



PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER TÉCNICO

PROJETO DE LEI Nº 477/2021

AUTOR: Deputado Dr. Emílio Mameri

EMENTA: *Cria no Estado do Espírito Santo a “Rota da Pedra do Caramba”.*

RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 477/2021, de autoria do Exmo. Deputado Dr. Emílio Mameri, que tem por finalidade criar, no Estado do Espírito Santo, a “Rota da Pedra do Caramba”. O proposição legislativa suso mencionada foi protocolizada automaticamente, pelo Software para Virtualização do Poder Legislativo - ALES DIGITAL, no dia 10 de setembro de 2021 e lida no expediente da Sessão Ordinária do dia 13 do mesmo mês e ano, oportunidade esta em que recebeu o seguinte despacho do Senhor Presidente da Mesa Diretora: “*Após o cumprimento do artigo 120 do Regimento Interno, às Comissões de Justiça, de Turismo e de Finanças*”.

A Diretoria de Redação juntou o estudo de técnica legislativa da fls. 14 a 17 dos autos eletrônicos, ofertando sugestões apenas no tocante à redação proposta, sem alteração substancial no projeto de lei. Após, a propositura recebeu encaminhamento para esta Procuradoria Legislativa para análise e parecer, na forma do art. 3º, inciso XX, da Lei Complementar Estadual nº 287/2004, combinado com o art. 121 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Resolução nº 2.700/2009). Distribuída a matéria, coube-nos examiná-la e oferecer Parecer Técnico/Jurídico.

Em tempo, registra-se que não consta, nos autos, até o presente momento, notícia da publicação da matéria no Diário do Poder Legislativo – DPL, medida que não pode ser dispensada, nos termos do art. 149 do Regimento Interno da ALES (Resolução no. 2.700/2009).

É o relatório.





FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

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.

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 criar, no Estado do Espírito Santo, “Rota da Pedra do Caramba”. Com relação ao turismo, a Constituição Federal, no art. 180, dispõe ser competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico¹.

Constata-se, portanto, que as regras constantes do projeto de lei não tratam de nenhuma matéria cuja competência para legislar a Constituição Federal tenha atribuído privativamente a um ente federativo. Ao contrário, estabeleceu a competência material comum. Como observa Luiz Alberto David Araújo, das competências comuns surgem as chamadas competências concorrentes impróprias, as quais têm lugar ante a necessidade de se dar alicerce legislativo para o exercício de uma competência comum.

¹ CF, Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.





Logo, de tais imperativos materiais impostos aos entes federativos decorrem a prerrogativa legislativa para regular suas atribuições, direitos e obrigações para a consecução de seus objetivos, ou seja, para firmar uma política pública da área objeto de sua competência material².

No caso dessas competências comuns impróprias, não há no regime jurídico constitucional balizas quanto ao limite do seu exercício, de modo que cada ente federativo pode legislar de maneira integral sobre a matéria, ficando a situação regulamentada submetida, por sua vez, ao espectro regravativo das leis de todas as ordens da federação, visando sempre à consecução do seu objetivo comum.

Logo, atuou o Estado no uso de sua competência material ou comum ou concorrente imprópria, como preceitua o art. 180 da Constituição Federal. Por tal razão, fica evidente que pode o Estado do Espírito Santo exercer competência legislativa para tratar da matéria alvo do projeto em apreço, não havendo, portanto, que se falar em inconstitucionalidade por vício de competência.

Analisemos o aspecto da **inconstitucionalidade formal subjetiva**. A Constituição Federal, assim, como a Constituição Estadual, asseguram a independência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário respectivamente em seus arts. 2º e 17³. Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do Princípio da Separação dos Poderes.

Com fundamento em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado⁴.

² ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 274-275.

³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira de; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.





Neste prisma, estabelece a Constituição Federal, em seu art. 61⁵, e a Constituição Estadual, em seu art. 63, parágrafo único⁶, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, as matérias relacionadas a funcionamento e instituição de atribuições de órgãos do Poder Executivo devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade. Inicialmente, cabe destacar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é 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 um esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito dos entes federados.

O objeto deste projeto em nada atinge o funcionamento e organização do Poder Executivo, o que conduz ao entendimento pela possibilidade de iniciativa parlamentar para tratar sobre o tema em foco. Isso porque não visa primordialmente a criação de atribuição a Secretaria do Governo do Estado, apenas estabelece a criação de uma rota turística, ou seja, normas de diretrizes, vetores aptos a orientar uma política pública estadual.

Políticas públicas “[...] são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de

⁵ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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.

⁶ Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
- II - fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;
- IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;
- VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.





*objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. [...] são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato*⁷.

Assim, as políticas públicas são as ações estatais - no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal – destinadas ao atendimento às demandas da sociedade civil, as quais estão, muitas vezes, traçadas na própria Constituição Federal como normas programáticas, como é o caso do projeto em apreço.

Observa-se que somente restaria caracterizada a inconstitucionalidade formal se o projeto criasse, modificasse ou extinguisse qualquer atribuição institucional de algum órgão do Poder Executivo ou se interferisse em contratos celebrados exclusivamente pelo Poder Executivo. O Supremo Tribunal Federal vem se inclinando a permitir a iniciativa parlamentar para instituir políticas públicas⁸, desde que não promova o redesenho de órgãos do Executivo, o que vem a ratificar a constitucionalidade desta proposição.

As recentes decisões dos Tribunais Superiores prestigiam, sobretudo, a função legislativa, defendendo a iniciativa parlamentar. Se entendermos que todos os projetos de lei e leis, que, de alguma forma, interferem no orçamento são inconstitucionais, estaremos inviabilizando o poder de legislar concedido aos parlamentares. Assim, tem-se que a proposição não contém vício formal subjetivo, sendo de iniciativa de deputado, e versando sobre matéria que não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 63, parágrafo único da Constituição Estadual). Portanto, apresentar-se-á plenamente possível que o Deputado Estadual proponente inicie o presente processo legislativo nos termos do disposto no art. 61 da CRFB/1988 e, por simetria, no art. 63 da CE/1989.

A Constituição Federal impõe à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever de promover o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. Pode-se perfeitamente falar em um poder-dever de formular políticas públicas nesse caso.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

⁸ ARE 878911 - 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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)





Após as reflexões supra, conclui-se que o projeto em apreço não contém vício formal subjetivo, sendo de iniciativa de deputado, e versando sobre matéria que não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 63, parágrafo único da Constituição Estadual). Portanto, apresentar-se-á plenamente possível que o Deputado Estadual proponente **inicie o presente processo legislativo** nos termos do disposto no art. 61 da CRFB/1988 e, por simetria, no art. 63 da CE/1989.

Constatada a competência legislativa do Estado do Espírito Santo e a iniciativa parlamentar para apresentar o presente Projeto de Lei, não há falar em vício de inconstitucionalidade formal orgânica e em vício formal subjetivo.

No tocante à espécie normativa adequada, a matéria não se amolda às hipóteses previstas no art. 68, parágrafo único, da CE/1989. Assim, deve ser objeto de lei ordinária, sendo a proposição constitucional neste aspecto. Passa-se, então, à análise dos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, em especial, o regime inicial de tramitação da matéria, o processo de votação a ser utilizado e o *quorum* para a sua aprovação.

O regime inicial de tramitação é o ordinário, já que até o momento não ocorreu quaisquer das hipóteses que poderiam autorizar a tramitação em regime de urgência. No Plenário e nas Comissões, para votação, exige-se a presença da maioria absoluta dos membros, e, para aprovação, são necessários votos favoráveis da maioria dos membros presentes.

O processo de votação, a princípio, é o simbólico, porquanto a proposição ora analisada não se enquadra entre aquelas em que o Regimento Interno da Assembleia Legislativa reserva ao processo de votação nominal, não obstante a possibilidade de o Plenário, a requerimento de qualquer Deputado Estadual, decidir pela utilização da votação nominal (art. 202, II, do Regimento Interno).

Portanto, verifica-se que, até o presente momento, não há inconstitucionalidade formal no Projeto de Lei em apreço.





DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais. No caso em tela, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual.

Logo, não há falar em ofensa a quaisquer Princípios, Direitos e Garantias estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Ao contrário, a Constituição Federal impõe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (art. 180, CF). Assim, a norma jurídica constante deste Projeto de Lei visa a concretizar preceitos constitucionais, incentivando o turismo no âmbito do nosso Estado.

Nessa linha de raciocínio, acreditamos que o Projeto de Lei nº 477/2021 está de acordo com as regras e princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, sendo materialmente constitucional.

DA JURIDICIDADE E DA LEGALIDADE

Analisando o ordenamento jurídico e as decisões dos Tribunais Superiores, não há obstáculo ao conteúdo ou à forma do Projeto de Lei em epígrafe.

Da mesma forma, a tramitação do projeto, até o presente momento, respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno (Resolução nº 2.700/2009).

DA TÉCNICA LEGISLATIVA

No que se refere à técnica legislativa, o Ato nº 964/2018, em seu art. 16, inciso III, determina a verificação do atendimento aos preceitos da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e suas alterações.





No caso em exame, houve obediência ao art. 3º da LC nº 95/1998, porquanto o projeto de lei foi estruturado em três partes básicas: parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Atendidas, ainda, as normas do art. 4º da LC nº 95/1998, pois a epígrafe foi grafada em caracteres maiúsculos, contém identificação numérica singular e está formada pelo título designativo da espécie normativa e pelo número respectivo e ano, e do art. 6º, porquanto o preâmbulo indica o órgão competente para a prática do ato.

Observadas as regras do art. 7º da LC nº 95/1998, pois o primeiro artigo do texto indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, a matéria tratada não está disciplinada em outro diploma normativo, a proposição não contém matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão, o âmbito de aplicação da lei está estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva, e o mesmo assunto não está sendo disciplinado por mais de uma lei.

A vigência da proposição está indicada de maneira expressa, respeitando o art. 8º da LC 95/98. Cumpridas, igualmente, as regras do art. 10, porquanto, no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal, e o único parágrafo está representado pela expressão "parágrafo único" por extenso.

Respeitadas, também, as regras do *caput* e do inciso I do art. 11, pois as disposições normativas foram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e, para obtenção de clareza, foram usadas as palavras e as expressões em seu sentido comum e frases curtas e concisas, foram construídas as orações na ordem direta, evitando-se preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis, buscou-se





a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando-se preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente, e foram usados os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando-se os abusos de caráter estilístico.

Por derradeiro, não foi descumprida a regra prevista no inciso III do art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998, pois, para obtenção de ordem lógica, restringiu-se o conteúdo de cada artigo da proposição a um único assunto ou princípio.

No mais, adota-se o Estudo de Técnica Legislativa elaborado pela Diretoria de Redação (fls. 14 a 17 dos presentes autos eletrônicos), ficando evidenciado o atendimento às regras previstas na Lei Complementar nº 95/98, que rege a redação dos atos normativos.

CONCLUSÃO

Ex positis, opinamos pela **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE, JURIDICIDADE e BOA TÉCNICA LEGISLATIVA** do Projeto de Lei nº. 477/2021, de autoria do Exmo. Deputado Dr. Emílio Mameri, nos termos da fundamentação supra.

Vitória, 15 de setembro de 2021.

Gustavo Merçon

Procurador da Assembleia Legislativa ES

