) E VETO

#### 1) Estrutura do PL e compatibilidade com a jurisprudência (Tema 917/STF)

O PL 205/2025 institui programa e lista instrumentos pelos quais o Executivo poderá promovê-lo; prevê inclusive que o Executivo poderá criar uma coordenadoria subordinada à Secretaria competente, e poderá regulamentar.

O parâmetro decisivo é o Tema 917 do STF, cujo núcleo (conforme vem sendo aplicado) é: não há inconstitucionalidade formal automática pelo simples fato de a lei, de iniciativa parlamentar, gerar despesas ou impor obrigações à Administração, desde que não trate de organização administrativa em sentido estrito, criação de órgãos/atribuições com reserva de iniciativa do Executivo, regime jurídico de servidores, estruturação interna etc. A própria Procuradoria do Município, nas razões do veto (Parecer PGM nº 904/2025), invoca esse entendimento ao registrar que a criação de gasto, por si só, não torna a lei inconstitucional, citando precedente e também o entendimento de que ausência de dotação não autoriza declaração de inconstitucionalidade, mas impede aplicação no exercício financeiro.

Logo, a defesa da prerrogativa parlamentar é tecnicamente sustentável: programas, diretrizes e políticas públicas em sentido amplo podem ser veiculados por lei de iniciativa parlamentar, especialmente quando formulados em termos abstratos e gerais, sem impor arranjos administrativos específicos.

Ponto de atenção: o art. 5º do PL afirma que o Executivo “poderá criar” coordenadoria.

Por ser faculdade (“poderá”), não cria imediatamente órgão nem fixa estrutura; ainda assim, para blindagem constitucional, recomendaria manter a redação como faculdade e, se necessário, explicitar que eventual criação/estruturação dependerá de iniciativa própria do Executivo, dentro de sua organização administrativa e disponibilidade orçamentária.

**Contudo, nesta fase processual (veto) já não é possível fazer qualquer modificação na redação legislativa.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### 2) Veto: hipóteses constitucionais e qualificação do veto no caso

No sistema constitucional, o veto pode ser:

**Jurídico (controle preventivo de inconstitucionalidade):** quando o Chefe do Executivo entende existir vício formal/material.

**Político (por contrariedade ao interesse público):** quando o fundamento é conveniência e oportunidade administrativas.

No caso, o veto total foi encaminhado com referência a parecer da Procuradoria do Município e menciona motivos de viabilidade/execução e alertas das Secretarias, como a necessidade de consulta pública e articulação com conselhos e, ainda, sobreposição de competências/aumento de gastos/dificuldades de execução.

Pelo que consta do trecho acessível, a própria PGM reconhece a diretriz do Tema 917 (gasto não é inconstitucionalidade por si) e encaminha a discussão para aspectos de implementação e governança (consultas, conselhos, viabilidade).

Sob essa moldura, é tecnicamente defensável sustentar que o veto, no essencial, tem natureza política (interesse público/viabilidade), não se apoiando em vício formal/material incontornável.

### 3) Consulta pública e participação social: obrigatoriedade ou conveniência?

As razões do veto registram recomendação/alerta de que o programa deveria ser precedido de consulta pública e articulação com conselhos (ex.: CMDCA e comitês correlatos).

Do ponto de vista do devido processo legislativo constitucional, a participação popular não é requisito geral obrigatório para toda e qualquer lei. Ela se torna obrigatória quando houver previsão constitucional/infra-constitucional específica (ex.: Estatuto da Cidade e leis de Plano Diretor, que exigem gestão democrática e participação cidadã efetiva).

Assim, sem norma impositiva que condicione a validade do ato legislativo a consulta prévia, a ausência de consulta pública não configura vício formal do processo legislativo. Pode ser, no máximo, argumento de boa governança e de mérito político-administrativo, mas não requisito de validade da lei em geral.

### 4) Conclusão sobre o PL 205/2025 e sobre a deliberação do Parlamento acerca do veto

O PL 205/2025 **não é lei autorizativa imprópria**; institui programa e diretrizes, com cláusulas de faculdade ao Executivo.

À luz do **Tema 917**, é defensável a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que institui política pública, ainda que implique despesa, desde que não invada o núcleo de organização administrativa reservada ao Executivo. A própria PGM, nas razões do veto, reconhece a premissa do Tema 917 quanto a despesa/dotação não gerar inconstitucionalidade automática.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O veto, pelos elementos constantes, apoia-se predominantemente em conveniência/viabilidade e governança (consulta/conselhos/execução), o que caracteriza veto político, sem prejuízo de o Parlamento, no exercício de sua competência constitucional, deliberar pela manutenção ou rejeição, conforme juízo político de conveniência e oportunidade.

### V) CONCLUSÃO FINAL (RESPOSTA À CONSULTA)

**Ante o exposto conclui-se que:**

**Leis autorizativas parlamentares** (que apenas “autorizam” atos típicos do Executivo, fora de hipóteses constitucionais de autorização legislativa) são, em regra, **inconstitucionais** segundo a orientação do STF e, no Município de Vitória, há diretriz expressa na **Lei Municipal nº 8.299/2012** para reconhecimento dessa inconstitucionalidade no controle preventivo.

**PL nº 57/2025:** não se qualifica como lei autorizativa; é norma impositiva com sanções. O risco jurídico central é **competência legislativa** (direito do trabalho x vigilância sanitária/saúde do trabalhador). Tal risco pode ser mitigado com **emendas** para enquadrar a proposição como **norma sanitária/infraestrutural de licenciamento e fiscalização**, reduzindo linguagem laboral e alinhando-se às normas federais e ao poder de polícia municipal.

**PL nº 205/2025:** não é lei autorizativa imprópria; institui programa e diretrizes. À luz do **Tema 917 do STF**, sustenta-se a prerrogativa do Parlamento para iniciar e aprovar lei dessa natureza, ainda que haja impacto orçamentário, desde que não haja ingerência obrigatória em organização administrativa. As razões do veto se assentam predominantemente em critérios de **mérito político-administrativo** (viabilidade/consulta/governança), e a consulta pública ali referida não é requisito geral do devido processo legislativo, diferentemente do que ocorre em hipóteses legalmente vinculadas como Plano Diretor (Estatuto da Cidade). Neste termos, Compete ao Parlamento deliberar, por critérios políticos de conveniência e oportunidade, pela manutenção ou rejeição do veto.

**É a manifestação. Devolvo os autos a Presidência, conforme determinado.**

**Próxima Fase:** Providência

**Swlivan Manola**  
**Procurador Geral**  
**5031**

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 32003200360032003000380035003A005400

Assinado eletronicamente por **Swllivan Manola** em **23/02/2026 14:41**

Checksum: **9394C15BC6A7444C960EC3BE0004FE81616FEBB294CB5505536F061E44156ABE**