

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 169-A.

PROTOCOLO: **4622**.

DATA ENTRADA: 30 de setembro de 2025

PROJETO DE LEI: 10.272.

AUTORIA: Professor Jorge Quintino

EMENTA: Dispõe sobre a criação e manutenção de sistema de monitoramento e indicadores sobre a Fibromialgia no município de Caruaru, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Desfavorável**.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO, apresentado ao relator das respectivas Comissões Permanentes pertinentes, sobre o Projeto de Lei nº 10.272/2025, de autoria do Vereador Professor Jorge Quintino. O objetivo do projeto de lei é instituir, no âmbito do Município de Caruaru, o Sistema Municipal de Monitoramento e Indicadores sobre a Fibromialgia, com a finalidade de consolidar, acompanhar e divulgar informações relacionadas ao diagnóstico, acompanhamento e tratamento de pessoas acometidas por essa síndrome.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por sete artigos, todos devidamente formulados pelo parlamentar, além de justificativa técnica que fundamenta a relevância social, sanitária e epidemiológica do tema, considerando a importância do monitoramento de doenças crônicas e síndromes de dor crônica para o planejamento de políticas públicas de saúde.

Apresenta-se o presente parecer com o propósito de analisar a constitucionalidade, a legalidade e a viabilidade processual legislativa da proposta, verificando-se sua consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

Ressalta-se, desde logo, que o projeto, embora relevante do ponto de vista social e de direitos humanos, **envolve potenciais impactos administrativos e financeiros**, por demandar a atuação direta de órgãos da Administração Pública municipal e eventual alocação de recursos orçamentários. Assim, a análise deve considerar os limites da **iniciativa legislativa** e a necessidade de observância do **art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de**

Responsabilidade Fiscal), que exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro para atos que impliquem aumento de despesa pública.

De igual modo, por tratar de **dados pessoais sensíveis relativos à saúde**, o projeto também demanda observância aos princípios e garantias previstos na **Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD)**, assegurando o tratamento responsável, a anonimização e a proteção da privacidade dos munícipes.

Dessa forma, o presente parecer busca oferecer uma apreciação **técnico-jurídica completa**, que examine tanto os aspectos de **constitucionalidade formal e material**, quanto a **compatibilidade orçamentária, administrativa e de proteção de dados**, de modo a orientar as comissões e o Plenário quanto à **legalidade e viabilidade legislativa** da proposição apresentada, cuja justificativa é a seguinte:



JUSTIFICATIVA

A fibromialgia é uma síndrome reconhecida internacionalmente pela Organização Mundial da Saúde (OMS) desde 1992 (CID-10, M79.7), caracterizada por dor crônica difusa, fadiga, distúrbios do sono e alterações cognitivas, impactando de forma significativa a qualidade de vida, a autonomia e a capacidade laboral das pessoas acometidas. Apesar de sua relevância epidemiológica e social, observa-se, no âmbito municipal, a ausência de dados sistematizados que permitam à administração pública planejar e executar políticas de saúde adequadas e efetivas.

Diante desse cenário, este Projeto de Lei propõe a criação e manutenção de um **Sistema Municipal de Monitoramento e Indicadores sobre a Fibromialgia**, instrumento fundamental para consolidar informações sobre diagnósticos realizados, tempo médio de espera para consultas, exames e terapias, bem como a disponibilidade de vagas em atendimentos especializados. O sistema permitirá à administração municipal identificar a demanda real da população, otimizar a alocação de recursos, reduzir o tempo de espera e planejar políticas públicas baseadas em evidências, promovendo maior eficiência, equidade e transparência.

A proposição está em plena consonância com a Constituição Federal de 1988, especialmente nos arts. 196 e 198, que asseguram o direito à saúde e orientam a gestão pública a organizar ações integradas, descentralizadas e participativas. Ademais, o art. 30, incisos I e II, confere aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual. Dessa forma, este projeto não invade a esfera do Executivo, uma vez que estabelece apenas diretrizes gerais e parâmetros de monitoramento, cabendo ao Poder Executivo a implementação operacional e a regulamentação do sistema.

É importante ressaltar que o presente Projeto de Lei não gera despesas obrigatórias imediatas, pois a execução do sistema será realizada dentro das dotações orçamentárias já existentes ou suplementadas conforme planejamento do Executivo, observando-se os limites legais de responsabilidade fiscal. Isso garante a **compatibilidade com a competência legislativa municipal**, evitando vício de iniciativa e assegurando a constitucionalidade da proposição.

A Lei nº 8.080/1990, que regula o Sistema Único de Saúde (SUS), reforça a importância de planejamento e execução de políticas públicas com base em indicadores confiáveis, consolidando a relevância de mecanismos de monitoramento como instrumentos de gestão e avaliação da atenção à saúde. Nesse contexto, a criação do sistema permitirá a produção de relatórios periódicos, subsidiando a tomada de decisão, a capacitação de profissionais de saúde e a promoção de ações de conscientização voltadas à população e aos órgãos de controle social.



Dessa forma, o presente Projeto de Lei contribui para o fortalecimento das políticas públicas municipais, garantindo que a Prefeitura de Caruaru possa atuar de maneira planejada, transparente e eficiente, assegurando dignidade, cuidado integral e qualidade de vida às pessoas com fibromialgia, alinhando-se aos princípios constitucionais de saúde, equidade e proteção integral da população.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Caruaru, Estado de Pernambuco.
Caruaru (PE), 30 de setembro de 2025.

Vereador
Jorge Quintino

Assinado de forma digital
por Vereador Jorge
Quintino
Dados: 2025.09.29
15:40:23 -03'00'

Vereador PROFESSOR JORGE QUINTINO Astor

É o relatório.
Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. Ainda assim, destaca-se que o parecer jurídico é instrumento essencial para garantir segurança jurídica à tramitação legislativa, orientando tecnicamente os parlamentares quanto à legalidade, constitucionalidade e compatibilidade regimental das proposições. Sua função é prevenir vícios formais e materiais que possam comprometer a validade da norma ou gerar futuras discussões judiciais.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de assessoramento jurídico sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

“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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela

técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

A proposição ora apresentada pelo Vereador foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a **"projeto de lei"**, não sendo específica de **"lei complementar"**. Ilustra-se as normas mencionadas:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

I - código tributário do Município;

II - código de obras e edificações;

III - código de posturas;

IV - código sanitário;

V - plano diretor;

VI - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;

VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

REGIMENTO INTERNO

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;

II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

III – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

V- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.



Portanto, a via eleita mostra-se adequada, conforme definido nas hipóteses previstas no Art. 35 da Lei Orgânica e do art. 123, I, do Regimento Interno.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

O Projeto de Lei em suma, ao propor a criação e manutenção de um Sistema Municipal de Monitoramento e Indicadores sobre a Fibromialgia, adentra matéria de saúde pública e interesse local, o que, em tese, se enquadra na competência legislativa do município, conforme os artigos 23, II, e 30, I e II da Constituição Federal.

Nos termos do **arts. 23, inciso II e 30, I e II**, da Constituição Federal, **Art. 23**. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Portanto, a matéria é de competência do ente municipal, adequando-se aos critérios de constitucionalidade.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

O Projeto de Lei, ao propor a criação do Sistema Municipal de Monitoramento e Indicadores sobre a Fibromialgia, versa sobre matéria de saúde pública e interesse local, o que, em tese, encontra respaldo na competência legislativa do Município, conforme os artigos 23, inciso II, e 30, incisos I e II da Constituição Federal.

Entretanto, ao atribuir diretamente à Secretaria Municipal de Saúde obrigações administrativas específicas como definição de protocolos, coleta e análise de dados, divulgação periódica de relatórios e proposição de ações a proposição ultrapassa o campo da função legislativa geral e adentra a esfera da organização administrativa, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 2º da Constituição Federal



(princípio da separação dos poderes) e o artigo 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da mesma Carta, que reserva ao Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a organização administrativa e funcionamento dos órgãos públicos.

A Lei Orgânica do Município de Caruaru, em seu artigo 35, inciso II, reforça essa prerrogativa ao estabelecer que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a estrutura, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração pública municipal. O Regimento Interno da Câmara Municipal, por sua vez, no artigo 123, inciso I, delimita que projetos de lei devem respeitar a competência da administração municipal, vedando interferência direta na execução de políticas públicas.

Embora não se tenha identificado jurisprudência específica do Supremo Tribunal Federal sobre projetos de lei municipais que tratem de sistemas de monitoramento em saúde, é pacífico o entendimento jurídico de que normas que interfiram na estrutura administrativa ou imponham encargos operacionais ao Executivo devem observar a reserva de iniciativa, sob pena de inconstitucionalidade formal. A jurisprudência consolidada do STF, inclusive em julgados como a ADI nº 6.337, reforça que a sanção do Executivo não convalida vício de iniciativa.

7. EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa não observa a possibilidade de emendas que afastem o vício de iniciativa.

8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Caso a Câmara entenda **por aprovar a proposição**, esta Consultoria Jurídica Legislativa indica que, por se tratar de matéria que envolve despesa ("matéria financeira de qualquer natureza"), a deliberação exigirá o voto favorável de **dois terços** de seus membros, nos termos do Art. 115, § 3º, 'b', do Regimento Interno.

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

9. CONCLUSÃO.

9.1 Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 10.272/2025, embora trate de matéria de relevante interesse público e social, padece de vício de iniciativa formal. Ao impor à Administração Pública Municipal a criação de um sistema específico de monitoramento, definindo atribuições diretas para a Secretaria de Saúde e exigindo ações concretas de gestão (como levantamento de dados e produção de relatórios), a proposição invade a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da administração.

Desta forma, considerando que o vício de iniciativa é insanável por emendas parlamentares e que a matéria envolve a criação de despesas e atribuições administrativas, o parecer é, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, **DESAVORÁVEL** à tramitação do projeto na forma de lei ordinária impositiva.

Ressalva: Recomenda-se ao autor que, visando preservar o mérito da proposta, a converta em uma Indicação ao Poder Executivo, instrumento adequado para sugerir a implementação de políticas públicas dessa natureza.

9.2. Do Caráter Opinativo e da Soberania do Plenário:

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito e a conveniência política e social da proposta cabe soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.

É o parecer. À conclusão superior.



Câmara Municipal de Caruaru-PE, 03 de Dezembro de 2025.

Dr. ANDERSON MELO

OAB-PE 33.933D

Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral.

CLAUDIANA L. C. PONTES

OAB-PE 14246 E

ESTAGIÁRIA DE DIREITO - CJL.

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS

Consultor Jurídico Executivo.