



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

PARECER JURÍDICO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 80/2025

INICIATIVA: VER. CREONE GOMES DA SILVA

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre edil acima mencionado, **“DISPÕE SOBRE O ATENDIMENTO PREFERENCIAL ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E MOBILIDADE REDUZIDA NOS SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

A presente proposição visa garantir atendimento preferencial para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, nos serviços de saúde de Cachoeiro, buscando incentivar a inclusão e atendimento humanizado.

Quanto ao aspecto formal, o cuidado, a proteção e a garantia dos direitos das pessoas com deficiência é de competência comum da União, Estados, DF 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;

[...]

XI – prover, sobre os seguintes serviços, quanto à sua organização e funcionamento;

[...]

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
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 3200300030003100300030003A00540052004100, 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/





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654

e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

b) saúde pública, mantendo ambulatorios, 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

Determinada a competência municipal para legislar sobre o tema, passaremos a análise da iniciativa legislativa para a proposição em análise.

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.

Apesar de não haver dúvida de que existem matérias reservadas a iniciativa do Poder Executivo, o entendimento jurisprudencial do Pretório Excelso vem sendo alterado ao longo dos anos e passou a entender que é sim possível a iniciativa parlamentar nos projetos em questão. Este 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)”.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
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 3200300030003100300030003A00540052004100, 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/





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654

e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

A doutrina pátria traz 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 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.

Sendo assim, o processo legislativo em questão pode ser iniciado tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, não havendo, portanto, vício quanto a iniciativa. Nesse sentido, vem entendendo a jurisprudência pátria:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Martinópolis. Lei Municipal nº 3.138, de 13 de agosto de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instituição do programa de atendimento prioritário às pessoas diagnosticadas com neoplasia maligna em todas as unidades de saúde e hospitalares do Município de Martinópolis. 1) Norma que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ação voltada à saúde de pacientes com câncer (neoplasia maligna). Matéria de interesse local. Competência suplementar do Município a teor do disposto no art. 30, I e II, da Constituição Estadual. Norma municipal que não restringiu ou ampliou as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Inocorrência de violação ao pacto federativo; 2) Norma de caráter geral, que supera o teste da adequação, razoabilidade e proporcionalidade, com fundamento no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e não interfere na gestão administrativa do Município. Inexistência de afronta ao princípio da Separação dos Poderes. Ação direta julgada improcedente." (ADIN nº 2200747-34.2020.8.26.0000, rel. Des. Cristina Zucchi, j. 07.07.2021);

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"

Portal da Câmara
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 3200300030003100300030003A00540052004100, 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/





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Nesse contexto, entende-se plenamente viável a propositura da matéria pelo Poder Legislativo.

Superada a análise quanto à legitimidade da iniciativa legislativa, passa-se ao exame do mérito da proposição.

A União, por meio da Lei nº 10.048/2000, estabeleceu normas para o atendimento prioritário às pessoas com deficiência, entre outros grupos, reforçando essa proteção com a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), a qual tem como finalidade assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e liberdades fundamentais por essas pessoas, visando à sua inclusão social e cidadania. Vejamos:

LEI 10.048/2000:

Art. 1º - As pessoas com deficiência, as pessoas com transtorno do espectro autista, as pessoas idosas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com criança de colo, os obesos, as pessoas com mobilidade reduzida e os doadores de sangue terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei.

[...]

§ 3º - O atendimento prioritário poderá ser realizado mediante discriminação de postos, caixas, guichês, linhas ou atendentes específicos para esse fim.

[...]

Art. 2º - As repartições públicas e empresas concessionárias de serviços públicos estão obrigadas a dispensar atendimento prioritário, por meio de serviços individualizados que assegurem tratamento diferenciado e atendimento imediato às pessoas a que se refere o art. 1º.

LEI Nº 13.146/2015

Art. 9º - A pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de:

I - proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

II - atendimento em todas as instituições e serviços de atendimento ao público;

[...]

Art. 10. Compete ao poder público garantir a dignidade da pessoa com deficiência ao longo de toda a vida.

Considerando as legislações citadas acima, cabe se atentar ao princípio da necessidade, visto que, é inviável a edição de uma lei municipal que visa abordar as matérias já disciplinadas. Dessa forma, destaca-se que a atividade legislativa deve atender ao princípio da necessidade uma vez que, conforme leciona o Ministro Gilmar Mendes:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
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 3200300030003100300030003A00540052004100, 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/





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654

e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

“Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.” (MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade. Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/ojs_saj/index.php/saj/article/view/33/26)

Ademais, o artigo 3º, da proposição traz cunho autorizativo. Cumpre registrar que as leis autorizativas constituem exceção no ordenamento jurídico. Quando mencionadas na Constituição Federal, referem-se a hipóteses em que se exige apreciação prévia da Câmara sobre atos do Executivo, mais vinculadas à sua função fiscalizatória do que à legislativa.

Assim, o Prefeito pode praticar atos de administração ordinária sem necessidade de lei autorizativa. Já os projetos autorizativos oriundos do Legislativo são formalmente inconstitucionais, por representarem indevida interferência nas atribuições do Executivo, violando o princípio da separação dos poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado.

A doutrina de Sérgio Resende de Barros é bastante elucidativa acerca do tema “leis autorizativas”, conforme se depreende do segmento abaixo transcrito:

Autorizativa é a “lei” que - por não poder determinar - limita -se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei -o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa” (Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/leisautorizativas.cont>)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
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 3200300030003100300030003A00540052004100, 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/





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654

e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

No âmbito jurisprudencial, tanto os Tribunais de Justiça, quanto o Supremo Tribunal Federal (STF) têm decidido que leis de caráter autorizativo violam a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, configurando manifesta inconstitucionalidade, conforme vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (STF, Pleno, ADI 4.724/AP, Rel. Min. Celso De Mello, j. 01.08.2018).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.859/2017, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. AUTORIZAÇÃO PARA OFERECIMENTO DE SERVIÇOS DE OBRAS E LIMPEZA EM LOCAIS PRIVADOS DE USO COMUNITÁRIO. LEGISLAÇÃO DE AUTORIA DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA IDENTIFICADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I. In casu, a Câmara Municipal de Vila Velha, por meio da impugnada Lei Municipal nº 5.859/2017, ao autorizar o Poder Executivo Municipal a realizar serviços de limpeza e obras em sedes, capelas mortuárias e em áreas privadas de uso comunitário no Município de Vila Velha, acabou por ingressar na seara reservada ao Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que, por simetria ao disposto no artigo 63, incisos I, III e IV, da Constituição Estadual, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
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 3200300030003100300030003A00540052004100, 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/





que disponham sobre a “organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo”, bem como sobre “criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo”. II. A determinação da Lei Municipal, no sentido de autorizar que sejam efetuados serviços de limpeza e de pequenas obras de reformas em sedes de movimentos comunitários e/ou associações de moradores e em capelas mortuárias comunitárias, bem como de limpeza em áreas de entidades privadas utilizadas para atividades comunitárias no município de Vila Velha, cria novas atribuições ao Poder Executivo Municipal, além de interferir na determinação de quais serviços serão prestados à sociedade. III. A mencionada lei repercute no funcionamento da Administração Pública Municipal, que terá de prestar serviços que anteriormente não eram oferecidos, a locais privados de utilização comunitária, o que enseja, também, a criação de novas despesas para oferecimento dos determinados serviços. IV. O fato de a Lei em questão ser “meramente autorizativa”, autorizando que o Poder Executivo realize determinadas providências que são de sua competência exclusiva, não fasta o vício de inconstitucionalidade, por estar dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo. Precedentes. V. Resulta identificado o vício formal de iniciativa capaz de evidenciar a mácula de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.859/2017, sub judice. VI. Declarada a inconstitucionalidade, ex tunc, da Lei nº 5.859/2017, do Município de Vila Velha. (ADIN 5011878-66.2022.8.08.0000 – TJES) –

Não cabe, portanto, ao Poder Legislativo criar normas que autorizem o Executivo a realizar tarefa afeta a sua competência, sob pena de flagrante afronta à Constituição da República. Desta feita, entendemos que o art. 3º está eivado de vício e que deve ser suprimido.

Diante do exposto, não há impedimento a tramitação da proposta, com a devida ressalva acima, já que é materialmente legítima e compatível com a competência municipal e com a iniciativa legislativa. Cabe, apenas, observar o princípio da necessidade, tendo em vista já haver legislações pátrias que já determinam as devidas preferências. Mas, se a vontade do legislador local é a devida aprovação da matéria no âmbito municipal, não há óbices, ressaltando o art. 3º.

Pelo exposto, com as devidas considerações e ressalva, nosso parecer é pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei, e conforme dispõe o art. 26, parágrafo único, do Regimento Interno, pelo encaminhamento à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise quanto à constitucionalidade e juridicidade da matéria.

“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 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

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

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 01 de agosto 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>
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200300030003100300030003A00540052004100, 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/

