

PARECER Nº 709/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 21.073/2025

Autoria: Vereadora Paula Calil.

Ementa: “INSTITUI A CAMPANHA MUNICIPAL DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE A HERPES ZOSTER NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ..”

I- RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do processo legislativo de N° 21073/2025, de autoria da Vereadora Paula Calil, dispondo sobre a instituição da Campanha de Conscientização sobre a Herpes Zoster no Município de Cuiabá.

Com efeito, consta, na justificativa da proposição que:

“A Herpes Zoster, também conhecida como cobreiro, é uma infecção viral que pode causar dor intensa e, em alguns casos, complicações graves, como a neuralgia pós-herpética, que pode persistir mesmo após o desaparecimento das lesões. A infecção é mais comum em pessoas acima de 50 anos e pode ser prevenida ou atenuada com o diagnóstico precoce e o tratamento adequado..”

II- EXAME DA MATÉRIA

CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Em análise, verifica-se que a proposição, de fato, se insere no escopo da municipalidade, em razão de se tratar de genuíno **interesse local**. Isso porque, conforme o disposto no **Art. 5º, II da Lei Orgânica 01/1990**, inclui-se na competência do Município de Cuiabá:

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

Em verdade, a proposição corrobora o arcabouço normativo direcionado a proteção à saúde, finalidade inequivocamente compartilhada por este Ente Municipal, senão veja-se



que, além do já disposto na Lei Orgânica, a Carta Magna também atribui tal incumbência aos Municípios:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

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

Outrossim, em seu **Artigo 30, II, a Carta Maior** confere aos Municípios a competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Do espectro material, inequívoca a faceta cristalizadora de direitos fundamentais sensíveis provenientes do projeto, não só os advindos do catálogo do Art. 5º, mas os relacionados ao bloco de constitucionalidade, nessa linha valendo destacar o princípio da valorização dos profissionais da educação escolar, previsto no Art. 206, V da CF/88.

No que tange a análise relativa à legitimidade do proponente para deflagrar o processo legislativo, verifica-se tratar de **proposição que não visa executar política pública, não se pretendendo incluir qualquer nova atribuição a secretarias ou órgãos municipais,** restando, nesse ponto, constatada a **ausência de vícios de iniciativa**, haja vista que não é defeso aos vereadores tratar sobre o assunto, desde que, nos termos do **tema 917 do STF**, abstenham-se de invadir um rol específico de atribuições:

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** ." "Decisão: O Tribunal, **por unanimidade** , reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ- e de 11.10.16 - Relator Ministro **GILMAR MENDES**)*

Assim, embora as ações desempenhadas para a concretização dos preceitos normativos ora observados sejam inequivocamente atribuição dos órgãos do alicerce administrativo do Poder Executivo, não se denota, no caso dos autos, a criação de nova atribuição ou modificação da sua estrutura organizacional, devendo ser considerada a progressiva guinada orientativa dos tribunais, inclusive os superiores, sobre lei que, nada obstante dependa de atos administrativos de efeitos concretos para sua efetivação, limitem-se a cristalizar a aplicabilidade de direitos sociais:

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.

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.

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.

Ação direta julgada improcedente.

(STF - ADI: 4723 AP, Relator: EDSON FACHIN, Data de

Julgamento: 22/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/07/2020)

Ato normativo que assegura as competências constitucionalmente reservadas ao Poder Executivo. Ausência de vinculação. Ato impugnado que não cria cargos, órgãos públicos



ou produz aumento de despesa. A resistência do Poder Executivo na adoção das medidas sugeridas torna a lei inócua, mas não inconstitucional. (STF - ARE: 1386765 RJ 0069170-30.2018.8.19.0000,

Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 09/06/2022, Data de Publicação: 14/06/2022)

A extração da *ratio decidendi* dos julgados acima expostos direciona o intérprete ao exercício intelectual de identificar a inaptidão, por si, do projeto, em caso de ascensão ao plano de validade, produzir efeitos capazes de afetar a esfera obrigacional do Poder Executivo. Assim, a norma pode estabelecer diretrizes de concretização dos direitos sociais, mas resta defeso estabelecer qualquer obrigatoriedade ou fazer as vezes do Senhor Prefeito legitimamente autorizado a definir as políticas públicas e demais atos que reputar adequados para a consecução de tais objetivos.

Sucedem, então, que as normas de origem parlamentar destinadas a tutelar os direitos sociais, quando de execução facultada ao administrador, são incapazes de promover sua efetivação, embora seja a terminologia adotada nos julgados da Suprema Corte. Das razões apontadas nos precedentes descritos, depreende-se, com clareza, que se o Poder Público não converter tais preceitos em ações concretas, os respectivos diplomas quedam-se existentes, válidos, em vigor e ineficazes, espelhando a característica programática dos dispositivos da Lei Maior pendentes de regulamentação. Sobre as normas Constitucionais dessa natureza, eis a lição de **Marcos André Couto Santos[1]:**

*“As normas programáticas são as disposições que indicam os fins sociais a serem atingidos pelo Estado com a melhoria das condições econômicas, sociais e políticas da população, tendo em vista a concretização e o cumprimento dos objetivos fundamentais previstos na Constituição. **São normas vagas, de grande densidade semântica, mas com baixa efetividade social e jurídica, não gerando, em sentido estrito, direitos subjetivos públicos para a população.** Essas normas programáticas acabam tendo baixo grau de*

densificação normativa, dizendo respeito a planos e diretrizes futuras a serem implementados pelos governantes.”

É veraz que o posicionamento flexível quanto à iniciativa parlamentar é atual, mas não tradicional, já que, durante amplo lapso temporal, a orientação dos tribunais se alinhou a uma percepção de cunho marcadamente científico do escalonamento jurídico. Nesse rumo, aduz-se que, além de inócua, pela redundância, as leis que se disponham a lançar linhas gerais de atuação e competência de um Poder representariam flagrante incursão na prerrogativa atrelada unicamente ao constituinte, tornando-se desnecessário o



espelhamento de comandos que já estão propriamente dispostos na Constituição Federal, único instrumento normativo apto a traçar tais diretrizes:

LEIS AUTORIZATIVAS — INCONSTITUCIONALIDADE -

*Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou **autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — Não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir.** O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. (TJSP, ADI 142.519 -0/5- 00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).*

Consigna-se, assim, que a comentada superação de entendimento e ampliação da margem temática proponível por parlamentares é fenômeno incipiente, cujo marco temporal se deu com a edição do citado tema 917, em 2016. Pela natureza prematura dessa concepção, o sistema de precedentes vinculantes e persuasivos sobre o tema carece de solidez, prerrogativa incumbida aos responsáveis pelo exercício da jurisdição constitucional.

Nesse espeque, embora configure prerrogativa do parlamentar estatuir linhas gerais para a atuação direcionada a tutelar direitos indisponíveis, seu teor deve estar limitado aos aspectos gerais de atuação, restando defeso que se estabeleça as ações específicas para sua concreção. Por esse motivo, é imperioso suprimir os dispositivos da propositura que estabelecem os meios para o atingimento das finalidades estatuídas no programa alvitado.

Sugere-se, assim, a declinação dos dispositivos do projeto que impliquem em assunção de despesas e gerem obrigações diretas a serem cumpridas pelo Poder Executivo, conforme disposto em parte do projeto. Dessa maneira, para a garantia da juridicidade da propositura, impõe-se **a supressão da integralidade do Art. 3º**.

Colaciona-se, inclusive, orientação jurisprudencial corroborando que, para resguardo da adequação jurídica de projetos desta faceta, deve-se coibir a edição de comandos concretamente direcionados ao Administrador, preservando sua faceta abstrata:

" I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.011, de 17 de abril de 2017, do Município de Americana, que "dispõe sobre a obrigatoriedade dos hospitais públicos e privados, do Município de Americana, disponibilizar equipe de apoio profissional no momento da notícia aos pais, de recém-nascidos com suspeita diagnóstica ou diagnóstico de Síndrome de Down" (sic). II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão



*Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir normas procedimentais no tocante à forma de comunicação aos genitores da criança nascida e diagnosticada com Síndrome de Down, em âmbito local, estabelecendo regras dotadas de abstração e generalidade no tocante à humanização da referida comunicação . **Previsão, apenas, de instrumentos mínimos** destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. **Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar.** Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. IV. Ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, por não indicação de dotação orçamentária para custeio dos gastos decorrentes da execução da norma. Inocorrência. Mera inexecuibilidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. V. Artigo 5º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua publicação". VI. Pedido julgado parcialmente procedente." (TJ SP. ADI nº 2213905-30.2018.8.26.0000. J. 10.04.2019 - destaques acrescentados).*

Forte nas orientações expostas, apropriado destacar que, em hipótese de ascendência ao plano da validade, a norma, com o emprego das ressalvas sugeridas, não há vícios a se relatar no que concerne aos aspectos ora analisados, posto que a proposição encontra sólido abrigo na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município, no Regimento Interno desta casa e na jurisprudência pátria.

REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

REDAÇÃO.



O Projeto não atende totalmente os requisitos de redação dos atos normativos estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Sugere-se, portanto:

EMENDA 01: DE REDAÇÃO NO ART. 1º, PARA GARANTIA DA TÉCNICA LEGISLATIVA ADEQUADA QUANTO À ARTICULAÇÃO REDACIONAL:

Art. 1º

Fica instituída, no âmbito do Município de Cuiabá, a Campanha Municipal de Conscientização sobre a Herpes Zoster.

§ 1º *A campanha tem por finalidades:*

I – estimular a sociedade, profissionais de saúde, entidades civis e meios de comunicação a promoverem ações educativas e informativas sobre a doença;

II – disseminar informações sobre sintomas, formas de prevenção e tratamento da Herpes Zoster.

§ 2º *Para os fins desta Lei, considera-se Herpes Zoster uma infecção viral causada pela reativação do vírus varicela-zoster, caracterizada por erupção cutânea e dor, que pode acometer pessoas em qualquer idade, sendo mais frequente em adultos a partir dos 50 anos.*

§ 3º *A campanha terá como público-alvo:*

I – a população adulta e idosa, com ênfase em pessoas com mais de 50 anos;

II – os profissionais de saúde.

§ 4º *A disseminação da campanha poderá ocorrer em:*

I – unidades de saúde;

II – centros de convivência;

III – meios de comunicação.

EMENDA 02: SUPRESSIVA. DO ART. 3º, VIDE EXAME DA MATÉRIA.



CONCLUSÃO.

Pelo exposto, o parecer desta comissão é pela aprovação com emendas supressiva e de redação do presente projeto. Posto que se trata de iniciativa parlamentar e assunto de competência do Município, asseverando que as ressalvas operadas garantem a apuração de sua técnica legislativa.

VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS SUPRESSIVA E DE REDAÇÃO.

1 Santos, Marcos André Couto. ***A efetividade das normas constitucionais : as normas programáticas e a crise constitucional.*** Revista de informação legislativa, v. 37, n. 147, p. 5-14, jul./set. 2000

Cuiabá-MT, 17 de novembro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100350035003200320038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Dilemário Alencar (Câmara Digital)** em 17/11/2025 18:53

Checksum: **5A3A7E27F3A7C8C6E5C8D5EFB9BE08139B26ECF8B78ED00533BC973E2F25C4F4**

