



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Projeto de Lei nº 34/2025

Processo Eletrônico nº 590/2025

Proponentes: Wesley Pereira Pires

Consulente: Vereador da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei Ordinária nº 34/2025. Institui o Programa Municipal de Equoterapia como opção terapêutica no âmbito da saúde pública para pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou outras necessidades específicas no Município de Viana. Análise de constitucionalidade, legalidade e regularidade quanto à técnica legislativa. Projeto juridicamente viável, desde que observadas as recomendações indicadas, na forma de substitutivo.

1. RELATÓRIO

A matéria em análise trata do Projeto de Lei nº 34/2025, de autoria do Vereador Wesley Pereira Pires, que institui o Programa Municipal de Equoterapia como opção terapêutica e saúde pública para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida ou outras necessidades específicas no Município de Viana.

Destaca-se que o Projeto de Lei tem por objetivo garantir o tratamento terapêutico de reabilitação, por meio da Equoterapia, que utiliza o cavalo por meio de uma abordagem interdisciplinar nas áreas de saúde, educação e equitação, buscando o desenvolvimento biopsicossocial de pessoas com deficiência e/ou com necessidades especiais. Além disso, a sua prática contribui para o desenvolvimento da força muscular, relaxamento, conscientização do próprio corpo e aperfeiçoamento da coordenação motora e do equilíbrio.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, 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 ensinamento 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.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. 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 nº. 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).

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.





Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, 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.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

a) Competência

Constata-se que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa 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; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.





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.

Amolda-se, ao presente Projeto, a competência comum e residual dos Entes Federativos nos termos do inciso II, art. 23 da CRFB/1988, neste sentido:

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

[...]

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[...]

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.

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 Constituição Federal. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local.

Isso porque o Projeto de Lei nº 34/2025, além de veicular matéria de relevância para o Município, esta não está atrelada às competências privativas da União (CF, art. 22).

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





Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Recurso Especial 1.151.237⁶:

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. 5. **As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.** 6. **A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara,** uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. 7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).⁷

A norma que se pretende instituir no âmbito do Município de Viana se insere, efetivamente, na definição de interesse local e na competência municipal, visto que o Projeto de Lei nº 34/2025 objetiva instituir um programa de prática de equoterapia no estrito âmbito municipal.

b) Iniciativa

No que diz respeito à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, que limitam o poder de iniciativa dos vereadores, estão expressamente previstas na Constituição Federal, aplicadas por simetria aos Estados e Municípios. Dispõe o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal:

⁶ RE 1151237, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 11-11-2019 (grifo nosso)

⁷ RE 1151237, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019





Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

No âmbito municipal, o artigo 31, parágrafo único da Lei Orgânica do município de Viana, faz reserva de iniciativa aos projetos de lei sobre certas matérias:

Art. 31 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo Único - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

III - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 23;

IV - criação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

A iniciativa para a deflagração do processo legislativo está adequada, pois o projeto de lei apresentado não dispõe sobre criação de cargos, funções ou empregos, nem sobre organização administrativa ou instituição de novos órgãos públicos, nem mesmo interfere no modo de funcionamento dos serviços públicos, pelo que se conclui tratar-se de proposição de iniciativa concorrente

Em relação à matéria de fundo, verifica-se que a proposição busca instituir política pública de âmbito municipal para o incentivo à prática de educação física adaptada pelos educandos com deficiência, o que se alinha aos direitos fundamentais instituídos na CF/88, bem como aos demais direitos previstos em normas como o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Ainda sobre a iniciativa, a matéria aventada encontra respaldo no Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, uma vez que não incide nas vedações tipificadas no art. 31, parágrafo único, cuja competência privativa é do Chefe do Poder Executivo.





Vale assim transcrever os termos do referido entendimento do Supremo Tribunal Federal, acompanhado do artigo supracitado:

"Recurso extraordinário 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 formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa 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**⁸".

Com efeito, a Lei Federal nº 13.830/2019 dispõe sobre a prática da Equoterapia e a conceitua em seu art. 1º, § 1º, com o que está adequado o PL 34/2025 ora em apreço.

Por outro lado, embora o art. 4º disponha que "*o Programa será coordenado pela Secretaria Municipal de Saúde, em articulação com a Secretaria de Assistência Social e demais órgãos municipais competentes*", não se verifica vício de iniciativa legislativa, uma vez que a norma não cria atribuições inéditas, cargos ou estruturas administrativas, limitando-se a atribuir a coordenação de um programa intersetorial a órgãos já legalmente competentes, com o objetivo de promover a articulação entre políticas públicas de saúde e assistência social. Trata-se, portanto, de comando normativo compatível com o exercício da função legislativa, voltado à regulamentação de matéria de interesse local, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Neste sentido, a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social possui competência expressa para atuar na matéria, conforme previsto no art. 13, inciso XXI, da Lei Municipal nº 3.435/2025, que dispõe:

Implementar programas e serviços de acolhimento e proteção a crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência em situação de risco social e familiar.

O objeto do programa previsto no projeto de lei está voltado à oferta de equoterapia como opção terapêutica complementar para pessoas com deficiência, mobilidade reduzida, transtorno do espectro autista e outras necessidades específicas, inserindo-se dire-

⁸ ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016





tamente no campo de risco social e familiar, conforme previsto nas atribuições da Secretaria Municipal de Assistência Social. Trata-se de política pública de caráter interdisciplinar e intersetorial, que exige a atuação coordenada entre os setores de saúde, educação, assistência e esporte, sem qualquer inovação organizacional ou funcional indevida.

O Supremo Tribunal Federal (ADPF 45/DF)⁹ já assentou que:

A atribuição de formular e implementar políticas públicas reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

A jurisprudência constitucional, portanto, admite a participação do Legislativo na estruturação de políticas públicas, *desde que não se altere a organização administrativa, nem se criem encargos que exijam iniciativa exclusiva do Executivo (como a criação de cargos ou aumento de despesa).*

Nesse mesmo sentido, afirma Maria Paula Dallari Bucci que a atuação do Legislativo na definição de políticas públicas é legítima, quando se limita a estabelecer objetivos ou diretrizes sem afetar a estrutura funcional da Administração¹⁰. No mesmo sentido, conforme ensina J. J. Gomes Canotilho, a função legislativa não se limita à edição de normas abstratas, mas também compreende a definição de objetivos e programas de ação governamental, nos limites da separação funcional de poderes¹¹.

E ainda, Nuno Piçarra observa que a separação de poderes não é absoluta, devendo ser lida à luz da colaboração institucional e da efetivação de direitos fundamentais, especialmente em matéria de políticas públicas sociais¹².

Assim, embora o art. 4º do projeto de lei respeite os limites da iniciativa legislativa, na medida em que apenas dispõe sobre a coordenação de programa com base em competências já legalmente atribuídas às secretarias envolvidas, sem criação de novos encargos, cargos ou reorganização administrativa, sugerir-se-á uma nova redação genérica, a fim de evitar eventual alegação de vício constitucional.

⁹ STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – **ADPF 45/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.05.2004.

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. SARMENTO, Daniel; BARROSO, Luís Roberto. *Constituição e Políticas Públicas*. São Paulo: Renovar, 2009, p. 269.

¹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 783.

¹² PIÇARRA, Nuno. *A Separação de Poderes como Doutrina e como Princípio*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 252-253.





A execução de programas voltados à proteção de pessoas com deficiência, inclusive em situações de risco social e familiar, já se encontra prevista no ordenamento jurídico municipal, razão pela qual a proposta legislativa não inova nem amplia as funções institucionais da Administração, afastando qualquer alegação de inconstitucionalidade por usurpação da iniciativa reservada ao Poder Executivo.

Assim, considerando todos os fundamentos expostos, conclui-se que **não há vício formal de inconstitucionalidade** capaz de comprometer a tramitação da proposição.

3.2. Aspecto Material

Quanto ao aspecto material, verifica-se que o Projeto de Lei nº 34/2025, busca instituir o Programa Municipal de Equoterapia como opção terapêutica e saúde pública para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida ou outras necessidades específicas no Município de Viana.

Nesse prisma, o primeiro destaque que se faz é que a saúde é um direito social que deve ser tutelado pelo Estado (art. 6º, caput, da CF), sendo considerado de relevância pública as ações e serviços de saúde, ainda que prestados por pessoa física ou jurídica de direito privado, cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle (art. 197 da CF).

A Carta Magna brasileira, em seu artigo 1º, inciso III, trata do princípio da dignidade da pessoa humana, que é um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito e que protege o indivíduo em sua dignidade, abrangendo esta proteção na integridade físico, moral e espiritual. Assegurando ao homem os seus direitos perante a sociedade e o poder público. No artigo 5º, preceitua o princípio da igualdade, com a finalidade de promover o tratamento igualitário entre os indivíduos e eliminar todo ato discriminatório ou que impossibilita a pessoa de exercer esta garantia fundamental.

Neste sentido, também aponta o artigo 4º da Lei 13.146 de 2015 que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Conforme dispõe o art. 2º da legislação supracitada *“Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”*.

Na mesma linha a Lei Federal nº. 8.080/1990 é a norma geral editada pela União que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, estabelecendo que:





Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;

II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

Enfatiza-se que o Projeto de Lei em análise visa garantir método de reabilitação voltado para o desenvolvimento da pessoa com deficiência, tratamento que utiliza animais equinos em abordagem interdisciplinar nas áreas de equitação, saúde e educação, buscando o desenvolvimento biopsicossocial de pessoas com necessidades especiais, recurso este reconhecido pelo Conselho Federal de Medicina em 09 de abril de 1997.

Na mesma linha, o Governo Federal, através da Lei nº 13.830, de 13 de maio de 2019, regulamenta a prática da equoterapia como método de reabilitação para pessoas com deficiência no País, e, estabelece através da Lei nº 12.067 de 2009, o dia nacional da equoterapia, instituído na data de 09 de agosto

Vale ressaltar, que a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados aprovou, recentemente, projeto de lei que obriga o Sistema Único de Saúde (SUS) a disponibilizar centros de equoterapia para reabilitação de pessoas com deficiência.

Apesar de já terem sido tecidas considerações preliminares quanto ao art. 4º, e de haver análise específica dos demais dispositivos da proposição legislativa em momento oportuno, destaca-se, desde logo, que o uso do verbo "instituir" no caput do art. 1º do Projeto de Lei nº 34/2025 é tecnicamente adequado e juridicamente legítimo. Isso porque formaliza a criação do Programa Municipal de Equoterapia, conferindo-lhe existência jurídica no ordenamento local, sem que isso implique, por si, imposição de execução imediata, criação de estrutura administrativa, tampouco geração de despesa obrigatória ou vinculada.

Trata-se, portanto, de norma com natureza programática e autorizativa, que se insere no campo de atuação legislativa na definição de políticas públicas, sem interferência na iniciativa reservada ao Poder Executivo quanto à forma e aos meios de sua execução. A efetivação do programa dependerá de regulamentação própria e da previsão orçamentária nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), como já resguardado no art. 5º do próprio projeto.





A construção normativa encontra respaldo na distinção doutrinária entre normas de competência e normas de conduta. As primeiras conferem autorização jurídica para a criação de institutos e programas no ordenamento, sem, necessariamente, impor obrigações de execução imediata; as segundas, por sua vez, impõem comportamentos vinculantes e efeitos jurídicos concretos.

Nesse sentido, Paulo Modesto, em sua obra *Código de Matrix: normas de competência e órgãos públicos*¹³, esclarece que é fundamental distinguir essas duas categorias normativas para garantir a coerência do ordenamento jurídico e evitar confusão entre o plano autorizativo (de competência) e o plano executivo (de conduta). Segundo o autor:

Normas de competência estabelecem quem pode criar, modificar ou extinguir normas e instituições no âmbito jurídico; já as normas de conduta impõem o dever de agir ou abster-se de determinada forma, gerando efeitos concretos e vinculantes.

Desse modo, o art. 1º do PL nº 34/2025 deve ser interpretado como norma de competência: cria formalmente o programa, conferindo-lhe base legal e abrindo possibilidade de futura implementação, sem obrigar ou antecipar sua execução concreta. Preserva-se, com isso, a separação de poderes, a autonomia do Executivo para decidir sobre a oportunidade e conveniência de implementação, e o equilíbrio fiscal, afastando a incidência do art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), uma vez que não há aumento direto ou automático de despesa pública.

Diante do exposto, sob o aspecto jurídico e material, pelos dispositivos legais supracitados, o Projeto de Lei nº 34/2025 atende à Constituição Federal e ao princípio da legalidade.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"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

¹³ MODESTO, Paulo. *Código de Matrix: normas de competência e órgãos públicos*. Salvador: Ed. Fórum, 2013.





etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo¹⁴, para quem estes *“são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito”*.

Embora possua constitucionalidade e legalidade, o projeto carece de técnica legislativa, especialmente por trazer ao texto legal informações não relevantes sob a ótica da lei como norma, bem como por não observar a gramática da forma mais adequada, afastando-se da lógica e da semântica próprias da linguagem jurídica e normativa.

No art. 1º, observa-se excesso de conectores “e/ou” que comprometem a clareza e fluidez do texto, além da imprecisão terminológica ao empregar genericamente “outras necessidades específicas” de modo repetitivo e sem delimitação. Recomenda-se, assim, a reescritura com estrutura direta e objetiva, evitando enumerações confusas e aprimorando a padronização dos termos, em conformidade com o art. 11, II, “a”, da Lei Complementar nº 95/1998.

Quanto ao art. 2º, a definição descritiva da equoterapia é pertinente no plano da justificativa do projeto, mas não se revela indispensável como norma jurídica, especialmente ao incluir explicações didáticas, expressões subjetivas (“buscando o desenvolvimento físico, psíquico e social”) e linguagem conotativa, mais adequada a exposições de motivos do que a textos legais. A técnica legislativa exige que a norma se restrinja à definição objetiva e funcional da política pública instituída, o que pode ser feito com concisão e uso de verbos com força prescritiva.

No art. 3º, ainda que o conteúdo normativo seja válido, há confusão na organização das ideias, sendo preferível uma redação que apresente de forma direta o objetivo do programa e seu público-alvo, sem misturar campos semânticos distintos (“áreas de habilitação, reabilitação e social”) e evitando ambiguidade entre finalidades e destinatários.

O parágrafo único do art. 3º, por sua vez, deve ser suprimido por contrariar as diretrizes da técnica legislativa estabelecidas pela Lei Complementar nº 95/1998, ao inserir no

¹⁴ loc. cit.





corpo normativo informação de natureza meramente explicativa e opinativa, sem conteúdo jurídico vinculante.

A referência ao Parecer nº 06/1997 do Conselho Federal de Medicina não possui valor normativo, tratando-se de manifestação administrativa externa, cujo teor, ainda que tecnicamente relevante, não se reveste de obrigatoriedade legal e tampouco é necessário a definição ou operacionalização do programa instituído. Ademais, tal citação compromete a concisão e a objetividade exigidas pela norma de regência e torna o dispositivo sujeito à desatualização, caso o entendimento ali referido venha a ser revisto.

Cumprе ressaltar que o art. 4º do projeto de lei já foi devidamente analisado no item relativo à iniciativa legislativa, tendo-se concluído que sua redação não afrontaria a reserva de iniciativa do Poder Executivo, uma vez que apenas explicita a coordenação do programa no âmbito de competências previamente atribuídas às secretarias envolvidas pela legislação municipal, especialmente pela Lei nº 3.435/2025.

No entanto, para preservar a redação sem muitas alterações, isto porque a a lei 3435/2025 trata de organização administrativa, que pode ser revista e assim impacatра na materia ora tratada, sugerir-se-a no texto substitutivo abaixo uma redação genérica que manterá o sentido original sem se imiscuri na coordenação em si do projeto.

O art. 5º prevendo que *"As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria, suplementada se necessário"*, é cláusula é padrão em textos legislativos e não implica, por si só, aumento de despesa pública nem gera vício de iniciativa, por dois motivos principais:

- *A norma não autoriza nova despesa nem cria obrigação de gasto imediato, apenas declara que, se houver execução orçamentária, ela deverá respeitar o orçamento vigente e, se necessário, ser objeto de suplementação por ato do Executivo (mediante lei específica ou crédito adicional, conforme arts. 167 e 165 da Constituição Federal);*
- *O dispositivo não viola o art. 15 da LRF, pois não gera obrigação imediata de despesa; está condicionado à previsão orçamentária e à disponibilidade financeira; sua execução dependerá de ato administrativo posterior, a cargo do Poder Executivo.*

Entretanto, justifica-se a necessidade de nova redação aos artigos do projeto de lei em análise a fim de sanar imprecisões terminológicas, aperfeiçoar a estrutura normativa e assegurar a conformidade com os princípios de clareza, precisão e lógica textual, conforme exigido pela Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Além disso, as alterações propostas visam evitar ambiguidades interpretativas, garantir uniformidade conceitual e reforçar a segurança jurídica da norma, especialmente no que se refere à delimitação das competências dos órgãos envolvidos e à estruturação da política pública objeto da proposição.

A nova redação também busca alinhar o texto legislativo à legislação municipal vigente, em especial à Lei nº 3.435/2025, preservando a coerência sistêmica e a compatibilidade entre os dispositivos legais que regem a atuação da Administração Pública Municipal.

Diante disso, recomenda-se a apresentação de **Substitutivo ao Projeto de Lei**, contemplando os ajustes sugeridos nesta análise técnica (*Recomendação única*).

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 34/2025

Institui o Programa Municipal de Equoterapia no Município de Viana, como opção terapêutica no âmbito da saúde pública.

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Viana, o Programa Municipal de Equoterapia, como opção de tratamento terapêutico e de saúde pública voltado às pessoas com deficiência, mobilidade reduzida, transtorno do espectro autista (TEA) ou outras necessidades específicas.

Art. 2º A Equoterapia é um método terapêutico e educacional que utiliza os recursos do cavalo, por meio de abordagem interdisciplinar nas áreas da saúde, educação e esporte, com o objetivo de promover o desenvolvimento físico, psíquico e social das pessoas atendidas.

Art. 3º O Programa Municipal de Equoterapia compreende ações voltadas à habilitação, reabilitação e inclusão social de pessoas com necessidades específicas, bem como daquelas com distúrbios evolutivos ou comportamentais.

Art. 4º Nos termos das atribuições previstas na Lei Municipal nº 3.435/2025, a coordenação do Programa será exercida pela Secretaria Municipal de Saúde, em articulação com a Secretaria Municipal de Assistência Social e demais órgãos competentes da Administração Pública Municipal.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria, suplementada se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Portanto, atendidas as recomendações apresentadas, o Projeto de Lei nº 34/2025, na forma do substitutivo proposto, passa a observar os requisitos de elaboração, clareza, concisão e precisão normativa exigidos pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, em conformidade com o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, conferindo





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

maior segurança jurídica à sua aplicação e adequação ao ordenamento jurídico municipal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE**, pela constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 34/2025, desde que atendida a recomendação.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Enfatize-se, por fim, que as Comissões Permanentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 30 de junho de 2025.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora
Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 38003500360030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 30/06/2025 14:23

Checksum: **B272C3EA6FC5471F3F65CB8680062FABFD306C61FD7511BE37083B5B942F2C86**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 30/06/2025 14:25

Checksum: **B9CAC2B556AB0B47DC72E56D4632F89ACBFF044848C34F7B4B59E3CE1E9AD140**

