



## PROCURADORIA

**Processo Administrativo nº:** 5269/2025

**Requerente:** Adriana Guimarães Machado

**Assunto:** PLL nº 117/2025

**Parecer nº:** 016/2026

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUI A POLÍTICA DE PREVENÇÃO À AMPUTAÇÃO DE DIABÉTICOS. CONSTITUCIONALIDADE.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 117/2025, de autoria da Vereadora Adriana Guimarães Machado, que institui Política Municipal de Prevenção e Combate às Amputações em Pacientes Diabéticos no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.





## 2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

**No processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.**

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

*(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a 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.*

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

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

## 3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

**Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

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

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local, são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas supra, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.





Nos termos do art. 23, II, da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Já o art. 24, XII, da CF/88, reza que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, proteção e defesa da saúde.

Como visto, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II, CF/88).

O Supremo Tribunal Federal (STF) possui jurisprudência reconhecendo a legitimidade constitucional de leis municipais que instituem políticas públicas de saúde, mesmo quando de iniciativa parlamentar, desde que não invadam competências privativas do Executivo.

Assim, a matéria está inserida no interesse local, atraindo a competência legislativa do Município, consoante o art. 30, I e II, da Constituição.

#### **4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se a proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

Inicialmente, é preciso salientar que a jurisprudência do STF consolidou-se no sentido de que as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva previstas nos art. 61, § 1º, da CF/88 formam um rol taxativo.

E mais, segundo o Pretório Excelso, configuram regras de exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva, senão vejamos:

**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.**

(ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

No mesmo sentido, o Tema nº 917 da Repercussão Geral do STF:

**Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).**

Como se vê, na interpretação mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, o § 1º do art. 61 da Carta da República não veda ao Poder Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.

É atribuição do Legislativo formular políticas públicas em linhas gerais, e do Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

Logo, o Poder Legislativo tem a prerrogativa de – concorrentemente com o Poder Executivo – legislar sobre políticas públicas, desde que respeitados os limites impostos pela Constituição, senão vejamos:

1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.
2. Não ofende a separação de poderes a elaboração de política pública por lei de iniciativa parlamentar.
3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1482513 AgR, Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 16-12-2024, p. 06-02-2025)

Lado outro, não é possível instituir, por iniciativa parlamentar, novas atribuições para órgãos/entidades existentes, nem criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violar o § 1º do art. 61 da CF.

Outro limite é a vedação à edição de leis meramente autorizativas, já que o Executivo não necessita de autorização legislativa para exercer atribuições que lhe são conferidas pela própria Constituição.

Ademais, é preciso observar o Princípio da Reserva da Administração, de modo que o Poder Legislativo, por iniciativa própria, não pode aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa do Executivo.





Em suma, é permitido ao legislador iniciar proposições instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Poder Executivo.

Compulsando os autos, observo que o PL institui diretrizes e objetivos para a Administração Municipal, sem criar novos órgãos ou atribuições concretas para o Executivo, apenas explicitando ações e atividades de forma programática.

Ante o exposto, entendo que a iniciativa legislativa é comum/concorrente.

## **5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE**

A Constituição Federal, em seu art. 6º, eleva a saúde à condição de direito social fundamental, conferindo-lhe densidade normativa vinculante a todos os poderes públicos.

A jurisprudência consolidou que os direitos sociais possuem aplicabilidade imediata, impondo ao Estado o dever de adotar medidas concretas para sua efetivação progressiva.

O art. 196 da CF/88 estabelece que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

A dicção constitucional revela três dimensões essenciais: **(i)** universalidade do acesso; **(ii)** integralidade da assistência; e **(iii)** prioridade às ações preventivas.

É nas políticas de prevenção que o PLL nº 117/2025 encontra seu fundamento de validade material.

Ao instituir política de prevenção de amputações em diabéticos, a proposta operacionaliza o comando constitucional de redução do risco de doença, conforme o art. 196 da CF/88.

A amputação em diabéticos é evitável mediante acompanhamento clínico, exame periódico dos pés, controle glicêmico e educação em saúde.







# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Constituição não apenas autoriza, mas impõe que o poder público priorize a prevenção sobre o tratamento curativo, reconhecendo que a prevenção é mais eficaz, menos onerosa e mais consentânea com a dignidade humana.

O PLL nº 117/2025 materializa essa prioridade ao estabelecer conjunto de ações preventivas voltadas especificamente para evitar amputações, que representam uma das complicações mais graves e incapacitantes do diabetes.

As amputações não apenas causam sofrimento físico e psicológico, mas reduzem drasticamente a capacidade laborativa, aumentam a dependência de terceiros e agravam a vulnerabilidade social. Ao preveni-las, a política proposta promove inclusão social, autonomia e dignidade das pessoas com diabetes.

A proposta também se harmoniza com a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990) ao estabelecer ações preventivas, curativas e educativas.

Por fim, é preciso destacar que o projeto respeita essa competência administrativa do Executivo, pois não interfere na organização ou gestão dos serviços, limitando-se a estabelecer diretrizes programáticas.

Diante do exposto, conclui-se que o PLL nº 117/2025 é compatível com a ordem constitucional, não apenas porque respeita a repartição formal de competências, mas sobretudo porque materializa os princípios e diretrizes constitucionais que estruturam o direito fundamental à saúde.

Posto isso, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE** do projeto.

**Todavia, com o intuito de auxiliar no aperfeiçoamento da futura norma e prevenir arguições de inconstitucionalidade, sugiro a edição de emendas para alterar os arts. 3º e 4º do Projeto, nos seguintes termos:**

***Art. 3º O Poder Executivo promoverá parcerias com entidades da sociedade civil organizada, associações de pacientes diabéticos, instituições de ensino e pesquisa e demais organizações que atuem na área da saúde, visando ampliar o alcance das ações previstas nesta Lei.***

***Art. 4º O Poder Executivo regulamentará, no que couber, as medidas necessárias à imediata implementação desta Lei.***







No caso da **sugestão de emenda modificativa do art. 3º**, decorre da vedação à edição de leis meramente autorizativas, já que o Executivo não necessita de autorização legislativa para exercer atribuições que lhe são conferidas pela própria Constituição. De outro lado, a nova redação mantém a natureza programática, limitando-se a estimular a atuação do Poder Executivo no fomento de parcerias com entidades da sociedade civil, sem impor obrigação concreta de gestão, o que afasta qualquer vício de iniciativa ou afronta ao princípio da separação dos poderes.

Por fim, **quanto à sugestão de emenda modificativa ao art. 4º**, mediante a inserção da expressão “no que couber”, é juridicamente necessária para assegurar a constitucionalidade do dispositivo, pois preserva a discricionariedade administrativa do Poder Executivo quanto à conveniência, oportunidade e extensão da regulamentação, evitando que a norma se transforme em ordem imperativa de execução ou ingerência indevida na função típica de governo.

## 6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação.

## 7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 59, § Único, da CF, instituiu a exigência de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das normas. A LC nº 95/98, estabeleceu diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Compulsando os autos, verifico que a proposta está em conformidade com a referida norma.

## 8. CONCLUSÃO

Isto posto, nos termos da fundamentação, entendo que o PLL nº 117/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, está em harmonia com o ordenamento jurídico.





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposta, **observada a recomendação de edição de emenda modificativa para alterar os arts. 3º e 4º do Projeto, nos termos da fundamentação (vide Item 5).**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 21 de janeiro de 2026.

## **MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO**

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760

## **FELIPE NASCIMENTO LOUREIRO**

Procurador Geral em exercício

Mat. 128406 - OAB/ES 13.509



## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340034003600390033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **FELIPE NASCIMENTO LOUREIRO** em 21/01/2026 15:41

Checksum: **F94FCB27B797A050066512C5DFD45143E7B60F5B0FEA63B5313661AFB1C1E97D**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 21/01/2026 15:56

Checksum: **DC6008794307071D83B43AEB188C6E38131388DB1F5201DD49398A2609A5DBE7**

