



Projeto de Lei nº 88/2025

Processo Eletrônico nº 1707/2025

Proponentes: Wesley Pereira Pires

Consulente: Vereador da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 66/2025. Altera a Lei nº 3.470/2025 para dispor sobre a obrigatoriedade de atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do referido projeto.

1. RELATÓRIO

A matéria em análise trata do Projeto de Lei nº 66/2025, de autoria do Vereador Wesley Pereira Pires, que altera a Lei Municipal nº 3.470, de 16 de julho de 2025, com o objetivo de incluir a obrigatoriedade de atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia, mediante apresentação da respectiva Carteira Municipal de Identificação.

A proposição insere o art. 5º-A à referida lei, determinando que estabelecimentos públicos e privados situados no Município de Viana assegurem o atendimento prioritário aos munícipes com fibromialgia durante todo o horário de funcionamento, desde que identificados por meio da carteira específica emitida pelo Município. Também determina a afixação de avisos informativos sobre essa obrigação.

Destaca-se que esta proposta legislativa altera norma já existente, instituída por meio do Projeto de Lei nº 44/2025, também de autoria do mesmo vereador, razão pela qual o presente parecer fará remissões ao entendimento técnico exarado por ocasião da análise do PL 44/2025, especialmente no que tange à competência legislativa, à iniciativa e à técnica normativa.

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 responsabilidade solidária*, 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 buscara 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

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.





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.

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.

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





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 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, consequentemente, 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 88/2025 se insere, efetivamente, na definição de interesse local.

b) Iniciativa concorrente

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 - MÉ-RITO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019





A iniciativa da proposição legislativa em análise não invade matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 31, parágrafo único.

No caso presente, o Projeto de Lei limita-se a estabelecer atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia, condicionando-o à apresentação da respectiva carteira municipal de identificação. Não se cria órgão, não se altera a estrutura administrativa e tampouco se impõe atribuição nova a nenhuma Secretaria, permanecendo intocadas as competências previamente fixadas na legislação municipal.

A matéria, ademais, insere-se na esfera da proteção de direitos fundamentais e da defesa de grupos vulneráveis, especialmente pessoas com deficiência ou doenças crônicas, sendo reconhecido como de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, o que justifica a atuação legislativa da Câmara Municipal.

Trata-se, portanto, de hipótese legítima de iniciativa concorrente, já exposta por esta Procuradoria no âmbito do Projeto de Lei nº 44/2025, ora citado como fundamento, não havendo vício formal de inconstitucionalidade na espécie.

3.2. Aspecto Material

O Projeto de Lei nº 117/2025, de iniciativa parlamentar, visa acrescentar o art. 5º-A na Lei Municipal nº 3.470, de 16 de julho de 2025, para estabelecer atendimento prioritário às pessoas com fibromialgia mediante apresentação da carteira municipal de identificação da pessoa com fibromialgia.

A proposição está em consonância com a Lei Estadual nº 12.086/2024, que instituiu a Política Estadual de Proteção dos Direitos da Pessoa com Fibromialgia, reconhecendo expressamente que:

Art. 3º A pessoa com fibromialgia é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais, devendo ser incluída e possuindo os mesmos direitos estabelecidos em outras leis estaduais que tratam do assunto

A norma municipal, portanto, não inova no ordenamento jurídico, mas apenas reproduz diretrizes já reconhecidas nos âmbitos federal e estadual, especialmente quanto à garantia de tratamento prioritário às pessoas com deficiência, conforme já previsto na Lei Federal nº 10.048/2000 e na Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

A proposição reafirma direitos fundamentais dessas pessoas, sem criar obrigações des-





proporcionais nem implicar alteração da estrutura administrativa ou aumento de despesa relevante, respeitando os princípios da igualdade material, da dignidade da pessoa humana e da eficiência administrativa.

Portanto, do ponto de vista material, não há qualquer óbice à tramitação da matéria, sendo o conteúdo compatível com o ordenamento jurídico vigente e adequado ao exercício da competência legislativa local.

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, desde 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 apregoadas pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo⁸, 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"*.

O Projeto de Lei nº 88/2025, 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 88/2025.

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

⁸ loc. cit.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

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, 22 de setembro de 2025.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

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 310030003600350037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 22/09/2025 17:55

Checksum: **6D3EC68F6CF1893BF7BF7A69D647B62A075F52E2C15C5C4CDBF1A4D02BF0296A**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 24/09/2025 13:38

Checksum: **EA2EFC4E2910DEC7D2710DA8BD97424D87B1DB46ACB6437482EAC3A980797BB4**

