



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PARECER PARLAMENTAR Nº / 2020 (CLJRF)

**Assunto:** Análise do Projeto de Lei nº 35/2020 (Projeto de Lei do legislativo)

### I - INTRODUÇÃO

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador GEOVANE MENEGUELLE, que visa a concessão de auxílio emergencial no valor de R\$ 300,00, objetivando a adoção de medidas excepcionais de proteção social, a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

Nos termos do presente projeto, caberá ao Poder Executivo municipal, por meio de ato específico, editado imediatamente após a publicação desta Lei, definirá critérios para implementação do auxílio emergencial, regulamentando a matéria, respeitada as disposições do Artigo 2.º desta lei.

Por divergirem do parecer apresentado pelo relator, o vereador Roberto Quintero Bertulani, os edis José Maria Simões Brandão e Alexandre Francisco Lopes Assad, qualificados como presidente e membro, desta Comissão de Legislação, justiça e Redação Final, apresentam o presente parecer.

### II - DOS ASPECTOS LEGAIS

A inconstitucionalidade formal verifica-se quando há algum vício no processo de formação das normas jurídicas. Vale dizer, é o vício decorrente do desrespeito de alguma norma constitucional que estabeleça o modo de elaboração das normas jurídicas.

Assim, a inconstitucionalidade formal pode decorrer da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato (inconstitucionalidade formal orgânica: competência da União, Estados e Municípios) ou do procedimento de elaboração da norma.



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico



## CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Constituição Federal divide a competência entre as pessoas jurídicas com capacidade política: União (artigos 21 e 22); Municípios (artigos 29 e 30); e Estados (artigo 25 – competência residual ou remanescente). Como ressaltado anteriormente, a propositura em questão tem por finalidade dispor sobre adoção de medidas excepcionais de proteção social, a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), consistente na criação do auxílio emergencial de R\$ 300,00 (trezentos reais) ao trabalhador residente no município de Anchieta/ES, como medida excepcional de proteção social, a ser adotada durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19)”

Tal medida constitui uma política pública de assistência social para fazer frente à Pandemia do COVID-19 (Coronavírus). Nesse caso, a competência legislativa para tratar da matéria também é municipal, nos termos do art. 30, I da CRFB/1988 e arts. 6º, I e 138 da Lei Orgânica municipal, respectivamente, que tratam da chamada competência residual. In verbis:

**Art. 30.** *Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

**Art. 6º** *Compete privativamente ao Município:*

*I - legislar sobre assunto de interesse local;*

**Art. 138** *O Município poderá legislar supletivamente sobre matéria econômica e financeira relativa a assuntos de interesse local, respeitadas as Constituições Federal e Estadual.*

Dito isso, fica evidente que pode o Município de Anchieta exercer sua competência legislativa para tratar da matéria alvo do presente projeto, não havendo, portanto, que se falar em inconstitucionalidade por vício de competência, conforme art. 30, I da CRFB/1988.





## CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Sobrepujada o ponto da competência legislativa, passa-se à análise da inconstitucionalidade formal propriamente dita, que decorre da inobservância do devido processo legislativo. Neste ponto, deve-se verificar se existe vício no procedimento de elaboração da norma, seja na fase de iniciativa (vício formal subjetivo), seja em fases posteriores (vício formal objetivo).

A iniciativa é dita comum quando a faculdade de dar início ao processo legislativo é confiada a mais de uma pessoa ou órgão, ou, como prefere dizer o professor Gilmar Mendes, “para as proposições em que o constituinte não tenha restringido o âmbito de sua titularidade”.

No tocante à segunda espécie, salienta a doutrina de Pedro Lenza que “algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo”.

Pelo fato de o tema não se encontrar expressamente contemplado entre aqueles a serem tratados por lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República e, por harmonia, dos Governadores e Prefeitos (CF, art. 61, § 1º), mesmo que os projetos de lei com este desiderato impliquem o aumento de despesas públicas, fazendo com que de certo modo repercutam na elaboração das leis orçamentárias, estas sim, de competência privativa do Poder Executivo (CF, art. 165), é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada, por traduzirem matéria de exceção, não podem ser ampliadas por via hermenêutica, sob pena de ocasionar uma indesejável hipertrofia do Executivo, de um lado, e o esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito dos entes federados, de outro.

Nesse exato sentido, colhem-se os seguintes julgados:





# CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

*EMENTA: Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. **Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.**3 (grifou-se)*

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. (...) **Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo.** As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...) (ADI 3394, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007) (grifou-se)*

*EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". **Inexistência de vício de iniciativa macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa***





# CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

*parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 290549 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012) (grifou-se)*

Sob esse ponto de vista, portanto, não existem óbices jurídicos à instituição de benefícios sociais mediante lei de iniciativa parlamentar, como no caso presente. Nesse sentido, não se pode afirmar que todo projeto de lei com impacto orçamentário seja de iniciativa privativa do Poder Executivo. Se assim o fosse, qualquer projeto que implicasse alteração na despesa ou receita seria inconstitucional por vício de iniciativa, sendo notório que tais projetos são bastante comuns, podendo implicar renúncia de receita ou aumento de despesa.

Vale consignar, que a situação da pandemia de COVID-19 consiste em gigantesco desafio mundial que para ser enfrentado demandará grande esforço conjunto dos Poderes constituídos, das autoridades e da sociedade e certamente exigirá novas formas de atuação e adaptações em várias áreas.

Sob aspecto de possível, apontamento de inconstitucionalidade na operacionalização das normas programáticas, quando reclama a interveniência do poder executivo municipal, devem ser acolhoadas as seguintes ponderações.

Note-se que de acordo com a atual jurisprudência é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas.





## CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Corroborando tal assertiva, mencionem-se a título de ilustração, os julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, abaixo transcritos:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. **Inexistente vício de iniciativa legislativa.** Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções. (TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/18, grifamos)*





# CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA.(...). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). (...) (STF, ADI nº 5293, j. 08/11/17, grifamos)

Outrossim, não se pode deixar de consignar que as ações de amparo à população que em razão da pandemia se viu privada do exercício de seu trabalho e, conseqüentemente, dos meios de garantir o próprio sustento, são urgentes e vitais neste momento para que não se agrave ainda mais a crise no sistema de saúde pública.

Neste ponto o projeto encontra sólido fundamento em nossa Constituição Federal, pois, em última análise, tutela a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho, a promoção do bem comum e a solidariedade, valores retratados como fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.







# CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### III - CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se parecer favorável ao regular processo de tramitação do Projeto de Lei N° 25/2020.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

É a manifestação, que submeto à elevada apreciação dos nobres Edis, membros desta Comissão de Legislação, justiça e Redação Final.

É o modesto entendimento e parecer

Anchieta – ES, 16 de julho de 2020.

Roberto Quinteiro Bertulani: \_\_\_\_\_

Relator

Acompanham o voto do relator:

José Maria Simões Brandão: \_\_\_\_\_

Presidente

Alexandre Francisco Lopes Assad: \_\_\_\_\_

Membro







# CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROJETO SUBSTITUTIVO DE LEI Nº \_\_\_\_/2020

**“Dispõe sobre adoção de medidas excepcionais de proteção social, a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).”**

A Câmara Municipal de Anchieta, Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais, aprova e o Chefe do Poder Executivo sanciona a seguinte Lei:

**Art. 1º.** Cria o auxílio emergencial de R\$ 300,00 (trezentos reais) ao trabalhador residente no município de Anchieta/ES, como medida excepcional de proteção social, a ser adotada durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19)”

**Art. 2º.** Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

- I - Seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes;
- II - Não tenha emprego formal ativo;
- III - Não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos o Bolsa Família ou o auxílio emergencial federal;
- IV - Cujas renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;
- V - Que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e
- VI - Que exerça atividade na condição de:



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico



## CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- a) microempreendedor individual (MEI);
- b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou
- c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 30 de maio de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

§ 1º. O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 1 (um) membro da mesma família.

§ 2º. A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio.

§ 3º. As condições de renda familiar mensal per capita e total de que trata o caput serão verificadas por meio do CadÚnico, para os trabalhadores inscritos, e por meio de autodeclaração, para os não inscritos, cuja regulamentação deverá ser realizada pelo poder executivo municipal.

§ 4º. São considerados empregados formais, para efeitos deste artigo, os empregados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, inclusive os ocupantes de cargo ou função temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo.

§ 5º. A renda familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA**

**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**§ 6º.** Não serão incluídos no cálculo da renda familiar mensal, para efeitos deste artigo, os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e em seu regulamento.

**§ 7º.** A renda familiar per capita é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.

**§ 8º.** O auxílio emergencial será operacionalizado e pago, em 3 (três) prestações mensais, pelo Banco do Estado do Espírito Santo, que ficam autorizados a realizar o seu pagamento por meio de conta do tipo poupança, de abertura automática em nome dos beneficiários, a qual possuirá as seguintes características:

**I -** Dispensa da apresentação de documentos;

**II -** Isenção de cobrança de tarifas de manutenção, observada a regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional;

**III -** ao menos 1 (uma) transferência eletrônica de valores ao mês, sem custos, para conta bancária mantida em qualquer instituição financeira habilitada a operar pelo Banco Central do Brasil;

**IV -** Não passível de emissão de cartão físico, cheques ou ordens de pagamento para sua movimentação.

**§ 9º.** O poder Executivo Municipal disponibilizará as informações necessárias à verificação dos requisitos para concessão do auxílio emergencial, constantes das bases de dados de que sejam detentores.

**§10.** Fica vedado às instituições financeiras efetuar descontos ou compensações que impliquem a redução do valor do auxílio emergencial, a pretexto de recompor saldos negativos ou de saldar dívidas preexistentes do beneficiário, sendo válido o mesmo critério para qualquer tipo de conta bancária em que houver opção de transferência pelo beneficiário.





# CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Art. 3º.** O período de 3 (três) meses de que trata o caput dos arts. 2º, poderá ser prorrogado por ato do Poder Executivo Municipal durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional da Covid-19, definida pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e pelo Decreto Legislativo Estadual nº 01, de 27 de março de 2020 e Decretos Executivos.

**Art. 4º.** O Poder Executivo municipal, por meio de ato específico, editado imediatamente após a publicação desta Lei, definirá critérios para implementação do auxílio emergencial, regulamentando a matéria, respeitada as disposições do Artigo 2.º desta lei.

**Art. 5º .** As despesas decorrentes do cumprimento desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias prevista na LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020, que cria auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios no exercício de 2020, para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, bem como de outras dotações a serem definidas pelo Poder Executivo.

**Art. 6º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Anchieta – ES, 16 de julho de 2020.

Roberto Quinteiro Bertulani: \_\_\_\_\_

Relator

Acompanham o voto do relator:

José Maria Simões Brandão: \_\_\_\_\_

Presidente

Alexandre Francisco Lopes Assad: \_\_\_\_\_

Membro



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico

Rua Nancy de Barros Rosa, 95 - Portal de Anchieta - CEP: 29.230-000 | Anchieta - ES | Telefone: (28) 3536-0300

310031003100340034003A00540052004100