



**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

PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 54/2025

INICIATIVA: Vereador CREONE DA FARMÁCIA

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil **"INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE CUIDADO E ATENÇÃO INTEGRAL ÀS MÃES ATÍPICAS – ‘CUIDANDO DE QUEM CUIDA’, AUTORIZA A CRIAÇÃO DE CENTROS ESPECIALIZADOS DE PROTEÇÃO Á MATERNIDADE ATÍPICA NO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**.

A proposição legislativa tem como objetivo promover políticas públicas integradas de acolhimento, orientação e apoio às mulheres que desempenham a função de cuidadoras principais de pessoas com deficiência, doenças raras, síndromes e/ou transtornos do neurodesenvolvimento.

Inicialmente, *a priori*, dispõe a Constituição Federal que é de competência da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o cuidado da saúde e da assistência pública, 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;

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"

| | | |
|--|---|---|
| Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/ |
|--|---|---|



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390032003300350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**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

Dessarte, o projeto em questão se encontra adequado às hipóteses de competência constitucional Municipal para iniciativa da matéria, conforme preceitua o artigo 30, I e II, da Carta Magna:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

No mesmo sentido, a Lei Orgânica Municipal (LOM) também prevê:

Art. 2º. O Governo Municipal terá por objetivo fundamental promover o bem estar de todos os munícipes, dando prioridade:

[...]

II - à saúde e à assistência social;

Art. 16. Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

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

I - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

[...]

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;

Art.152. A saúde é direito de todas as pessoas e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário as ações e serviços para promoção, recuperação, preservação e proteção da saúde.

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

I - a assistência à saúde;

[...]

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

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

| | | |
|--|---|---|
| Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/ |
|--|---|---|



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390032003300350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





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

A matéria objeto do projeto – apoio a mães de pessoas com necessidades específicas – perpassa diversas áreas de atuação pública (saúde, assistência social, educação, proteção à família e à infância), sendo, portanto, legítima e de evidente interesse local.

Contudo, à luz do princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF/88), é imprescindível observar os limites impostos à atuação legislativa quando esta adentra em matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, especialmente no que tange à estruturação administrativa e à execução de políticas públicas.

Nesse sentido, vejamos o que dispõe artigo 48 da Lei Orgânica Municipal, que estabelece a competência privativa do Poder Executivo:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Embora o projeto de lei não promova, de forma expressa, a criação de cargos ou órgãos, bem como a criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos, o artigo 4º da proposição prevê ações estratégicas que implicam diretamente na atuação da estrutura administrativa, como a criação de espaços de acolhimento (inciso I), oferta de atendimento psicológico (inciso II), criação de núcleos de convivência (inciso IV), entre outras. Tais medidas, ainda que não detalhadas, representam encargos operacionais que exigem planejamento, pessoal e recursos da Administração Pública.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

| | | |
|--|---|---|
| Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/ |
|--|---|---|



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390032003300350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**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

Dessa forma, mesmo de maneira implícita, o projeto acaba por interferir na organização, nas atribuições, na estruturação e no funcionamento do Poder Executivo, configurando vício de iniciativa legislativa. Nesse ponto, é pertinente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada na ADI-MC nº 2.364/AL, relatada pelo Ministro Celso de Mello:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p.23. Rel. Min. CELSO D MELLO).

No mesmo sentido, destaca-se recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.537/2021, do Município de Vila Velha/ES, por vício formal:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MÉRITO. LEI MUNICIPAL DE VILA VELHA. CRIAÇÃO DE LINHA TELEFÔNICA EXCLUSIVA DA GUARDA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO VINCULADO AO EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 6.537/2021. 1. É formalmente inconstitucional lei, de iniciativa de Vereador, que cria atribuição à Secretaria Municipal, dada a violação aos artigos 61, §1º, II, b da CF, art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual, e art. 34, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha/ES. 2. A Lei Municipal nº 6.537/2021, de iniciativa parlamentar, “Dispõe sobre a implantação do nº 153 como linha telefônica exclusiva emergencial da Guarda Civil Municipal de Vila

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

| | | |
|--|---|---|
| Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/ |
|--|---|---|



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390032003300350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Velha e dá outras providências”. 3. A criação de uma central telefônica para a comunicação de ocorrências pressupõe a reestruturação de órgão vinculado ao Poder Executivo local, com a alocação ou contratação de novos servidores, além da destinação de verba orçamentária permanente para manutenção do serviço pretendido. 4. A lei impugnada viola a iniciativa reservada ao chefe do executivo municipal, que detém a competência exclusiva para estruturar e gerir a respectiva pessoa jurídica de direito público. 5. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade julgada procedente, com efeito ex tunc. (Processo nº 5004689-03.2023.8.08.0000 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – RELATOR(A): SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR)

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, na Tese de Repercussão Geral nº 917 (RE nº 878.911/RJ), estabeleceu importante distinção quanto às hipóteses em que o projeto legislativo, ainda que crie despesa, não invade a reserva de iniciativa, desde que não interfira na estrutura do Executivo:

“Ementa. Recurso extraordinária 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 forma. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo Municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência 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.” (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016).

“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)”.

No entanto, no presente caso, as medidas previstas no artigo 4º impõem atuação direta da estrutura e atribuições administrativas, o que, de fato, compromete a

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

| | | |
|--|---|---|
| Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/ |
|--|---|---|



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390032003300350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**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

legalidade da iniciativa parlamentar, razão pela qual entende-se que o referido artigo deve ser suprimido do texto para garantir a regularidade constitucional da proposição. 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 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

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

| | | |
|--|---|---|
| Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/ |
|--|---|---|



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390032003300350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





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

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.

Já Quanto aos artigos 5º, 6º e 7º, que trazem a possibilidade da criação de Centros Especializados e de Comitês Intersetoriais, bem como da possibilidade de cooperação mútua e parcerias, verifica que se trata de normas sem efeito vinculante, o que, por si só, não compromete a constitucionalidade, mas tampouco produz efeitos práticos vinculantes para o Executivo. Em princípio, não estaríamos diante de vício de iniciativa, porém, entendendo estarmos diante da imprecisão do instrumento legislativo cabível, já que as leis têm o caráter de criar, modificar ou extinguir direitos, alterando a realidade dos fatos, com atribuição de obrigatoriedade e no caso em tela, trata-se, apenas, de uma recomendação/possibilidade, sem nenhuma obrigação para o seu cumprimento ou responsabilidade para o seu descumprimento, assim, não sendo o instrumento legislativo cabível.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

| | | |
|--|---|---|
| Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/ |
|--|---|---|



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390032003300350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**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

Considerando esse cenário, entende-se que o conteúdo desses dispositivos seria mais adequadamente apresentado por meio de indicação legislativa, instrumento que respeita os limites formais do processo legislativo, preserva o princípio da legalidade e assegura a autonomia organizacional do Executivo Municipal.

Além disso, ao tratar da instituição de órgãos e comitês, ainda que de forma autorizativa, a proposta incorre novamente em vício de iniciativa, uma vez que a criação de estrutura administrativa e atribuição de competências a órgãos públicos é matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo.

Diante de tais considerações, e visando garantir a viabilidade jurídica da proposta, entende-se que o projeto de lei, ainda que bem-intencionado e socialmente relevante, deve se restringir à instituição programática do “Programa Municipal de Cuidado e Atenção Integral às Mães Atípicas”, deixando a regulamentação de sua execução — inclusive quanto à criação de espaços, centros especializados e comitês — à esfera do Poder Executivo, por meio de decreto municipal. Essa medida evita o vício de iniciativa, resguarda a separação de poderes e assegura a regularidade do processo legislativo, ao mesmo tempo em que preserva a essência da proposta.

Assim, feita as devidas considerações e com as devidas alterações indicadas, nosso parecer é pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei e em obediência aos artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno, encaminha à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e considerações sobre a matéria.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 09 de junho 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 | Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br | Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/ |
|--|---|---|



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390032003300350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

