



**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 94/2026

INICIATIVA: VER JOÃO MACHADO

À MESA DIRETORA,

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil **“INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA A DESABRIGADOS E PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM PERÍODOS DE ENCHENTES, TEMPESTADES E CALAMIDADES CLIMÁTICAS NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

A proposição tem por finalidade instituir o Programa Municipal de Proteção e Assistência a Desabrigados e Pessoas em Situação de Rua durante períodos de enchentes, tempestades e calamidades climáticas, estabelecendo diretrizes para o acolhimento emergencial, a proteção da população vulnerável e a atuação coordenada dos órgãos municipais responsáveis.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria se insere no campo da competência legislativa do Município, conforme preceitua a Constituição Federal, 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;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

A proteção da população em situação de vulnerabilidade social, especialmente em cenários de enchentes, tempestades e demais eventos climáticos extremos, insere-

“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 3200340032003500380034003A00540052004100, 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

se no dever constitucional de promoção da assistência social e da proteção da dignidade da pessoa humana, constituindo matéria de inequívoco interesse local, o que legitima a atuação normativa do Município.

Em âmbito local, a Lei Orgânica Municipal (LOM) igualmente contempla a matéria:

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;
[...]

VI – combater as causa da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social das classes menos favorecidas;

Art. 159 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente do pagamento de qualquer contribuição e tem por objetivo:

[...]

Parágrafo único - As ações governamentais, na área da assistência social, serão realizadas com recurso do orçamento da seguridade social, previsto no artigo 151, parágrafo único, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

Diante desse contexto, sob o prisma da competência legislativa, não se verifica vício formal quanto ao objeto da proposição, por tratar de matéria inserida no âmbito da assistência social, da proteção da população vulnerável e da adoção de diretrizes para atuação do Poder Público em situações de calamidade climática, matérias afetas ao interesse predominantemente local.

No tocante ao mérito, a proposição revela-se socialmente relevante ao instituir diretrizes voltadas à proteção de pessoas desabrigadas e em situação de rua durante

“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 3200340032003500380034003A00540052004100, 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

enchentes, tempestades e demais calamidades climáticas, buscando assegurar acolhimento emergencial, atendimento humanizado e atuação coordenada dos órgãos municipais competentes. A iniciativa busca conferir maior efetividade à atuação do Poder Público em situações de calamidade, reduzindo os riscos a que está exposta parcela da população em condição de extrema vulnerabilidade social e assegurando proteção à vida, à integridade física e à dignidade dos cidadãos.

A matéria encontra respaldo nos princípios e objetivos consagrados pela Constituição Federal, notadamente no princípio da dignidade da pessoa humana, erigido a fundamento da República Federativa do Brasil:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

II - a dignidade da pessoa humana;

A dignidade da pessoa humana constitui vetor interpretativo de todo o ordenamento jurídico brasileiro, impondo ao Estado o dever de adotar medidas que assegurem condições mínimas de existência digna, especialmente em favor das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Em cenários de enchentes, tempestades e outras calamidades, esse dever ganha especial relevo, exigindo a adoção de políticas públicas voltadas ao acolhimento, à proteção e à preservação da vida daqueles que se encontram desabrigados ou em situação de rua.

Além disso, a assistência social é direito assegurado constitucionalmente e será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, conforme dispõe o artigo 203 da Constituição Federal:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Nesse contexto, observa-se que a intenção do legislador é estabelecer diretrizes voltadas ao fortalecimento da proteção social em situações de emergência

“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 3200340032003500380034003A00540052004100, 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

climática, conferindo maior segurança e assistência às pessoas em condição de vulnerabilidade, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade social e da promoção do bem-estar coletivo.

Assim, sob o aspecto material, a proposição revela-se alinhada ao interesse público, na medida em que busca fortalecer a proteção e a assistência às pessoas desabrigadas e em situação de rua durante calamidades climáticas, promovendo a efetivação dos direitos fundamentais à vida, à assistência social e à dignidade da pessoa humana.

A proposta demonstra um importante alinhamento com a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto Federal nº 7.053/2009. Essa política nacional estabelece como um de seus objetivos a garantia de acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas. Ao instituir um programa específico para a proteção de pessoas desabrigadas durante calamidades climáticas, o município atua para concretizar, no âmbito local, as diretrizes federais de proteção à vida, à saúde e à integridade física dessa população. A iniciativa, portanto, não é isolada, mas sim um desdobramento do dever do Poder Público de implementar ações que promovam a segurança e o acolhimento, em conformidade com o arcabouço normativo nacional.

Contudo, à luz do princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF/88), impõe-se examinar eventual incidência de vício de iniciativa, notadamente quando a proposição tangencia matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo. 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;

“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 3200340032003500380034003A00540052004100, 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

- III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;
- IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Neste sentido, destaca-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o Tema 917 da Repercussão Geral:

“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 caso em exame, verifica-se que a proposição não dispõe sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos, aumento de remuneração, regime jurídico de servidores, criação ou reestruturação de Secretarias Municipais ou órgãos da Administração Pública. Em sua essência, limita-se a instituir programa municipal voltado à proteção e assistência de pessoas desabrigadas e em situação de rua durante eventos climáticos extremos, estabelecendo diretrizes gerais para a atuação estatal, circunstância que, em princípio, não configura invasão da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Todavia, alguns dispositivos merecem ressalvas, tendo em vista os limites da atuação parlamentar diante da reserva de administração.

O artigo 5º demanda análise mais cautelosa. Embora utilize a expressão “o Poder Executivo poderá adotar”, o dispositivo especifica providências administrativas concretas a serem implementadas em situações de alerta de tempestades ou inundação, tais como a disponibilização de veículos para transporte da população, a abertura de prédios públicos ou celebração de parcerias para utilização como abrigos temporários e o fornecimento de alimentação, itens de higiene e vestuário aos acolhidos.

Embora redigidas sob a forma de faculdade, tais previsões extrapolam o estabelecimento de diretrizes gerais e passam a disciplinar a forma de atuação da Administração Pública diante de situações de emergência, interferindo no espaço de discricionariedade administrativa reservado ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete definir, segundo critérios de conveniência, oportunidade, disponibilidade

“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 3200340032003500380034003A00540052004100, 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

orçamentária e planejamento administrativo, quais medidas serão adotadas em cada situação concreta.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendido que o Poder Legislativo pode instituir programas e estabelecer diretrizes gerais de políticas públicas, desde que não imponha a execução de atos administrativos específicos nem interfira na organização e no funcionamento da Administração Pública. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - AgR RE: 653041 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2016, Primeira Turma)

Dessa forma, embora a instituição do programa e a fixação de diretrizes gerais revelem-se compatíveis com a iniciativa parlamentar, o artigo 5º ultrapassa esses limites ao disciplinar providências administrativas específicas cuja definição compete exclusivamente ao Poder Executivo.

Por fim, verifica-se que a proposição não contempla dispositivo prevendo sua regulamentação pelo Poder Executivo. Embora a ausência de cláusula regulamentar não constitua, por si só, vício de constitucionalidade ou de legalidade, sua inclusão mostra-se recomendável diante da natureza da matéria disciplinada.

O projeto institui programa municipal cuja efetiva implementação depende da definição de procedimentos administrativos, da articulação entre os órgãos responsáveis e da fixação de critérios operacionais para o atendimento das situações de emergência. Nesse contexto, a previsão de regulamentação pelo Poder Executivo

“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 3200340032003500380034003A00540052004100, 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

contribui para conferir maior segurança jurídica e efetividade à futura norma, viabilizando sua adequada execução no âmbito da Administração Pública.

Assim, recomenda-se a inclusão de dispositivo prevendo a regulamentação da futura lei pelo Poder Executivo, sugerindo-se a seguinte redação: **"O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei, no que couber."**

Diante do exposto, conclui-se que a proposição possui relevante finalidade pública, na medida em que busca instituir o Programa Municipal de Proteção e Assistência a Desabrigados e Pessoas em Situação de Rua durante períodos de enchentes, tempestades e calamidades climáticas, estabelecendo diretrizes voltadas ao acolhimento emergencial, à proteção da população em situação de vulnerabilidade e ao fortalecimento da atuação do Poder Público em situações de emergência.

Todavia, embora a proposição revele-se, em tese, compatível com a Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal e o interesse público, possui dispositivos que disciplinam matérias afetas à esfera de atuação administrativa do Poder Executivo. Desta feita, para assegurar maior observância aos princípios da separação e harmonia entre os Poderes e da segurança jurídica, sugere-se a supressão do art. 5º, bem como a inclusão de dispositivo prevendo a regulamentação da futura lei pelo Poder Executivo, nos termos já sugeridos neste parecer.

Assim, ressalvadas as considerações e adequações acima expostas, o parecer é pela viabilidade jurídica do presente projeto de lei e conforme ao que dispõe os artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno desta Casa, pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e devidas considerações e providências.

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

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 23 de junho de 2026.

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 3200340032003500380034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

