



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO PRÉVIO

Processo: 10.743/2024

Assunto: Projeto de Lei nº 26/2024.

Autor: Renato Barros

Projeto de Lei nº 026/2024, de iniciativa do Poder Legislativo, que “Institui no âmbito do Município de Boa Esperança/ES, o Programa de Apoio às pessoas com Doença De Alzheimer e outras demências e aos seus familiares”.

I- RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei n.º 26/2024 “Institui no âmbito do Município de Boa Esperança/ES, o Programa de Apoio às pessoas com Doença De Alzheimer e outras demências e aos seus familiares”, encaminhado à Procuradoria-Geral Legislativa para análise e emissão de parecer.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II- FUNDAMENTAÇÃO

A – ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

A.1- Competência legislativa para dispor sobre a matéria e competência de Iniciativa

Cumprе ressaltar que o exame a ser realizado sobre a presente proposta cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legislante pátrio. Com efeito, não incumbe à Procuradoria invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

No que concerne a iniciativa deste projeto de lei, verifica-se o que a Lei Orgânica Municipal dispõe:

Art. 2º São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. Parágrafo Único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

(...)

Art. 10. Compete ao Município, privativamente, as seguintes atribuições:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

Art. 13 Ao Município compete complementar a legislação Federal e a Estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-lo à realidade local. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n2 17/2008).

Parágrafo Único, O Município no exercício da competência complementar: (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica n2 17/2008).





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

I- legislará sobre as matérias sujeitas a normas gerais da União e do Estado, respeitadas apenas as que se ativerem aos respectivos campos materiais de competência reservados às normas gerais. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 17/2008).

II - poderá legislar complementarmente, nos casos de matérias de competência privativa da União e do Estado, nas hipóteses em que houver repercussão no âmbito local e justificado interesse. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 2 17/2008)

(...)

Art. 48. **São de iniciativa exclusiva do Prefeito**, as leis que disponham sobre:

(...)

III- **criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

IV - **organização administrativa**, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 20/2009).

(...)

Art. 75 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

IV - exercer com o auxílio dos Secretários Municipais a direção superior da administração Municipal;

(...)

(grifei)

Como se vê, o Município pode legislar sobre assunto de interesse local e, suplementar a legislação federal e a estadual no **que couber. O citado artigo 48, prevê competência de iniciativa exclusiva da Prefeitura Municipal** o projeto de lei que verse sobre a organização administrativa, a estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e os demais órgãos ou departamentos, **não cabendo a iniciativa da Câmara Municipal para a imposição de normas e regras a serem seguidas pelo Executivo Municipal**, por mínimas mudanças que sejam ou até de elevada estima como no presente caso.

Portanto, por ter sido de iniciativa da Câmara Municipal, o Projeto de Lei, mesmo tendo o excelente incentivo e objetivo, **reserva-se de vício formal, sugerindo-se a confecção de um anteprojeto para ser enviado ao Executivo.**

A.2- Regime inicial de tramitação da matéria, quórum para sua aprovação e processo de votação a ser utilizado

Inicialmente, quanto ao processo legislativo, a tramitação das matérias, o Regimento Interno - RI prevê a manifestação da Comissão Permanente de Educação, Esporte, Cultura, Turismo, Lazer, Saúde, Assistência Social e Diversidade Sexual, e Identidade de Gênero, e da Comissão Permanente Legislação, Justiça e Redação Final, após manifestação da Procuradoria (§4º e 5º do art. 224; Art. 60,VIII e Art. 57, RI).

A presente proposição atende aos requisitos de Lei Ordinária, cabendo a deliberação constituir por **maioria simples** do Plenário e por **processo simbólico** (Art. 36, §2º, c/c Art. 246, §1º, do RI).

B - JURIDICIDADE E LEGALIDADE

De acordo com a mensagem, o referido Projeto de Lei, visa garantir o acesso ao diagnóstico precoce da doença e o efetivo apoio para os pacientes, familiares e cuidadores.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

O objetivo deste projeto é fortalecer e sistematizar as ações públicas destinadas ao tratamento das doenças neurodegenerativas, em especial a de Alzheimer, as quais ocasionam profunda deterioração das funções cerebrais do paciente, culminando em quadros de demência e do comprometimento permanente de áreas como a linguagem, memória ou da capacidade de a pessoa cuidar de si própria.

Sobre o tema, a nossa Constituição Federal, em seu art. 23, inc. II, estabeleceu a legitimidade tripartite para cuidar da saúde, senão vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Porém, observa-se que **o Projeto de Lei cria obrigações ao Executivo**, ao tratar de um programa de ações que deverão ser executados por este Poder, interferindo na gestão e organização da Administração.

Dessa forma, ao propor o Projeto de Lei em tela, o Poder Legislativo cria um programa que necessita que o Poder Executivo disponha de “especialistas e representantes de instituições” (Art. 2º), bem como de “capacitar cuidadores familiares” (Art. 2º, VII), “realizar cadastro específico de pessoas”(Art. 2º, VIII), “estimular realização de eventos”(Art. 2º, IX), “requer revisões periódicas com avaliação de resultados” (Art. 3º), entre outras ações descritas no Projeto de Lei.

O STF já se posicionou em temas semelhantes, vejamos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.480, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE INSTITUI PROGRAMA DE PREVENÇÃO DE SAÚDE DENOMINADO SEMANA MUNICIPAL DA INSUFICIÊNCIA RENAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 25, 47, II, XIV E XIX, a, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO-AÇÃO PROCEDENTE. A Lei Municipal instituiu a 'Semana Municipal da Insuficiência Renal', **verdadeiro programa** de prevenção de saúde cujas disposições consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, **distanciando-se dos caracteres de generalidade e abstração de que se devem revestir aqueles editados pelo poder Legislativo**. A norma acoima-se de vício de iniciativa e inconstitucionalidade material, na medida em que **invade a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo**. Suas disposições equivalem à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação de poderes. A inconstitucionalidade se verifica também em face da violação do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a lei cria novas despesas sem indicação específica da fonte de custeio". (TJSP - Órgão Especial. ADI nº 0005705-33.2010.8.26.0000. Julg. 25/08/2010. Rel. Des. ARTUR MARQUES).

Pelas razões expostas, concluímos pela inviabilidade jurídica do referido Projeto de Lei por ferir a regra de **competência de iniciativa exclusiva da Prefeita Municipal** (Art. 48, III e IV da LOM).





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

C – TÉCNICA LEGISLATIVA

A elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, de acordo com o regramento previsto na Lei Complementar nº. 95/1998, em obediência ao disposto no parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República.

No caso em exame, houve obediência ao art. 3º da LC nº 95/98, porquanto a proposição foi estruturada em três partes básicas: parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a emenda, 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 as regras do art. 7º da LC nº 95/98, pois 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 (art. 8º da LC 95/98).

Cumpridas 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.

Respeitadas também as regras do caput e do inciso I do art. 11, pois as disposições normativas formas 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 carácter estilístico.

Não foi descumprida a regra prevista no inciso III do art. 11 da Lei Complementar nº 95/98, pois, para obtenção de ordem lógica.

A referida Lei Complementar foi regulamentada através do Decreto Federal nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, o qual prevê a formatação das leis em geral, devendo, portanto, quando da Redação Final, realizada através da Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final (art. 205, RI) ser devidamente observado.

III - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem carácter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião



Autenticar documento em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador: 33003700360032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
www.boaesperanca.es.gov.br conforme art. 4º, II da Lei nº 10.520/2002
em 14/09/2025 13:38 - empec@boaesperanca.es.gov.br



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. ” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.).

Diante disso, **Opina-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei**, por ferir a regra de competência de iniciativa exclusiva da Prefeita Municipal (Art. 48, III e IV da LOM), pugnando pelo seu arquivamento.

É o entendimento que se submete à consideração superior.

Boa Esperança – ES, 15 de julho de 2024.

CARLANI MORAIS SILVA CAVALEIRO

Procuradora-Geral Legislativa

OAB/ES nº 26.423



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003700360032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Carlani Morais Silva Cavaleiro** em 15/07/2024 10:41

Checksum: **C4AFD3428C8E7572A9E07372E356E715FBC587476D069A4EC6D27AD366FE05B7**

