



CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 376/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 005/2025

PARECER

Este processo trata da apreciação de constitucionalidade e legalidade da proposição de autoria do ilustre vereador Marcelo Zonta, que *“dispõe sobre o atendimento preferencial a pessoas com câncer e pacientes de hemodiálise em tratamento nos estabelecimentos comerciais, bancários e serviços similares, no município de Cariacica e dá outras providências.”*

A presente proposição tem por finalidade garantir aos portadores de câncer ou em tratamento de hemodiálise o atendimento preferencial, haja vista ser uma condição dolorosa generalizada.

Sob o aspecto formal, nada obsta a tramitação do projeto, eis que utiliza a via correta para a apreciação da matéria e preenche os requisitos estabelecidos nos artigos 106 a 111 do Regimento Interno.

O STF julgou em regime de repercussão geral o RE 878.911/RJ, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, e fixou entendimento no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte para dizer que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria, ainda que tais leis estabeleçam novas despesas para o município. Ou seja, a decisão do STF, em repercussão geral, definiu a Tese 917 para reafirmar que: *“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).”*

Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 376/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 005/2025

que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte.

Inicialmente, cumpre salientar que a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre políticas de proteção e integração social de pessoas com deficiência, prevista no artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal, não elide a competência supletiva municipal para reger a temática, não havendo o que se falar em usurpação de competência legislativa na espécie.

A competência legislativa municipal em matéria de proteção às pessoas portadoras de deficiência deflui do artigo 30, incisos I e II, da Carta da República, que autoriza os municípios a legislar sobre assuntos de interesse local e suplementarem a legislação federal e estadual no que couber, *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;

Nesse contexto, é possível concluir que os municípios possuem competência supletiva para legislar sobre o tema, desde que observadas as normas gerais estabelecidas pela União e, supletivamente, pelo Estado.

Nelson Saule Júnior, ao discorrer sobre a autonomia dos municípios, esclarece:

“A competência suplementar confere o poder de legislar formulando normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais estabelecidas sobre uma matéria, ou que venham a suprir a ausência ou omissão destas. O município quanto a sua capacidade normativa tem competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nas matérias de assunto local ou que foram estabelecidas como de sua responsabilidade. Nesse caso o Município pode legislar





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 376/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 005/2025

suplementarmente sobre as matérias previstas no âmbito das competências comum e concorrente como meio ambiente, educação, cultura, saúde e direito urbanístico".¹

A seu turno, preleciona Fernanda Dias de Menezes de Almeida:

Parece-nos que a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particulares locais.²

Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais para atender a suas peculiaridades.

No tocante à proposição ora analisada, verificamos a existência da Lei estadual nº 10.633/2014, que trata sobre o reconhecimento de indivíduos com doenças renais crônicas e transplantados como pessoas portadoras de deficiência orgânica, para fins de atendimento preferencial, e dá outras providências.

Dessa forma, tanto a Lei estadual quanto a proposição em análise têm o mesmo objetivo de garantir tratamento igualitário e proporcionar melhores condições de acessibilidade no cotidiano dessas pessoas.

No caso em apreço, a norma municipal se limitou a instituir a preferência no

¹In *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Ordenamento Constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor, Sergio Fabris, 1997, Porto Alegre, p. 103

² ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p.168-9.





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 376/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 005/2025

atendimento (artigo 1º), garantindo-lhes o direito de acesso às filas preferenciais, o que não contraria as normas gerais fixadas pela União a respeito do tema.

Com efeito, a Lei federal n.º 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência -, em seu artigo 2º, conceitua o que se entende por pessoa com deficiência, assim preceituando:

Art. 2º 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.

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: (Vigência)

I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;

II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;

III - a limitação no desempenho de atividades; e

IV - a restrição de participação.

§ 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência. (Vide Lei nº 13.846, de 2019)

O conceito legal de pessoa com deficiência, assim, não se confunde com a acepção popular de deficiente físico, muito associada às filas prioritárias e às vagas específicas de estacionamento, sendo muito mais amplo, levando em linha de conta não só a limitação motora do indivíduo, mas, também, todas as demais limitações que possam impedi-lo de participar de forma plena e efetiva da sociedade, em condições de igualdade com os demais, podendo elas ser de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o que torna absolutamente plausível a inclusão dos pacientes em tratamento de câncer e que fazem hemodiálise entre as pessoas com deficiência, considerando que o tratamento é intensa e incapacitante.





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 376/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 005/2025

Importante salientar que o que se quer proteger não é a pessoa do portador de deficiência, mas, sim, o seu direito à inserção social paritária, apesar da limitação de que é portador.

Quanto à possibilidade de alegação de vício de iniciativa, a proposição não invade a organização da Administração Municipal, vez que regulamenta matéria de interesse local, instituindo preferência em filas para os pacientes em tratamento de câncer e que fazem hemodiálise, garantindo-lhes o direito de acesso às filas já destinadas às pessoas com deficiência, não dispondo sobre servidores públicos, estrutura, organização ou funcionamento da Administração, tampouco criando atribuições novas ou despesas para o Poder Executivo, não desbordando, assim, dos limites fixados nas Cartas Constitucionais para sua iniciativa legislativa.

Exatamente nessa linha, o STF firmou o entendimento de que normas que não tratem dessas matérias, ainda que criem despesas para a Administração, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo:

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. (ARE 878911 RG, STF, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29/09/2016)

Para finalizar, é cediço registrar que a matéria já foi objeto de reprimenda e



Autenticar documento em <https://cariacica.camarasempapel.com.br/autenticidade>
Rod. BR 262 Km 3,5 - SN - Campo Grande - Cariacica/ES - CEP: 29.140-052
conforme MP nº 2-2008-2/08 e Instituição a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.
Tel.: (27) 3226-8255 - www.camaracariacica.es.gov.br



CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 376/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 005/2025

enfrentada com a completude devida pelo Tribunal Pleno Estadual do Estado do Rio de Janeiro, em decisão assim ementada:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 6.899, DE 18 DE MAIO DE 2021, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, DEFLAGRADA POR INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE "DISPÕE SOBRE ATENDIMENTO PREFERENCIAL ÀS PESSOAS COM DOENÇAS CRÔNICAS, RARAS E GENÉTICAS NAS REPARTIÇÕES PÚBLICAS E ESTABELECIMENTOS DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INEXISTÊNCIA DE INVASÃO, PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL, NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA, RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PREVISTA NOS ARTIGOS 112, PARÁGRAFO 1º, INCISO II, ALÍNEA D E 145, INCISO VI, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. **LEI MUNICIPAL QUE, AO ESTABELECE ATENDIMENTO PREFERENCIAL ÀS PESSOAS COM DOENÇAS CRÔNICAS, RARAS E GENÉTICAS, NÃO INTERFERE NA GESTÃO ADMINISTRATIVA, UMA VEZ QUE NÃO CRIA CARGOS, FUNÇÕES OU EMPREGOS PÚBLICOS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E AUTÁRQUICA OU AUMENTA SUA REMUNERAÇÃO, NEM MESMO CRIA, EXTINGUE OU MODIFICA ÓRGÃO ADMINISTRATIVO, OU SEQUER CONFERE NOVA ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENTENDIMENTO PACIFICADO, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NO TEMA Nº 917, SEGUNDO O QUAL, "NÃO USURPA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEI QUE, EMBORA CRIE DESPESA PARA A**





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Procuradoria

Processo nº 376/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 005/2025

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). LEI IMPUGNADA QUE PADECE DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SOBRE O PRISMA DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 CONSAGROU A SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL, E ATRIBUIU COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL (ARTIGO 24, INCISO XII E XIV) PARA LEGISLAR SOBRE "PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE" E "PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA". DESSE MODO, CABE À UNIÃO APENAS O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS SOBRE OS TEMAS (ARTIGO 24, PARÁGRAFO 10), E AOS MUNICÍPIOS A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR À LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL E RESTRITA A INTERESSE LOCAL (ARTIGO 30, INCISOS I E II). (...). (TJ-RJ - ADI: 00015979620238190000 202300700025, Relator: Des(a). LUIZ ZVEITER, Tribunal Pleno e Órgão Especial. Data de Julgamento: 03/07/2023)

Por derradeiro, não se vislumbra alguma hipótese de risco de dano, exatamente por não constar da lei qualquer determinação em face de criação, estruturas e atribuições de secretarias municipais, ou, ainda, organização e atuação do Poder Executivo.

Por derradeiro, destaca-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Executivo um prazo para regulamentação de lei, devendo ser excluído do texto o prazo estabelecido (dias), conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, abaixo transcrito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 376/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 005/2025

*INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. 1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame. (...) 3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, **a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição. 4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá.** (ADI nº 4727, Relator(a): Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 23/02/2023, publicado em 28/04/2023) (grifo nosso)*

Sendo assim, opinamos pelo PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei em análise, desde que em consonância com o acima suscitado (excluir prazo para Executivo regulamentar).





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Procuradoria

Processo nº 376/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 005/2025

Por fim, insta frisar que a emissão de parecer por esta Procuradoria não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Esse é o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Cariacica/ES, 20 de fevereiro de 2025.

GUSTAVO FONTANA ULIANA
Procurador Jurídico

NATHALIA CARON BARBOSA
Matrícula nº 3895

