



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Projeto de Lei nº 44/2025

Processo Eletrônico nº 860/2025

Proponentes: Wesley Pereira Pires

Consulente: Vereador da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 44/2025. Dispõe sobre a expedição de Carteira Municipal de identificação da Pessoa com Síndrome de Down e da Pessoa com Fibromialgia. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do referido projeto, desde que atendidas as recomendações.

1. RELATÓRIO

A matéria em análise trata do Projeto de Lei nº 44/2025, de autoria do Vereador Wesley Pereira Pires, que dispõe sobre a expedição da Carteira Municipal de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down e da Pessoa com Fibromialgia.

Destaca-se que o Projeto de Lei tem por objetivo garantir a pessoa com Síndrome de Down e da Pessoa com Fibromialgia o reconhecimento de sua condição, a partir da expedição da carteira de identificação, como também, assegurar-lhes atendimento prioritário em serviços públicos e privados.

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 solidária*, conforme entendimento do STF¹.

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,**





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.

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.

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: Mallheiros, 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

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 CF. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local. Isso porque o Projeto de Lei nº 44/2025, além de veicular matéria de relevância para o Município, esta não está atrelada às competências privativas da União (CF, art. 22).

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**

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

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





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

O Projeto de Lei nº 44/2025 se insere, efetivamente, na definição de interesse local.

b) Iniciativa

Em relação à iniciativa, a matéria aventada, em análise primária, pode se referir a ato de administração ou de gestão, exclusivo do Executivo, ao legislar sobre a criação de Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down e da Pessoa com Fibromialgia.

O artigo 31, parágrafo único, inciso IV da Lei Orgânica do município de Viana dispõe acerca da competência privativa do prefeito, nos seguintes termos:

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:

(...)

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

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





Uma Lei que estabelece uma "obrigação" ao Executivo, impondo a prática ou não de um ato de administração ou de gestão, fere, em tese, o Princípio da Separação dos Poderes, insculpido nos artigos 2º da Constituição Federal e 16 da Constituição Estadual do Espírito Santo, posto invadir a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, em matéria de gestão administrativa.

Nesse passo, cumpre recordar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles⁸:

"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar.

(...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". (MEIRELES, 2006, p.708 e 712).

No entanto, é necessário considerar o argumento de que, segundo o Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal, 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. Nesse sentido, vale trazer a jurisprudência sobre o assunto:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTENCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA.

(...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

⁸ Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006.





Em complemento e *contrario sensu*, podemos observar o entendimento do TJ/SP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Novo Horizonte nº5.871/23, que institui **cartão de identificação para pessoa com síndrome de fibromialgia. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes**. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Todavia, texto que interfere em critérios de conveniência e oportunidade e determina a forma de execução da política pública. Violação à reserva da Administração. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Doutrina. Ademais, hipótese em que a lei impugnada destina atendimento preferencial aos portadores da doença reumática, equiparando-os à deficientes, à margem dos critérios de avaliação instituídos pela Lei nº 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Paralelismo legiferante. Inadmissibilidade. STF, ADI 2.487-SC. Não bastasse, emissão de cartão de identificação para portadores de doenças que, diante de seu caráter genérico e injustificado, infirma o princípio da eficiência. Exegese do art. 37, caput, da CF. Parâmetro de constitucionalidade que deve ser admitido consoante a inteligência do art. 144 da CE. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Precedentes deste C. Órgão Especial.

Estabelece-se, assim, uma controvérsia jurídica quanto à iniciativa da proposta legislativa.

Embora a competência para apresentação de projetos que alterem atribuições das Secretarias Municipais seja reservada ao Prefeito, é essencial destacar que o Projeto de Lei Ordinária nº 44/2025 não institui novas competências à Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, que seria, presumivelmente, o órgão responsável pela execução das medidas previstas na norma.

Essa interpretação fundamenta-se no art. 13, inciso XXI, da Lei Municipal nº 3.435/2025, que estabelece como atribuição da Secretaria a **implementação de programas e serviços de acolhimento e proteção a pessoas com deficiência**, nos seguintes termos:

Seção X

Da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social

Art. 13. São atribuições da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social:





[...]

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

É importante observar o significado do verbo "implementar", conforme definido pelo Dicionário Michaelis da Língua Portuguesa⁹, que remete à ideia de pôr em execução, efetuar, executar, fazer. Dessa forma, não há reserva exclusiva à Secretaria para a criação de novos programas, mas sim a responsabilidade pela execução dos já estabelecidos, o que afasta a alegação de inovação normativa em relação às suas atribuições.

Portanto, a competência para executar programas de proteção às pessoas com deficiência já está positivada no ordenamento jurídico municipal, e o projeto de lei em análise não modifica a estrutura administrativa da Secretaria, tampouco altera suas funções institucionais, o que afastaria eventual inconstitucionalidade por usurpação da iniciativa legislativa do Executivo.

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

Contudo, a fim de sanar dúvidas quanto à repartição de competências e evitar eventual interpretação que caracterize indevida interferência na organização administrativa do Poder Executivo — especialmente no que se refere à forma de execução da política pública proposta —, propõe-se, em consonância com a manifestação desta Procuradoria no âmbito do Projeto de Lei nº 33/2022 (convertido na Lei nº 3.263/2022 e já implementada pelo Poder Executivo¹⁰), a apresentação de três emendas modificativas (aos arts. 2, 4º e 5º) conforme a seguinte redação (**Recomendação 01**):

Emenda modificativa – Art. 2º

Art. 2º. Caberá ao Poder Executivo Municipal adotar as providências necessárias à regulamentação, implementação e expedição da Carteira Municipal de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down e da Pessoa com Fibromialgia, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. A instituição da carteira poderá, ainda, subsidiar o planejamento de políticas públicas específicas, inclusive por meio da

⁹ [Implementar | Michaelis On-line](#)

¹⁰ <https://viana.es.gov.br/noticia/ler/8137/inclusao-digital-viana-lanca-formulario-online-e-aplicativo-para-emissao-da-carteira-digital-do-autista> – Acesso em 04/06/2025





sistematização de informações sobre a população beneficiária, observada a legislação de proteção de dados pessoais.

Emenda modificativa – Art. 4º

Art. 4º. A Carteira Municipal de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down e da Pessoa com Fibromialgia será expedida, sem qualquer custo, mediante requerimento apresentado pela pessoa diagnosticada ou por seu representante legal, acompanhado de relatório médico confirmado o diagnóstico, documentos pessoais e comprovante de residência, nos termos da regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. O laudo que comprove a condição poderá ser emitido por médico vinculado ao Sistema Único de Saúde – SUS ou por profissional da rede privada.

Art. 5º. A emissão da Carteira Municipal de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down e da Pessoa com Fibromialgia poderá ocorrer no prazo de até 30 (trinta) dias, contado da data do protocolo da documentação, conforme critérios definidos pelo órgão competente.

Com as alterações sugeridas, entende-se que a proposição alcança adequada conformidade com os parâmetros constitucionais e legais que regem a iniciativa legislativa, respeitando-se os limites da atuação parlamentar no trato de matérias administrativas. Desse modo, superados os apontamentos ora registrados, recomenda-se o prosseguimento regular da tramitação legislativa do projeto, com a incorporação das emendas propostas.

3.2. Aspecto Material

Quanto ao aspecto material, verifica-se que o Projeto de Lei nº 44/2025, busca dispor sobre a criação da carteira de identificação da Pessoa com Síndrome de Down e da Pessoa com fibromialgia, no âmbito do 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).

Neste sentido, 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 às Pessoas com Síndrome de Down e Fibromialgia a sua identificação, a partir da criação de uma carteira de identidade, direito fundamental que lhes é garantido pela CF/1988 e reforçado pela lei brasileira de inclusão (Lei nº 13.146/2015).

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 14.306/2022, instituiu o Dia Nacional da Síndrome de Down em consonância com a Lei municipal nº 1.996/2007, que dispõe acerca da “Semana de Conscientização sobre a Síndrome de Down”, conforme se vê:

Art. 1º É instituído o Dia Nacional da Síndrome de Down, a ser celebrado no dia 21 de março de cada ano.

Art. 1º Ficam instituídos como um conjunto de ações do Poder Público e da sociedade, voltados para a compreensão, apoio, educação, saúde, qualidade de vida, trabalho e combate ao preconceito, com relação às pessoas com Síndrome de Down, seus familiares, educadores e agentes de saúde, os seguintes eventos:

I - A "Semana da Conscientização sobre a Síndrome de Down", a ser realizada anualmente;

Com relação a Fibromialgia, a Câmara dos deputados aprovou, recentemente, o Projeto de Lei nº 3010, de 2019, que estipula diretrizes ao Sistema Único de Saúde (SUS) realizar o atendimento e o tratamento de pessoas com Síndrome de Fibromialgia, Fadiga Crônica ou Síndrome Complexa de Dor Regional. O texto prevê a necessidade de avaliação psicossocial para a pessoa com essas doenças seja equiparada a pessoa com deficiência.





Com efeito, no que tange à expedição da carteira de identificação, o decreto nº 9.278, de 05 fevereiro de 2018, regulamentado pela Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, que assegura validade nacional às Carteiras de Identidade, regula sua expedição e, ainda, prevê o tratamento diferenciado a pessoa com deficiência ou quaisquer outras condições específicas de saúde cuja divulgação possa contribuir para preservar a saúde ou salvar a vida do titular, conforme transcrito abaixo "*in verbis*":

Art. 8º Será incluído na Carteira de Identidade, mediante requerimento:

[...]

X - as condições específicas de saúde cuja divulgação possa contribuir para preservar a saúde ou salvar a vida do titular;

Os textos dos dispositivos impugnados limitam-se a reproduzir comandos da legislação federal. No que se refere a direitos de pessoa com deficiência, na redação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência nº 13.146/2015, e decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018, sendo, portanto, inócua, sob o ponto de vista técnico-jurídico.

Logo, havendo norma federal dispondo exaustivamente sobre a matéria, que tem cunho regulatório, falece competência à Câmara de Vereadores em legislar pois, já bem delineado no aspecto legal em âmbito federal é desnecessário na esfera municipal. Contudo, isto não representa em si uma antinomia normativa que impeça a iniciativa local, ainda mais considerando a conveniência de exarar normas regulamentadoras baseadas nas especificidades locais.

No que se refere à inconstitucionalidade formal subjetiva, a Constituição Federal, em seu artigo 2º, assegura a independência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Em decorrência desse princípio, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem previsão constitucional expressa, sob pena de violação da separação dos Poderes.

A Constituição, em seu artigo 61, bem como a Lei Orgânica do Município de Viana (LOMV), no artigo 31, parágrafo único e incisos, estabelece as hipóteses em que a iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo.

Entretanto, a mera instituição de políticas públicas e sua regulamentação não representam inovação na estrutura administrativa nem a criação de novas atribuições para órgãos do Poder Executivo, devendo ser analisadas sob a perspectiva da competência legislativa concorrente e da autonomia municipal na regulamentação de matérias de interesse local.





Em conformidade com o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a iniciativa reservada é matéria de direito estrito e não pode ser presumida nem ampliada por interpretação extensiva, devendo derivar necessariamente de norma constitucional explícita e inequívoca, conforme se observa na seguinte decisão:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001

A análise do artigo 2º do Projeto de Lei nº 44/2025, com a redação da emenda sugerida, demonstra que suas disposições não promovem alterações na estrutura administrativa municipal, mas apenas regulamentam procedimentos vinculados à execução de ações já atribuídas ao Poder Executivo, conforme previsto na Lei Municipal nº 3.435/2025.

Além disso, a própria LOMV, em seu artigo 60, inciso II, estabelece que compete privativamente ao Prefeito Municipal exercer a direção superior da administração pública com o auxílio dos Secretários Municipais, reforçando que a implementação de políticas públicas não configura, por si só, usurpação de competência legislativa.

Dessa forma, a aplicação do princípio da simetria e do paralelismo não impede a tramitação da proposição, uma vez que não há vício formal de iniciativa, sendo plenamente legítima sua apresentação pelo Legislativo.

Por fim, pode-se notar que o projeto poderá gerar algum impacto no orçamento do Poder Executivo, ainda que de pequena monta e natureza pontual, decorrente da organização administrativa necessária à emissão da carteira municipal.

Contudo, considerando que não há presença de gasto exponencial, bem como a ausência de criação de cargos, funções, vantagens ou ampliação de estrutura administrativa, não se impõe a exigência de apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral, já citado neste parecer, segundo a qual a criação de obrigações ao Poder Público por iniciativa parlamentar é constitucional, desde que não se trate de atribuição ou aumento de despesas de pessoal nem interfira na organização e funcionamento da administração pública.

Dessa forma, não se verifica óbice jurídico à regular tramitação do Projeto de Lei nº





44/2025, cuja conveniência e viabilidade administrativas deverão ser oportunamente avaliadas pelo Poder Executivo, por ocasião de sua eventual sanção e regulamentação.

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 torna-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, 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 Perpétuo¹¹, 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"*.

Para assegurar a adequação constitucional do Projeto de Lei nº 44/2025 e evitar possíveis alegações de vício formal de iniciativa, e para a melhor técnica legislativa, recomenda-se adoção das emendas sugeridas anteriormente.

O Projeto de Lei nº 44/2025, 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 constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 44/2025, desde que atendidas as recomendações.

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 tramita-

¹¹ loc. cit.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

ção e até mesmo consequente aprovação. Enfatize-se, por fim, que as Comissões Perma-
nentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, anali-
sando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 05 de junho de 2025.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora
Matrícula 1341

BRUNO DEORCE GOMES

Assessor Jurídico-Legislativo
Matrícula 1663



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 37003900370034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 05/06/2025 23:09

Checksum: **30C081004E144EF4E393BAB32146EBFDC999B5CE989FE88E915DEDBBCD9B3812**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 05/06/2025 23:27

Checksum: **18B4200947E0457466FA99526CB77AE5968360B992861F396B759E1CE854531E**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 06/06/2025 13:44

Checksum: **3E078C09BB83A9875C38E5B68563FB9F027C3249825F86522F026DBF6F943D4E**

