



## PARECER JURÍDICO

### PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 21/2025

#### INICIATIVA: Vereador Alexandre Andreza Macedo (Alexandre de Itaoca)

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do mencionado edil, “**DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DISPONIBILIZAÇÃO DE INSULINA E OUTROS INSUMOS NECESSÁRIOS AO TRATAMENTO DE DIABETES NOS POSTOS DE SAÚDE DOS DISTRITOS DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

Inicialmente, cabe salientar que o projeto de lei em análise, não se presta a regular serviço público, e sim, a interferir na gestão que é conferido ao Chefe do Poder Executivo em gerir de forma eficiente os procedimentos quanto a execução de tais serviços considerando que já ocorre no município a distribuição de insulina de forma gratuita.

Notadamente quanto a análise formal, o fornecimento de medicamentos é de competência comum da União, Estados e Municípios, conforme determina o artigo 23, II da Constituição Federal:

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

- I- zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Neste sentido, também dispõe a Lei Orgânica Municipal, vejamos:

Art. 17 – Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:

[...]

III – **prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde** da população e programas de educação pré-escolar e do ensino fundamental;

[...]

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





# Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5622  
e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

XI – prover, sobre os seguintes serviços, quanto à sua organização e funcionamento;  
[...]  
b) **saúde pública**, mantendo ambulatórios, centros e postos de saúde, prontos-socorros, serviço dentário e outros referentes à saúde pública, inclusive hospitais e maternidades, de acordo com recursos financeiros;

Por conseguinte, vejamos o que estabelece o Art. 157, VII, da LOM:

Art. 157 - É competência do Município, no âmbito de seu território:  
[...]

VII - a proposição de projetos de lei municipais que contribuam para viabilizar e concretizar os serviços municipais de saúde;

Em relação a regulação ou administração do referido serviço deve se analisar até que ponto tal projeto pode ser de iniciativa parlamentar, uma vez que as unidades de saúde integram a estrutura de órgãos do Município, e somente o Poder Executivo poderia tratar sobre tal assunto sob pena de violação ao princípio da separação de poderes disposto no artigo 2º da Constituição Federal e por simetria no Art. 17 da Constituição Estadual.

Contudo, cabe salientar que, a *priori* não existe reserva de iniciativa quanto a matéria de serviços público quanto a sua organização e estabelecimento de parâmetros para sua adequada prestação. Entretanto, cabe ao Prefeito a condução de políticas públicas como a segurança, saúde e a promoção do bem-estar da população.

Nesse sentido, Hely Lopes Meireles traz de forma clara a distinção entre as funções do Legislativo e do executivo, vejamos:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara  
[www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)



Processo Legislativo  
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>  
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3100380032003000370033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência  
[www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/](http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/)





específicos e concretos de administração" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed.)

Isto posto, entende-se que compete exclusivamente ao Poder Executivo a gestão de coisa pública de forma administrativa não se sujeitando ao controle legislativo, entretanto, cabe ao Legislativo, dentro dos parâmetros constitucionais, estabelecer normas a fim de atender as demandas de interesse local de forma cabível e eficaz.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo tem entendido que Lei de iniciativa parlamentar que apenas amplia programa já existente não interfere na organização administrativa do Poder Executivo e, portanto, não é inconstitucional por vício de iniciativa, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.858/2023 DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI-ES. AMPLIAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA DE SAÚDE DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE FRALDAS DESCARTÁVEIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE APENAS AMPLIOU PROGRAMA MUNICIPAL JÁ EXISTENTE, SEM CRIAR NOVAS ESTRUTURAS E ATRIBUIÇÕES OU INTERFERIR NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E NOS SERVIÇOS PÚBLICOS. LEI QUE NÃO TRATA DE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. CAUSA DE PEDIR ABERTA DA AÇÃO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADA. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE COM BASE NOUTROS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. LEGISLAÇÃO OBJURGADA QUE ACARRETOU AUMENTO DE DESPESA. NECESSIDADE DE PRÉVIO ESTUDO DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO E A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO. ARTIGO 113 DO ADCT. **AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO.** EVENTUAIS BENEFICIÁRIOS DA AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA NÃO DEVEM SER AFETADOS. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE. INTERESSE SOCIAL. EFEITO EX NUNC (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM EFEITOS EX NUNC. 1) Por meio do Projeto de Lei nº 111/2023, Vereadores da Câmara Municipal de Guarapari-ES propuseram alterar o § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, que regulamenta o programa municipal de fornecimento de fraldas descartáveis no âmbito do Sistema Único de Saúde, para ampliar o público beneficiário, retirando o requisito da idade mínima de 13 (treze) anos para recebimento das fraldas, projeto este que fora aprovado pelo Poder Legislativo municipal e, portanto, encaminhado para

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





# Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5622  
e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

sanção do Chefe do Poder Executivo municipal. Após a Secretaria Municipal de Saúde e a Procuradoria do município de Guarapari-ES se manifestarem pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 111/2023, por violar o princípio da separação dos Poderes e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal, o Prefeito de Guarapari-ES vetou, por razões jurídicas, integralmente o referido projeto de lei. Ocorre que o citado veto foi rejeitado, por unanimidade, pela Câmara Municipal de Guarapari-ES, resultando, assim, na promulgação integral da Lei Municipal nº 4.858/2023. 2) A presente representação de inconstitucionalidade tem por escopo obter a invalidação da Lei Municipal nº 4.858/2023, por vício de iniciativa e ofensa ao postulado da separação dos Poderes, ante a contrariedade ao disposto nos arts. 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição da República, nos arts. 1º, 17 e 63, parágrafo único, incisos III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Guarapari-ES, uma vez que, ao ampliar o público destinatário do programa de assistência à saúde municipal (distribuição de fraldas descartáveis) a proposta teria interferido na organização administrativa e orçamentária e nos serviços públicos daquele ente público, matérias cuja iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo, atraindo o disposto na Súmula nº 19 deste egrégio Tribunal de Justiça. 3) As propostas de lei que possuem previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo exigem interpretação restritiva, não comportando o art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual, interpretação ampliativa. Por deter em regra a iniciativa para apresentar projeto de lei na circunscrição daquela municipalidade, a Câmara Municipal pode iniciar o processo legislativo de matérias que não estejam previstas naquelas hipóteses excepcionalmente elencadas na Constituição Estadual como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, as quais devem ser interpretadas restritivamente. 4) **Muito embora entre as hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República para o processo legislativo, estabelecidas na Constituição Federal (arts. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, e 63, inciso I), e aplicadas simetricamente ao Estado do Espírito Santo (arts. 63, parágrafo único, incisos III e VI, e 64, inciso I, ambos da Constituição Estadual) e ao município de Guarapari-ES (art. 58, inciso I, da Lei Orgânica), estejam aquelas relativas à organização administrativa do Poder Executivo, matéria orçamentária e serviços públicos da administração, não se pode concluir que a iniciativa legal da Casa Legislativa em relação à Lei Municipal nº 4.858/2023 tenha invadido a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que somente ampliou os beneficiários de programa de assistência à saúde já implementado pelo município de Guarapari-ES por meio da Lei Municipal nº 4.827/2023, de forma que não interferiu na organização administrativa, na estrutura, nas atribuições e nos serviços públicos de nenhum órgão do Executivo Municipal e não possui**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara  
[www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)



Processo Legislativo  
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100380032003000370033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência  
[www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/](http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/)





# Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5622  
e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

como objeto matéria orçamentária. 5) A legislação objurgada, embora aumente a despesa para o município de Guarapari, ao ampliar o número de beneficiários do programa de assistência à saúde previsto na Lei Municipal nº 4.827/2023, não envolve matéria orçamentária e não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco interfere na organização administrativa ou nos serviços públicos do Poder Executivo municipal, de modo que não se insere nas hipóteses restritas de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, aplicando-se com exatidão à norma em exame a tese vinculante firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema Repercussão Geral nº 917 [**“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)”**]. (destacamos)

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal (STF), tem alterado o posicionamento a respeito dos vícios de constitucionalidade, afirmando que norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da administração pública, que não trata de atribuições aos órgãos e não dispõe sobre regime jurídico dos servidores não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do poder executivo para dispor sobre essa matéria:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. A G .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO 15/12/2020 SEGUNDA TURMA (destacamos)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



Tal entendimento, teve como origem, orientação firmada quando do julgamento do Tema 917 da sistemática da repercussão geral, oportunidade em que restou fixada 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 (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Diante disso, entende-se que ao estabelecer ampliação do fornecimento de insulinas nos distritos não se afronta a Constituição Federal e Estadual, não havendo, quanto a este ponto, vício de iniciativa.

Entretanto, os artigos 3º e 5º, do referido projeto cria atribuições a órgãos do Poder Executivo determinando que os agentes de saúde informem a população quanto a disponibilidade dos insumos, bem como, se mantenha um cadastro dos pacientes que possuem quadro diabético. Assim, não cabendo, portanto, a exceção do atual entendimento do STF.

Neste sentido, entende o Tribunal de Justiça do estado do Espírito Santo:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIOU NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. 1.** Em análise de cognição sumária que o momento comporta, entendo presentes os requisitos para concessão da medida liminar pretendida, tendo em vista que a criação de atribuições específicas ao Poder Executivo, como a forma de divulgação de tais informações, constitui ingerência indevida do Poder Legislativo. **2.** Ademais, conforme bem destacou o Ministério Público, o periculum in mora também restou demonstrado nos autos, eis que a Lei Municipal em comento criará novas atribuições para a secretaria municipal. Assim, a fim de evitar embaraços à atividade administrativa, entendo prudente deferir a medida pretendida. **3.** Medida cautelar deferida.

PROCESSO Nº 5004171-47.2022.8.08.0000 DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES PROCURADOR: NADIA LORENZONI REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES Advogado do(a) REQUERENTE: NADIA LORENZONI - ES15419 EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº 3.891/2019. 1. PRELIMINAR: ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO VERIFICADA. O PREFEITO MUNICIPAL

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



SUBSCREVEU A INICIAL EM CONJUNTO COM A PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO. PRELIMINAR REJEITADA. 2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E NÃO OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES. PROPOSTA LEGISLATIVA QUE CRIA ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL E IMPORTA EM AUMENTO DE DESPESAS. 3. PRESENÇA DE FUMUS BONI IURIS. PERICULUM IN MORA VERIFICADO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. A teor do artigo 112, VII, da Constituição do Estado do Espírito Santo, o Prefeito Municipal detém capacidade postulatória, de modo que não há que se falar em ilegitimidade ativa quando a petição inicial em ADI for assinada conjuntamente pelo Prefeito Municipal e pelo chefe da Procuradoria Municipal. Preliminar rejeitada. 2. No âmbito da tutela de urgência, o deferimento de pedidos liminares está condicionado a presença cumulativa da relevância jurídica da pretensão (fumus boni iuris) e também da indispensabilidade da providência antecipada (periculum in mora), de modo a garantir a efetividade do resultado de futuro e provável juízo de procedência. 3. Viola o disposto no artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual (art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “e” da Constituição da República), a lei municipal de iniciativa parlamentar que cuida de atividades eminentemente executivas, criando novas atribuições fiscalizatórias à Secretaria Municipal, tratando, em última medida, de política pública de saúde 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. 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.** 6. **Periculum in mora demonstrado em razão de que, além do prejuízo ao erário em razão da execução de lei editada em contrariedade com os ditames constitucionais, verifica-se que a obrigação periódica criada pela legislação impugnada pode colocar em risco o planejamento do município quanto à implementação da análise periódica de águas procedida de acordo com o Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano. (GRIFOS NOSSOS)**

Diante do exposto, os referidos artigos criam atribuições a órgãos do Poder Executivo, ferindo assim, a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, devendo os mesmos serem suprimidos.

Assim é o nosso parecer, que o presente projeto de lei possui vícios sanáveis de constitucionalidade e ilegalidade e, portanto, em obediência ao que dispõe no Art. 115, IV do Regimento Interno desta Casa, opinamos pelo envio da matéria à Comissão de

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**Câmara  
Municipal**  
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5622  
e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

Constituição, Justiça e Redação para análise e devidas considerações.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 24 de março de 2025.

**Pablo Lordes Dias**  
Procurador Legislativo Geral  
OAB/ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara  
[www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)



Processo Legislativo  
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>  
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3100380032003000370033003A00540052004100, Documento  
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de  
Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência  
[www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/](http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/)

