



PARECER JURÍDICO PARA AS COMISSÕES PERMANENTES

Referência: Projeto de Lei nº 56/2025
Autor (a): Maria Aparecida Alves de Almeida
Assunto: Dispõe sobre a distribuição de sutiãs pós mastectomia ou reconstrução mamária para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica no Município de Santa Helena de Goiás.

PROJETO DE LEI N.º 56/2025 – “DISPÕE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE SUTIÃS PÓS MASTECTOMIA OU RECONSTRUÇÃO MAMÁRIA PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA NO MUNICÍPIO DE SANTA HELENA DE GOIÁS” - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONSTITUCIONALIDADE. IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS E ORÇAMENTÁRIAS. TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES PERMANENTES.

1. RELATÓRIO

Vem ao exame dessa Assessoria Jurídica, na forma do art. 164 do Regimento Interno, com finalidade de analisar a constitucionalidade, a legalidade, a técnica legislativa, o impacto financeiro-orçamentário e a competência para a proposição do Projeto de Lei Ordinária nº 56/2025, de autoria da Vereadora Maria Aparecida Alves de Almeida.

O projeto visa instituir um programa de distribuição gratuita de sutiãs adaptados para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica que passaram por mastectomia e/ou reconstrução mamária.

Após lido em plenário (art. 285 do Regimento Interno) a referida proposta foi encaminhada as Comissões Permanentes e a esta Assessoria Jurídica para parecer.



É o Relatório.

Passo a opinar:

2. DAS FUNÇÕES DA ASSESSORIA LEGISLATIVA

A Assessoria Legislativa da Câmara Municipal de Santa Helena de Goiás, órgão consultivo, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa, das Comissões Permanentes e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Assessoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles na obra *Direito Administrativo Brasileiro*, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “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, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador”. (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF).



Cumprе esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Assessoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Neste momento do processo legislativo, essa Assessoria fará análise da situação atual do Projeto de Lei, indicando, às Comissões seu entendimento e fazendo sugestões para adequação, emendas, correções técnicas, auxiliando na formação dos pareceres das respectivas comissões.

Vale ressaltar que a emissão de parecer por esta assessoria jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetiva legítima do parlamento.

3. DA LINGUAGEM ADOTADA

Para assegurar a plena compreensão do presente parecer, optou-se por uma **linguagem clara e acessível**, distanciando-se, sempre que possível, de termos excessivamente técnicos e jargões jurídicos. Nosso objetivo é facilitar a assimilação das informações por todos os leitores, independentemente de sua familiaridade com o direito.

4. ANÁLISE JURÍDICA

4.1 CONSTITUCIONALIDADE E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

O Projeto de Lei busca garantir o acesso a sutiãs adaptados para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica que passaram por mastectomia e/ou reconstrução mamária. A justificativa do projeto ressalta a importância desses sutiãs para a recuperação física, emocional e a autoestima, além de mitigar o desconforto físico, emocional e psicológico que a falta de sutiãs adequados pode causar. O texto



fundamenta-se nos princípios constitucionais do direito à saúde e à igualdade de tratamento.

A matéria, ao tratar de saúde pública e assistência social, insere-se na competência comum da União, Estados e Municípios, conforme o Art. 23, II da Constituição Federal. A instituição de um programa de distribuição de sutiãs pós-mastectomia se coaduna com os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), que visa a integralidade da atenção à saúde.

A matéria de que trata o Projeto de Lei, ao instituir um programa de distribuição gratuita de sutiãs adaptados e ao designar uma secretaria específica (Secretaria Municipal de Saúde) para a execução do programa e para a estipulação dos critérios de acesso, não é de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

Necessário ainda analisar que projetos de lei que criam programas sociais e que se enquadram na competência comum do Município (Art. 23, II, da CF) podem ser propostos por vereadores, desde que não invadam matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, como a criação de cargos, alteração de estrutura administrativa ou aumento de despesas sem a devida previsão orçamentária e a prévia estimativa de impacto.

O Art. 4º do Projeto de Lei permite que o Poder Executivo regule a presente Lei, no que couber. Isso dá ao Prefeito a flexibilidade para detalhar a implementação do programa, o que é adequado e não retira a competência do Legislativo para a propositura inicial.

Assim, a competência para a iniciativa do projeto por parte do Legislativo está presente, contudo, a **validade do projeto** está comprometida pela **ausência do impacto orçamentário, conforme será detalhado no item 4.3.**

4.2 TÉCNICA LEGISLATIVA E REDAÇÃO NORMATIVA

A redação do projeto está clara e objetiva, com boa estrutura normativa, observando os princípios da técnica legislativa previstos na Lei Complementar nº



95/1998. A iniciativa é bem delimitada quanto ao seu objetivo, à responsabilidade da execução (Secretaria Municipal de Saúde), à fonte orçamentária e à possibilidade de regulamentação pelo Executivo.

4.3 IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO

O Art. 3º do Projeto de Lei estabelece que "As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas caso necessário". **Contudo**, a simples menção de que as despesas correrão por conta de dotações próprias, sem a devida demonstração de compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e com o Plano Plurianual (PPA), bem como a ausência de uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro, torna o projeto inconstitucional.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece em seu Art. 16 que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser acompanhada de:

- Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual.

O Projeto de Lei nº 56/2025, ao instituir um programa de distribuição gratuita de sutiãs, cria uma despesa para o município. Embora a despesa não seja nominalmente "obrigatória de caráter continuado" no sentido estrito, sua natureza de programa social permanente, que visa atender a uma demanda contínua da população vulnerável, sugere um caráter de continuidade que impõe a necessidade de observância do Art. 16 da LRF. A ausência de qualquer documento que ateste o impacto orçamentário-financeiro e a compatibilidade com o planejamento orçamentário do município representa um vício formal que afeta a constitucionalidade do projeto



A exigência da LRF visa garantir a responsabilidade na gestão fiscal, evitando que o Poder Público assuma compromissos financeiros sem a devida cobertura orçamentária e sem comprometer o equilíbrio das contas públicas. A simples alusão a "dotações orçamentárias próprias", sem o respaldo de estudos e demonstrações financeiras, é insuficiente para atender às determinações legais.

A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro em projetos que criam despesas ou concedem benefícios fiscais é frequentemente considerada uma violação do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que exige essa análise prévia.

Essa exigência se estende a todos os entes federativos, incluindo Estados e Municípios.

O vício formal ocorre porque a lei é elaborada sem o devido cumprimento de uma etapa essencial do processo legislativo.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem flexibilizado quanto a projetos de lei de iniciativa parlamentar que criam despesa, desde que não invadam as matérias de iniciativa privativa do Executivo. A tese firmada no Tema 917 de Repercussão Geral (ARE 878.911/MG) é clara ao afirmar: "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), no entanto, essa flexibilidade **NÃO DISPENSA** a observância das normas de responsabilidade fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), especialmente seu Art. 16, é de aplicação obrigatória para todos os entes da federação, independentemente da iniciativa legislativa, assim a **inconstitucionalidade** decorre da inobservância das normas orçamentárias e fiscais, como o Art. 16 da LRF e, por analogia, o espírito do Art. 113 do ADCT, que impõem a necessidade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para a criação de despesas.



Portanto, em virtude da não apresentação do impacto orçamentário-financeiro e da ausência de demonstração de adequação e compatibilidade com o PPA e a LOA, o Projeto de Lei nº 56/2025 é inconstitucional por contrariar os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES COMPETENTES

Considerando a matéria abordada e a organização regimental da Câmara Municipal de Santa Helena de Goiás, o projeto deve tramitar nas seguintes Comissões Permanentes:

- 5.1 **Comissão de Legislação, Justiça e Redação** – para análise da constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa (art. 114 do Regimento Interno);
- 5.2. **Comissão de Finanças e Orçamento** – Para manifestação sobre a previsão de impacto financeiro e orçamentário da proposta (art. 115, I, "d" e "j", e III); e
- 5.3. **Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esportes, Saúde, Direitos Humanos e Cidadania, Políticas Públicas da Juventude e Defesa dos Direitos da Mulher** – Por envolver política pública de saúde voltada especialmente à saúde da mulher (art. 116, X, XXV, XXVII e XXVIII).

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria OPINA pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação, do Projeto de Lei, por **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – AUSÊNCIA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRA**, conforme delimitado no item 4.3.

Apesar de sua louvável finalidade social a ausência de apresentação do impacto orçamentário-financeiro e da devida demonstração de adequação com a Lei



MARUYAMA
& FRASNELLI
ADVOCACIA

Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual configura clara afronta ao Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Caso as comissões decidam por dar seguimento ao tramite do projeto, **sugere-se a correção da ementa onde está a palavra “SOCIECONÔMICA”, deve alterar para “SOCIOECONÔMICA”.**

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa.

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA HELENA DE GOIÁS, em Santa Helena de Goiás, Estado de Goiás, 16 de junho de 2025.

LUIZ GUSTAVO FRASNELLI
OAB/GO 33129