

**PARECER JURÍDICO****PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1467/2025****PARTE INTERESSADA:** Exm^o. Vereador Weliton da Silva.

ASSUNTO: Projeto de Lei Ordinária nº 21/2025 – Institui, no âmbito do Município de Marataízes, a Política Pública à Adesão de Drogarias e Farmácias ao Programa Farmácia Popular do Brasil e cria o Selo Municipal de Qualidade “Aqui tem Farmácia Popular - Marataízes”, e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 21/2025. INSTITUI, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES, A POLÍTICA PÚBLICA À ADESÃO DE DROGARIAS E FARMÁCIAS AO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL E CRIA O SELO MUNICIPAL DE QUALIDADE “AQUI TEM FARMÁCIA POPULAR – MARATAÍZES. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INICIATIVA CONCORRENTE. RESSALVAS. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO PREÂMBULO, DA CLÁUSULA DE REGULAMENTAÇÃO E DOS ANEXOS. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA PROPOSIÇÃO E POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DESDE QUE OBSERVADAS AS RESSALVAS.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 21/2025**, de iniciativa do Exmo. Vereador Weliton da Silva, que objetiva instituir Política Pública de Adesão de Drogarias e Farmácias ao Programa Farmácia Popular do Brasil e criar o Selo Municipal de Qualidade “Aqui tem Farmácia Popular”, no âmbito do Município de Marataízes.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria da Câmara no dia 11 (onze) de setembro de 2025, acompanhada da justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento, subscrita pelo Autor (fl. 08/09).
3. O Processo Legislativo sob análise, até o presente exame, é composto por 15 (quinze) laudas, integradas pelos seguintes documentos:
 - Folha de rosto (fl. 01);
 - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02/08);





- Justificativa (fl. 09);
 - Despachos eletrônicos (fls. 10/15).
4. Após regular tramitação processual, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de Parecer.
 5. É o breve relatório. Passo à análise jurídica.

II- CONSIDERAÇÕES INICIAIS

6. Inicialmente, cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa restringe-se à análise jurídico-formal da proposição, nos limites da competência legal dessa Assessoria, tomando por base os documentos constantes dos autos.
7. Por tal razão não se adentra em questões de natureza técnica, administrativa, orçamentária ou de mérito político, as quais são de exclusiva competência das Comissões Permanentes e demais setores responsáveis, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos, os quais, ante a presunção de legalidade e veracidade do ato administrativo, são de responsabilidade do Agente Público.
8. Em sentido simétrico, acerca da natureza jurídica, leciona Hely Lopes Meirellesⁱ, que "*pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração, com **caráter meramente opinativo, não vinculando** a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente*".
9. No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Melloⁱⁱ, define o parecer como "*manifestação **opinativa** de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido*" e Marçal Justen Filhoⁱⁱⁱ, ensina que "*os **atos consultivos** são aqueles em que o sujeito **não decide**, mas **fornece subsídios a propósito da decisão**, como é o caso dos pareceres*".
10. Desta forma, o presente parecer tem caráter estritamente opinativo, limitando-se a apontar aspectos jurídicos relevantes e eventuais inconsistências legais da proposição, com o objetivo de subsidiar a autoridade competente na tomada de decisão.





- 11.A esta Assessoria Jurídica compete, portanto, oferecer análise sob o prisma jurídico, sem adentrar em juízos de conveniência, oportunidade ou mérito, nem exercer função fiscalizatória sobre os atos administrativos praticados.

III - DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

- 12.Nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 28, incisos I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo e pelo art. 16, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Marataízes, compete ao Município, dentre outras atribuições, "*legislar sobre assuntos de interesse local*" e "*suplementar a legislação federal e estadual, no que couber*".
- 13.A proposição visa instituir política pública municipal de estímulo à adesão de drogarias e farmácias ao Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), com a criação de selo municipal de qualidade e instrumentos de transparência e incentivo, sem alterar o programa federal ou interferir em suas diretrizes normativas.
- 14.A matéria possui impacto restrito ao território municipal e visa promover o acesso da população local a medicamentos, configurando inequívoco interesse local.
- 15.Ademais, a saúde é competência administrativa comum dos entes federados (art. 23, II, da CF), organizada de forma descentralizada no âmbito do SUS (art. 198 da CF e Lei nº 8.080/1990), sendo atribuição do Município executar ações e serviços de saúde e formular políticas públicas em sua esfera de atuação (arts. 7º, IX, e 18 da Lei nº 8.080/1990).
- 16.Conclui-se, portanto, que **o Município de Marataízes detém competência legislativa** para instituir política pública municipal de incentivo e reconhecimento relacionada ao acesso a medicamentos, inexistindo vício de usurpação de competência da União ou do Estado.

IV – DA INICIATIVA PARLAMENTAR





17. Quanto à **iniciativa** para o processo legislativo, o art. 61, §1º, incisos II, "a" e "b", da Constituição Federal^{iv}, combinado com o art. 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo^v, estabelece as matérias que são reservadas ao Chefe do Poder Executivo.
18. É pacífico que são de iniciativa reservada do Executivo as proposições que versem sobre: criação ou extinção de cargos públicos, regime jurídico de servidores, organização e funcionamento da Administração, estruturação de órgãos e criação de despesas obrigatórias decorrentes de atribuições administrativas específicas.
19. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que as hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estão taxativamente previstas no artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88, não admitindo interpretação ampliativa desse rol^{vi}.
20. No caso em exame, o Projeto de Lei limita-se a instituir política pública de caráter programático e a criar selo municipal de qualidade com natureza honorífica, voltado ao reconhecimento de estabelecimentos que aderirem ao Programa Farmácia Popular do Brasil, sem criar cargos, alterar a estrutura administrativa ou impor obrigações administrativas específicas que impliquem reorganização da Administração.
21. Embora o projeto contenha previsão de regulamentação pelo Poder Executivo e a publicação de relatório anual, tais disposições inserem-se no âmbito da execução administrativa da política instituída, não configurando ingerência indevida.
22. Ademais, a execução da lei está expressamente condicionada à disponibilidade orçamentária e às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.
23. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a iniciativa parlamentar para a instituição de políticas públicas e diretrizes gerais, desde que não haja interferência direta na estrutura administrativa ou usurpação de competência privativa do Executivo.
24. Nesse sentido:





AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. **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. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI nº 4.723/AP, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 22/06/2020, publicado em 08/07/2020).**

25. Entretanto, o **art. 10** do projeto de lei, **ao impor prazo para regulamentação, extrapola os limites de competência do Poder Legislativo, ocasionando vício de inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos poderes**, haja vista que a análise quanto à conveniência e oportunidade da implementação da norma compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo.

26. Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica conclui que **a proposição não apresenta vício formal de iniciativa**, por não versar sobre matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, **ressalvada a necessidade de adequação do art. 10, a fim de afastar possível afronta ao princípio da separação dos Poderes**.

V – DA MATÉRIA

27. Superada a análise formal, passa-se ao exame da **legalidade e constitucionalidade material** da proposição, concentrando-se na verificação de sua **compatibilidade com o ordenamento jurídico municipal vigente** e com os **princípios constitucionais** que regem a atuação administrativa e a liberdade de exercício das atividades econômicas.

28. A Constituição Federal consagra a saúde como direito social fundamental (art. 6º) e como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e ao acesso





universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196).

29.A instituição de política pública municipal voltada ao estímulo à adesão de estabelecimentos ao Programa Farmácia Popular do Brasil alinha-se diretamente a esse mandamento constitucional, ao buscar ampliar o acesso da população a medicamentos.

30.A atuação municipal encontra respaldo no modelo descentralizado do Sistema Único de Saúde – SUS (art. 198 da CF), bem como na competência administrativa comum prevista no art. 23, II, da Constituição Federal.

31.A Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre a organização do SUS, atribui ao Município a execução de ações e serviços de saúde e a formulação de políticas públicas em sua esfera de atuação (arts. 7º, IX, e 18), o que reforça a legitimidade material da iniciativa.

32.Diante disso, salvo melhor juízo, conclui-se que **a matéria é materialmente constitucional**, por estar em consonância com os princípios e regras da Constituição Federal, especialmente no tocante ao direito à saúde, à autonomia municipal e à livre iniciativa.

VI - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

33.É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos de Lei ou Proposições Legislativas, o disposto na Lei Complementar 95/1998, bem como no art. 174 do Regimento Interno^{vii}.

34.A presente proposição contém assinatura do autor e está acompanhada da respectiva justificativa; está redigida em termos claros e objetivos; contém epígrafe que identifica o tipo e o número da norma a ser editada; ementa sucinta, mas suficiente para informar o conteúdo da lei; e o texto está organizado em capítulos e artigos numerados sequencialmente, observando a sistematização temática, o que atende ao critério de ordenação lógica previsto no art. 10 da LC nº 95/1998.

35.O texto utiliza linguagem impessoal, concisa e direta, conforme exige a LC 95/1998, evitando termos vagos ou subjetivos.





36.No entanto, verifica-se que o **preâmbulo** do Projeto de Lei **necessita de adequação** aos parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998.

37.Nos termos do art. 6º, o preâmbulo deve conter a indicação da autoridade competente para sancionar ou promulgar a norma.

38.No âmbito municipal, a técnica adequada recomenda que o preâmbulo observe modelo semelhante ao seguinte:

"O Prefeito Municipal de Marataízes, Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:"

39.Assim, **recomenda-se a adequação do preâmbulo** ao padrão formal, em consonância com a Lei Complementar nº 95/1998 e com as práticas legislativas consolidadas.

40.Além disso, o projeto faz referência a **anexos** (metodologia de avaliação e modelo de relatório), porém estes **não apresentam conteúdo normativo** plenamente estruturado no corpo da proposição.

41.Nos termos da LC nº 95/1998, anexos devem integrar formalmente a lei e conter texto normativo claro, evitando remissões genéricas ou incompletas.

42.Além disso, conforme delineado em tópico anterior, a imposição de **prazo fixo para regulamentação (art. 10)** pode ser interpretada como ingerência na esfera administrativa, de modo que, sob o aspecto técnico-legislativo, **recomenda-se redação que estabeleça a regulamentação "no que couber"**, evitando comando peremptório que possa comprometer a constitucionalidade formal.

43.Em síntese, o projeto apresenta estrutura formal adequada e sistematização coerente, mas **demandam ajustes, especialmente quanto ao preâmbulo, à formalização dos anexos e à redação da cláusula de regulamentação.**





VII - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

44. Preliminarmente, cumpre destacar que o processo legislativo municipal tem início com a apresentação de projeto de lei, cuja tramitação deve observar as normas estabelecidas na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara de Marataízes^{viii}.
45. Nenhuma proposição poderá ser submetida à deliberação plenária sem prévia inclusão na Ordem do Dia, com antecedência mínima de quarenta e oito horas do início da sessão, salvo quando aprovada em regime de urgência, nos termos regimentais^{ix}.
46. Após a leitura da proposição, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição às Comissões Permanentes competentes, conforme a natureza da matéria, para fins de análise técnica e emissão de parecer^x.
47. No caso específico do Projeto de Lei nº 15/2025, a tramitação deverá incluir apreciação pelas seguintes Comissões Permanentes: *(a) **Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação;** (b) **Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas;** (c) **Defesa do Consumidor, da Cidadania e dos Direitos Humanos;** e (d) **Saúde, Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente*** (arts. 40, 41, 42 e 44, do Regimento Interno).
48. Cada comissão emitirá parecer conclusivo apenas quanto à matéria de sua competência^{xi xii xiii}, salvo se optarem por reunião conjunta, hipótese admitida pelo Regimento^{xiv}.
49. Ressalta-se que, de acordo com art. 153 do Regimento Interno^{xv}, as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de ser recebidas sob a alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, cabendo ao Plenário, em última instância, a apreciação de seu mérito.
50. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, seja de forma individual ou conjunta^{xvi}, e a posterior inclusão da matéria na Ordem do Dia, o projeto será submetido a turno único de discussão e votação, observando as disposições dos arts. 155^{xvii} e 157^{xviii} do Regimento Interno.





51. Para **deliberação** plenária, exige-se quórum mínimo de **maioria absoluta** dos Vereadores que compõem este Poder e, para sua **aprovação**, a **maioria simples dos votantes presentes**, conforme o art. 217 do Regimento Interno^{xix}.

52. Por fim, registra-se que o Presidente da Mesa Diretora exercerá o direito de voto nas hipóteses expressamente previstas na Lei Orgânica Municipal^{xx} e no Regimento Interno da Câmara^{xxi xxii}.

VIII - CONCLUSÃO

53. Diante do exposto esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei Ordinária nº 21/2025 e pela **possibilidade de prosseguimento, DESDE QUE sejam observadas as ressalvas quanto à redação do preâmbulo**, quanto à **cláusula de regulamentação** (art. 10), e quanto à **necessidade de conteúdo normativo específico dos anexos**.

54. Por fim, ressalta-se que o presente parecer tem **caráter estritamente opinativo**, não vinculando a decisão das Comissões Permanentes nem do Plenário, aos quais compete a deliberação final sobre o mérito e a conveniência da proposição.

55. É o parecer opinativo, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Maratáizes/ES, em 19 de fevereiro de 2026.

Patrícia Peruzzo Nicolini

Assessora Jurídica do Presidente, Mesa e Plenário
OAB/ES 16.461

ⁱ **MEIRELLES**, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 162. Para Meirelles os *pareceres* são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que "embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, **sem qualquer manifestação de vontade da Administração**" (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014, p. 175.

ⁱⁱ **BANDEIRA DE MELLO**, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. rev. atual. até a emenda constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 444.

ⁱⁱⁱ **JUSTEN FILHO**, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.





iv **Constituição Federal** – “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - disponham sobre: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;”

v **Constituição Estadual** – “Art. 63 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição. Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: [...] III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;”

vi ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

vii **Regimento Interno** – Art. 174. Os projetos e propostas, sempre precedidos da respectiva ementa, deverão ser divididos em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, todos numerados, redigidos de forma concisa e clara, em conformidade com a técnica legislativa e dispostos sequencialmente. §1º Nenhum projeto ou proposta poderá conter duas ou mais matérias fundamentalmente diversas, de modo que se possa adotar uma e rejeitar a outra. §2º São ainda requisitos dos projetos: I - menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário. II - assinatura do autor. III - justificativa, com exposição circunstanciada, dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta. §4º Dos projetos protocolados para leitura deverão constar, obrigatoriamente, os documentos necessários a sua instrução.

viii **Lei Orgânica** – “Art. 85. [...] §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.”

ix **Regimento Interno** – “Art. 120. A proposição só entrará na Ordem do Dia se satisfeitas as exigências regimentais. Parágrafo único. Nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado.”

x **Regimento Interno** – Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) II - quanto às proposições: (...) b) proceder a distribuição de matéria para as comissões permanentes e temporárias;”

xi **Regimento Interno** – “Art. 34. As comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:”

xii **Regimento Interno** – “Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”

xiii **Regimento Interno** – “Art. 89. A comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação, cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada em proposição.”

xiv **Regimento Interno** – “Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

xv **Regimento Interno** – “Art. 153. As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade.”

xvi **Regimento Interno** – Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes.”

xvii **Regimento Interno** – “Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.”

xviii **Regimento Interno** – “Art. 157. Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário.”

xix **Regimento Interno** – “Art. 217 As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores.”

xx **Lei Orgânica** - Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: I - na eleição da Mesa Diretora; II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta; III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário; IV - demais situações previstas no Regimento Interno.”

xxi **Regimento Interno** – “Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) §2º O Presidente só terá voto: I - nas votações secretas; II - quando a matéria exigir “quorum” igual ou superior a dois terços; III - quando houver empate em votação no Plenário;”

xxii **Regimento Interno** – “Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica.”

