



MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



## PARECER

Processo: 18.973/2023

Requerente: Câmara Municipal de Guarapari

Assunto: Análise jurídica do Projeto de Lei 111/2023.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL – PROJETO DE LEI Nº 111/2023 – ALTERA DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL Nº 4827/2023 - FORNECIMENTO DE FRALDAS DESCARTÁVEIS NO ÂMBITO DO SUS – AMPLIAÇÃO DO PÚBLICO BENEFICIÁRIO - AUTORIA DO PODER LEGISLATIVO – MATÉRIA RELACIONADA COM ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, SERVIÇOS PÚBLICOS E ORÇAMENTO DO PODER EXECUTIVO – INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO – PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA LEGAL – ART'S. 2º E 61, II, “b”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ART'S. 17 E 63, PARÁGRAFO ÚNICO, III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E ART'S. 13 E 58, I, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI – VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO NOS TERMOS DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – PARECER DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PELO VETO AO PROJETO DE LEI Nº 111/2023.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos da etapa do processo legislativo destinada à sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 111/2023, que *“dispõe sobre a alteração de dispositivo da Lei n 4.827/2023 e dá outras providências”*.

Rua Alencar Moraes de Rezende, nº 100 - Jardim Boa Vista - Guarapari - ES - CEP: 29.217-900

TEL: 3061-8200



Autenticar documento em <https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 310039003600320033003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A propositura em apreciação foi submetida à análise jurídica da Procuradoria do Município por meio do processo administrativo em epígrafe, o qual contém, até o momento, 06 (seis) páginas, dentre as quais o Memorando Interno nº 360/2023-SEMAD, da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (fl. 02), a cópia do Projeto de Lei 111/2023 (fl. 03), e a manifestação técnica da Secretaria Municipal de Saúde (fls. 04/06).

Relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Inicialmente é necessário registrar que a análise desta Procuradoria Municipal se restringe aos aspectos jurídicos, não adentrando na seara de questões técnicas atinentes a outras ciências que não o Direito, nem na discricionariedade, conveniência e oportunidade conferidas aos agentes públicos em seus campos próprios de atuação.

Pois bem. De acordo com o que consta nos autos até o momento, o Projeto de Lei nº 111/2023, de autoria parlamentar, pretende alterar o § 1º, do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, que regulamenta o programa municipal de fornecimento de fraldas descartáveis no âmbito do Sistema Único Saúde (SUS), para o fim de ampliar o público beneficiário através da retirada do requisito de idade mínima de 13 (treze) anos para recebimento do benefício, hoje vigente.

Para melhor entendimento vale transcrever a norma atual e a redação proposta:

• **Texto atual do § 1º, do art. 1º da Lei Municipal 4.827/2023:**

Art. 1º.

§1º. Poderão ser beneficiadas pela presente Lei, usuários do Sistema único de Saúde (SUS) **com idade a partir de 13 (treze) anos de idade**, com deficiência, seja física, mental





MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



ou neurológica, com mobilidade reduzida e idosos, desde que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, devido à baixa renda familiar inseridas no limite de até 02 (dois) Salários Mínimos, comprovada através do Cadastro Único - CADÚNICO.

- **Redação proposta pelo PL 111/2023:**

Art. 1º (...) §1º. Poderão ser beneficiadas pela presente Lei, usuários do Sistema único de Saúde (SUS) **com idade a partir de ZERO anos**, com deficiência, seja física, mental ou neurológica, com mobilidade reduzida e idosos, desde que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, devido à baixa renda familiar inseridas no limite de até 02 (dois) Salários Mínimos, comprovada através do Cadastro Único - CADÚNICO.

Pois bem.

Após análise cuidadosa dos autos, nosso entendimento é de que a modificação pretendida pelo Projeto de Lei nº 111/2023 padece de vício de inconstitucionalidade que não autoriza sua edição na forma de Lei. Isto porque, ao ampliar o público destinatário do benefício (distribuição de fraldas descartáveis) objeto de programa de assistência em saúde realizado pelo Governo local, a proposta, sem dúvida, interfere na organização administrativa e orçamentária, e nos serviços públicos, constitucionalmente atribuídos ao Poder Executivo.

Nestes termos, o Projeto de Lei 111/2023 viola a competência privativa do Prefeito Municipal para iniciar processo legislativo sobre tais matérias, conforme estabelecido pelos artigos 2º, e 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, pelos artigos 17 e 32, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e pelos artigos 13, e 58, I, da Lei Orgânica de Guarapari.





MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Nesse sentido se posiciona de modo uniforme jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) sobre a matéria, conforme demonstram a Súmula 19 e os Acórdãos daquela Corte abaixo transcritos:

**SÚMULA 19 (TJES):**

**“É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.”**

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.082/2011 DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DA UTILIZAÇÃO DE PULSEIRA COM SENSOR ELETRÔNICO SONORO FEITO DE MATERIAL ANTIALÉRGICO PARA IDENTIFICAÇÃO DO RECÉM-NASCIDO, NOS HOSPITAIS, ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE E NAS MATERNIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA. **VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPÕE OBRIGAÇÕES E ATRIBUIÇÕES AO EXECUTIVO, BEM COMO TRATA DE SUA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INCLUSIVE COM INCREMENTO DE DESPESA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** RECONHECIDO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. **O ato normativo impugnado impõe obrigações e atribuições ao Poder Executivo, tratando da sua própria organização administrativa, de modo que, ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, incorreu em manifesto vício de inconstitucionalidade formal orgânica (nomodinâmica), diante da usurpação de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.**

2. **Sob esse enfoque, a malversação das mencionadas normas de iniciativa das leis estatuídas na Constituição Estadual (art. 63, parágrafo único, incisos III e IV, e art. 91, incisos I e II), acarreta, obviamente, em nítida afronta ao princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, consoante jurisprudência consolidada do STF (ADI 2434), cujo preceito, por reprodução obrigatória, está contido no art. 17, caput, da Constituição do Estado do Espírito Santo (Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário).**

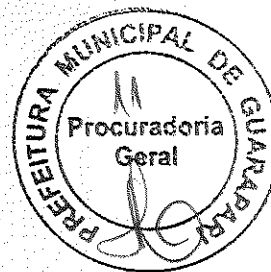
3. **Em primazia à segurança jurídica, reafirma-se a inconstitucionalidade formal e material de lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre obrigatoriedade de utilização de pulseira de identificação sonora em recém-nascido nos hospitais, estabelecimentos de saúde e maternidades públicas e privadas. Precedente da Corte Plenária do TJES.**

4. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.082/2011 do Município de





MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Vitória, com efeito ex tunc. (TJES – ADI 0028635-70.2015.8.08.0000 – Tribunal Pleno – Julg. 27/10/2016 – Rel. Des. Janete Vargas Simões). (Grifamos)

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.028/2018, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA-ES MATÉRIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - PEDIDO PROCEDENTE.

1 Considerando que as normas questionadas dispõem inadequadamente sobre atribuições do Poder Executivo Municipal, criando o programa Pedal Saudável, para fins de instalação de bicicletas ergométricas geradoras de energia elétrica em todas as praças e parques do Município de Vila Velha, cujas despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, resta patente a sua inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

2 - Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de Poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional, e, ainda, em razão de não se admitir, em princípio, iniciativa parlamentar a implicar aumento de despesa para a Administração.

3 O STF possui entendimento sedimentado de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que versa sobre a organização e atuação da Administração Pública, matéria afeta ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido: ADI nº 2.329/AL, Relatora a Ministra Cármen Lúcia DJe de 25/6/10.

4 - Procedência do pedido. (TJES – ADI 0027095-79.2018.8.08.0000 - Rel.: Des. Arthur Neiva).

Sobre outro aspecto, ressaltamos que a manifestação técnica apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde às fls. 04/06 deste Processo Administrativo (a qual recomendamos que componha eventual Veto do Prefeito), registra que a modificação proposta pelo Projeto de Lei nº 111/2023 não indicam razões de ordem técnica capazes de justificá-la e acaba por desestruturar o programa municipal de doação de fraldas descartáveis no âmbito do Sistema Único de Saúde a ponto de comprometer sua realização eficaz, o que nos parece configurar a contrariedade da proposição com o interesse público relacionado, a ensejar, também sob esse viés, o Veto do Chefe do Poder Executivo, na forma do artigo 67, § 1º, da Lei Orgânica Municipal.

Rua Alencar Moraes de Rezende, nº 100 - Jardim Boa Vista - Guarapari - ES - CEP: 29.217-900

TEL: 3061-8200



Autenticar documento em <https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 310039003600320033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Vejamos trechos da Manifestação Técnica da Secretaria Municipal de Saúde acerca do Projeto de Lei nº 111/2023:

(...)

A **ampliação de idade** trará prejuízos quanto ao público que se quer alcançar, isso porque o público ampliado pelo legislador (**infantil**) já usaria fraldas descartáveis independente de patologia clínica, e considera-se que é despesa planejada pela família, ou que possa suportar até a idade de 13 (treze) anos de idade. Caso não possa, estão à disposição diversos programas do governo por meio de **SUAS**, na esfera assistencial. Ocorre que, para municipalidade através das expensas do **SUS**, o impacto causado pelo aumento do dispêndio, resultará na insustentabilidade do programa, **além de descaracterizar completamente o que se busca com o serviço de SAÚDE ora instituído.**

(...)

Conclui-se tecnicamente, portanto, que a alteração acima relacionada corrompe referida lei, e de forma indiscutível interfere na organização administrativa municipal, que conforme se depreende do art.58, inc.I da LOM (Lei Orgânica do Município de Guarapari) é de iniciativa privativa do Prefeito, ou seja, excedendo o legislador em sua esfera de atuação, isso porque **compete ao chefe do executivo a função de administrar na busca do interesse da coletividade.**

(...)

Nestes termos, inegável que a alteração encaminhada através do Projeto de Lei acima relacionado tem caráter **ampliativo e ferem a autonomia dos poderes, consistindo em ingerência do legislativo e desrespeito claro aos princípios ora elencados, vez que ao se criar despesas deve-se determinar a fonte de recurso para despesa criada.**

Por fim, resalto que com o aumento da despesa sem a indicação para provimento de recurso **orçamentário e financeiro**, resultarão em uma lei ineficiente e inoperante, ocasionando na insustentabilidade do protocolo de fornecimento de fraldas descartáveis no âmbito do sus municipal que tem seu funcionamento em Guarapari desde 2015 de forma brilhante e precursora em detrimento aos municípios do Estado do Espírito Santo."

Importante registrar, ainda, que questão idêntica já foi enfrentada pelos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Guarapari, quando da tramitação do Projeto de Lei nº 158/2022, que deu origem à Lei Municipal nº 4.827/2023. Na ocasião foi proposta a Emenda Parlamentar nº 32/2022, que buscava conferir ao texto final da norma a mesma redação agora pretendida pelo Projeto de Lei nº 111/2023, sendo que houve Veto do Prefeito à Emenda e a Câmara de Vereadores acolheu o Veto,





MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



mantendo a redação do § 1º, do art. 1º da Lei nº 4.827/2023 nos termos em que encontra vigendo atualmente.

Diante de tudo, embora inequívoca a boa intenção dos Parlamentares na propositura do PL em referência, concluímos, sob o aspecto jurídico, concluímos pela impossibilidade de sua confirmação no escopo de lei, seja pela inconstitucionalidade demonstrada acima ou pelas razões de ordem técnica apresentadas pela Secretaria Municipal de Saúde nas fls. 04/06.

### CONCLUSÃO

Encerrando, é importante reiterar que a presente avaliação se restringe a aspectos jurídicos, não adentrando na seara de questões técnicas atinentes a outras ciências que não o Direito, nem na discricionariedade, conveniência e oportunidade conferidas aos agentes públicos em outros campos próprios de atuação, bem como possui natureza opinativa, não vinculando os atos da Administração Municipal.

Dito isso, firmado nos fatos e fundamentos apresentados ao longo deste Parecer, opinamos, respeitosamente, pelo Veto ao Projeto de Lei nº 111/2023.

Sem outras considerações. Encaminhe-se à SEMAD.

Guarapari/ES, 17 de julho de 2023.

**AMÉRICO SOARES MIGNONE**  
Procurador do Município de Guarapari  
OAB/ES nº 12.360



