



Projeto de Lei nº 006/2024

Processo Administrativo nº 382/2024

Proponente: Vereador Wesley Pires

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 006/2024. Institui a semana municipal de educação preventiva e de enfrentamento a endometriose no Município de Viana. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do projeto.

1. RELATÓRIO

A matéria ora sob análise, trata-se do Projeto de Lei nº 006/2024, de autoria de Parlamentar que institui a semana municipal de educação preventiva e de enfrentamento a endometriose no Município de Viana foi protocolizado via sistema eletrônico em 05/03/2024, sob o nº 382.

Na justificativa, o Parlamentar argumenta que o projeto visa “ (...) *promover a saúde e o bem-estar das mulheres, garantindo que elas tenham acesso a informações adequadas, diagnóstico precoce e tratamento efetivo. Além disso, contribuirá para reduzir o estigma e os impactos negativos da endometriose na sociedade como um todo*”.

Após a tramitação inicial regular, o setor da Procuradoria desta Casa Legislativa fora provocado a se manifestar nos autos do procedimento administrativo, para cumprimento do art. 150 do Regimento Interno, em prol de averiguar a legalidade e a constitucionalidade do referido projeto.

O regime de tramitação do projeto é o normal.

É breve o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA: NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de



caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidárias*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³ :

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PA-RECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei n.º 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010



3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 Aspecto formal: competência e iniciativa

Constata-se que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativo do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

A matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e insculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a Competência Privativa da União Federal, nos termos do artigo 22 da Constituição Federal, e não conflita com a Competência Concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal, conforme o artigo 24 da Constituição Federal.

Pelos ensinamentos de José Nilo de Castro⁵, entende-se por interesse local "todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local.

Corroborando o alegado, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores. (...)

Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, **os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as di-**

⁵ CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.



retrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.".(grifo nosso).

Inicialmente, verifica-se estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, uma vez que o projeto de lei apresentado propõe apenas a inclusão da "Semana municipal de educação preventiva e de enfrentamento a endometriose no âmbito do Município de Viana". Não há qualquer limitação constitucional à propositura de projeto de lei por Vereador versando sobre a matéria aqui tratada, desde que não sejam previstos deveres, obrigações ou mesmo "permissões" ao Executivo no que diz respeito à logística e à operacionalização de eventos, o que macularia o projeto de vício de iniciativa.

A propósito do tema, destaca-se o posicionamento da jurisprudência:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.751/2014 que inclui no calendário oficial de eventos do Município a "Corrida Ciclística". Norma guerreada que não versou simplesmente sobre a instituição de data comemorativa no calendário oficial do Município, mas, ao revés, instituiu evento esportivo com criação de obrigações ao Executivo e despesas ao erário, sem previsão orçamentária e indicação da fonte e custeio. afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, 25 e 144 da Carta Bandeirante, aplicáveis ao município por força do princípio da simetria constitucional. Inconstitucionalidade reconhecida. [...] (TJ-SP - ADI: 21628784720148260000 SP 2162878-47.2014.8.26.0000, Relator: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 11/03/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/03/2015).

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF6. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local. Isso porque o Projeto de Lei nº 006/2024, além de veicular matéria de relevância para o Município, não atrelada às competências privativas da União (CF, art. 22).

A iniciativa de projeto de lei que trate de data comemorativa é concorrente; fato que está fundamentado nos termos do art. 31, parágrafo único e seus incisos da Lei Orgânica do Município, adequada ao Regimento Interno da Câmara Municipal.

No mesmo sentido, o artigo 162 da Lei Orgânica do Município de Viana, traz em seu bojo:

Art. 162 O Município, em seu território, assegura a todos o direito à saúde, mediante a prática de políticas sociais e econômicas capazes de reduzir o risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Assim, a proposição de uma data ou semana comemorativa tem iniciativa concorrente, le-

⁶ STF. RE 610.221 RG



vando em consideração a importância do referido evento para o município. Desde logo, convém apenas reforçar a jurisprudência acerca do tema, que de forma pacífica, entende que a matéria é sim de iniciativa concorrente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE DATA COMEMORATIVA POR LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. DIA DA MARCHA PARA JESUS. MATÉRIA DE INICIATIVA GERAL. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Pelo Princípio da Simetria, consagrado em diversos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, as regras básicas que regem o processo legislativo no âmbito da União devem ser seguidas pelos Estados e pelos Municípios. 2. A iniciativa é comum para as proposições em que o constituinte não tenha restringido o âmbito de titularidade. 3. Diante da inexistência de restrição específica, temos que as leis que se limitam a criar uma data comemorativa, sem instituir feriados, acarretar gasto público ou criar qualquer atribuição para o Poder Público, são de iniciativa geral, comum, cabendo a qualquer dos legitimados deflagrar o processo legislativo. 4. A criação de uma data comemorativa no âmbito do município, sem menção a feriado ou qualquer outra consequência, em nada se relaciona com a organização administrativa do Poder Executivo Municipal. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade improcedente.⁷

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE SUZANO - LEI MUNICIPAL Nº 4.893, DE 15 DE MAIO DE 2015, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, que "Dispõe sobre a instituição no calendário oficial do Município de Suzano, O DIA DO EAD – Ensino à Distância, a ser comemorado anualmente, no dia 27 de novembro, e dá outras providências" – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - mera CRIAÇÃO DE DATA COMEMORATIVA – NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA – INOCORRÊNCIA – NÃO CARACTERIZADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA - GESTÃO ADMINISTRATIVA PRESERVADA – FONTE DE CUSTEIO –AUMENTO e/ou CRIAÇÃO DE DESPESAS – INOCORRÊNCIA - ART. 25, CE – não constatada inconstitucionalidade invocada. Ação improcedente.⁸

Portanto, o Projeto de Lei sob exame não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na Constituição Federal. In casu, foram observadas a competência, a iniciativa e o regular procedimento para deflagrar o processo legislativo, inexistindo, portanto, ressalvas a se fazer nesse sentido.

3.2 Aspecto material

Quanto ao aspecto material, verifica-se que o Projeto de Lei nº 006/2024, instituir a Semana Municipal de Educação Preventiva e de Enfrentamento a Endometriose, sob a seguinte redação:

⁷ TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100130018185, Relator : SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 07/11/2013, Data da Publicação no Diário: 21/11/2013

⁸ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2247509-50.2016.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/04/2017; Data de Registro: 20/04/2017



INSTITUI A SEMANA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PREVENTIVA E DE ENFRENTAMENTO A ENDOMETRIOSE NO MUNICÍPIO DE VIANA.

O Presidente da Câmara Municipal de Viana, Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais, previstas no art. 60, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. Fica instituída, no Município de Viana, a "Semana de Educação Preventiva e de Enfrentamento à Endometriose", a ser realizada anualmente na semana que inclui o dia 13 de março.

Art. 2º. Os objetivos da Semana Municipal de Educação Preventiva e de Enfrentamento à Endometriose são:

- I - divulgar ações preventivas, terapêuticas, reabilitadoras e legais relacionadas à endometriose;
- II - contribuir para a implementação de propostas que possibilitem o acesso universal e equitativo aos serviços públicos para portadoras de endometriose;
- III - democratizar informações sobre as técnicas de diagnóstico e tratamento da endometriose, bem como o acesso a essas técnicas;
- IV - sensibilizar todos os setores da sociedade para o problema da endometriose;

Art. 3º. Para desenvolvimento e implementação das atividades da Semana Municipal de Educação Preventiva e de Enfrentamento à Endometriose, o Poder Executivo poderá realizar convênio, através da Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social e/ou Secretaria Municipal de Educação, em parceria com entidades governamentais e sociais.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Observa-se que o Projeto de Lei não trata de inclusão de feriado religioso no calendário oficial de eventos municipais, nem qualquer disposição que, direta ou indiretamente, atribua ao Poder Público o dever ou a faculdade de contribuir financeiramente ou com bens ou recursos para a organização de eventos. Assim, não há que se adentrar em análise acerca da laicidade da propositura, nem em afronta à reserva de iniciativa motivada pelo aumento de despesas ou com criação de atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Insta citar, em alinhamento com o exposto, jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo quanto a Lei que institui como evento cultural, no Município de Suzano, o "Dia da Bíblia", que fixou entendimento pela inexistência de vício de competência ou de iniciativa em caso similar, que diferia do projeto ora em análise visto que a Lei paulista lida com data de cunho religioso:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei que institui como evento cultural oficial do município de Suzano o Dia da Bíblia – Ato norma-



tivo que cuida de matéria de interesse local – **Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por vereador.** Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação de Inconstitucionalidade julgada improcedente. [...] Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF). **A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios.**" (Grifo nosso – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0140772-62.2013.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, Des. Rel. Antonio Carlos Malheiros, j. 23/10/2013).

Também não se apresenta no projeto o desiderato de criar feriado que tivesse o condão de interferir nas relações trabalhistas, matéria reservada à competência da União de acordo com o Supremo Tribunal Federal, vide as ADI nº 482/AP e ADI nº 3.069/DF. Esta última, citamos com grifos nossos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 3.083, DE 07.10.02. DIA DO COMERCIÁRIO. DATA COMEMORATIVA E FERIADO PARA TODOS OS EFEITOS LEGAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 22, I. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Preliminar de não-conhecimento afastada. Norma local que busca coexistir, no mundo jurídico, com lei federal preexistente, não para complementação, mas para somar nova e independente hipótese de feriado civil. 2. **Inocorrência de inconstitucionalidade na escolha, pelo legislador distrital, do dia 30 de outubro como data comemorativa em homenagem à categoria dos comerciários no território do Distrito Federal.** 3. **Implícito ao poder privativo da União de legislar sobre direito do trabalho está o de decretar feriados civis, mediante lei federal ordinária, por envolver tal iniciativa conseqüências nas relações empregatícias e salariais.** Precedentes: AI 20.423, rel. Min. Barros Barreto, DJ 24.06.59 e Representação 1.172, rel. Min. Rafael Mayer, DJ 03.08.84. 4. Ação direta cujo pedido é julgado parcialmente procedente.

(ADI 3069, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2005, DJ 16-12-2005 PP-00057 EMENT VOL-02218-02 PP-00317 RJP v. 2, n. 8, 2006, p. 140 LEXSTF v. 28, n. 325, 2006, p. 93-98)

Por fim, não vislumbramos afronta à Lei Federal nº 9.093/1995, que rege a temática de feriados.

Portanto, o Projeto de Lei ora analisado não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na Constituição Federal e na legislação de regência sobre o tema, desde que haja o atendimento às recomendações constantes deste parecer.



4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa. Assim, para Gonçalves Carvalho Kildare⁹, "A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Verifica-se que o Projeto de Lei nº 006/2024 atende às normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 006/2024.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação. À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e/ou comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 19 de março de 2024.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador
Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora
Matrícula 1341

⁹ *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 3200360031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 19/03/2024 16:00

Checksum: **24FD6BF03855A08765F913315A45503768D8EFBDB82D4620928C52BD85BA2FD4**