



## PARECER JURÍDICO

### PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 636/2022

**PARTE INTERESSADA:** Exmº Sr. Vereador Jorge Marvila.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 04/2025 - Dispõe sobre a implantação da farmácia básica dentro da Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 04/2025. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DA FARMÁCIA BÁSICA DENTRO DA UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO (UPA). MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE PROSEGUIMENTO.

### I - RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 04/2025**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Jorge Marvila, visando implantar farmácia básica dentro da unidade de pronto atendimento (UPA).
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria desta Casa de Leis no dia 07 (sete) de Maio do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento.
3. Através das fls. 02 foi apresentada a **minuta do projeto de Lei**, que veio acompanhada da respectiva **justificativa** (fl. 03/04), ambos documentos devidamente subscrito pelo Exmo. Sr. Vereador Jorge Marvila.
4. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:
  - Folha de rosto (fl. 01);
  - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02);
  - Justificativa (fl. 03/04);
  - Despachos Eletrônicos (fls. 05/08).





5. Com a devida tramitação processual, os autos vieram a esta Douta Procuradoria Geral para análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
6. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 08 (oito) laudas.
7. É o breve relatório, passo à análise jurídica.

## II – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

8. Inicialmente cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa cinge-se somente à análise jurídico-formal do procedimento, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados.
9. Por tal razão não se incursiona em discussões de ordem técnica, administrativa e orçamentária, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores e comissões competentes, 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.
10. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, acerca da natureza jurídica do parecer:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.

11. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> conceitua “parecer” como sendo “**a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido**”.

<sup>1</sup> **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.

<sup>2</sup> **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.





12. Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, na mesma linha, ensina que **“os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres [...]”**.

13. Convém ainda ressaltar que **o parecer jurídico não vincula a Autoridade Pública**, não possuindo, portanto, poder decisório, **cabendo à decisão à Autoridade competente para a prática do ato final**, conforme ensinamento do Ilustre Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup>.

“Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, **O AGENTE QUE OPINA NUNCA PODERÁ SER O QUE DECIDE**.”

De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. **A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PELO FATO DE TER SUGERIDO MAL SOMENTE LHE PODE SER ATRIBUÍDA SE HOVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O INTUITO PREDETERMINADO DE COMETER IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.<sup>5</sup>”

14. Deste modo, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da proposição apresentada e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo apenas e tão somente com caráter opinativo, não vinculando, portanto, o Agente Público.

15. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse e à finalidade pública e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes<sup>6</sup> **“administrar é aplicar a lei de ofício”**. Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.

<sup>3</sup> **JUSTEN FILHO**, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.

<sup>4</sup> **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

<sup>5</sup> **STF**, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocado, de que pareceres não se incluem entre os atos administrativos. Também: STJ, REsp 1.183.504, j. 18.5.2010

<sup>6</sup> **FAGUNDES**, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.03.





16. Restando claro que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela Procuradoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, de acordo com as normas que incidem em cada caso.
17. De tal maneira, ressalta-se novamente que, incumbe a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa ou orçamentária.

### III – ANÁLISE JURÍDICA

#### III.I – DO VÍCIO DE INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA – COMPETENCIA PRIVATIVA DO PREFEITO

18. Inicialmente, convém destacar que o art. 2º, da Constituição Federal<sup>7</sup> consagra o Princípio da Separação dos Poderes, também consagrado no art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo<sup>8</sup> e art. 8º, da Lei Orgânica Municipal<sup>9</sup>, sendo, pois, defeso ao Poder Legislativo interferir na prática dos atos de exclusiva competência do Executivo.
19. Nessa senda a Lei Orgânica Municipal, ao fixar as competências do Chefe do Executivo, estabelece em seu art. 106, inciso II<sup>10</sup>, que compete privativamente ao Prefeito *“iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;”*.
20. Mais adiante, o artigo 106, em seu inciso V<sup>11</sup>, também da Lei Orgânica, por seu turno, dispõe que **competete privativamente ao Prefeito *“dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;”***.
21. Nos termos do artigo 61, §1º, inciso II, “b”, da Constituição Federal<sup>12</sup>, aplicável por simetria aos Estados e Municípios, em virtude de sua natureza de norma constitucional

<sup>7</sup> **Constituição Federal** – “Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

<sup>8</sup> **Constituição Estadual** – “Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

<sup>9</sup> **Lei Orgânica** – “Art. 8º São Poderes do Município independentes e harmônicos entre si, o Poder Legislativo e o Poder Executivo:”

<sup>10</sup> **Lei Orgânica** – “Art. 106. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei: [...] II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;”

<sup>11</sup> **Lei Orgânica** – Art. 106 [...] V - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

<sup>12</sup> **CRFB/88** – Art. 61 [...]

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

II - disponham sobre: [...]





de reprodução obrigatória, por se tratar de **matéria atinente à organização administrativa**, a implantação de uma farmácia básica dentro da unidade de pronto atendimento (UPA, deve ser instituído por meio de lei municipal de **iniciativa do Chefe do Executivo**.

22. Registro, ademais, que a implantação de uma farmácia básica dentro da estrutura da UPA deste município trata-se de medida que implica diretamente:

- a. Em organização dos serviços de saúde pública municipal;
- b. Gestão de pessoal e insumos;
- c. Impacto orçamentário e financeiro;
- d. Adequação às normas técnicas e sanitárias vigentes.
- e. Entre outros aspectos.

23. Feitas tais considerações, entende essa Procuradoria Jurídica que **o projeto de lei em análise**, cuja iniciativa é de Representante do Poder Legislativo, **apresenta vício de iniciativa**, visto que **invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal**.

#### IV - CONCLUSÃO

24. Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica **OPINA** pelo **NÃO PROSSEGUIMENTO** da proposição e seu conseqüente **arquivamento**, visto que apresenta **vício de iniciativa**, tendo em vista tratar-se de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, mostrando-se **inconstitucional**.

25. Não obstante a conclusão acima, nada obsta que, na forma do art. 150, inciso XII c/c art. 199, ambos do Regimento Interno, **seja a medida sugerida ao Executivo Municipal na forma de indicação**, tendo em vista tratar-se de matéria da qual se depreende a **existência de interesse público local**.

26. Por oportuno, resta consignar que o presente parecer é meramente opinativo, **não vinculando, tampouco substituindo os pareceres das Comissões Permanentes**, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, especialmente pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;





27. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, podendo ser aderida ou não pelos ilustres membros desta Casa de Leis.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Maratáizes/ES, 20 de Maio de 2025.

**LUIZ FERNANDO DA SILVA PEDRA JÚNIOR**

Procurador-Geral da Câmara de Maratáizes

OAB/ES 20.419

