



PARECER TÉCNICO

Projeto de Lei 251/2025

1 – Introdução

O Projeto de Lei de nº. 251/2025, de autoria do Exmo. Vereador Anderson dos Santos Chaves, institui a Política Municipal de Promoção e Prevenção da Saúde Bucal no âmbito do Município de Armação dos Búzios.

O Presidente da Comissão de Constituição Justiça e Redação, solicitou a confecção deste parecer técnico acerca da constitucionalidade e legalidade da matéria de modo a subsidiar o parecer da CCJR.

2 – Do caráter opinativo do parecer e da não vinculação do Poder Legislativo em sua função típica

De pronto, destaca-se o caráter opinativo deste parecer que tem por objetivo apoiar tecnicamente os vereadores que compõem a Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Neste quesito, destaca-se, a despeito dos posicionamentos aqui adotados e de decisões tomadas em outras instâncias de poder, a independência do Poder Legislativo como um dos esques da própria República.

A função legislativa que compreende, dentre outras atividades, a iniciativa, discussão, aprovação, modificação e revogação de leis, trata-se de uma atividade essencialmente política, pautada por critérios de oportunidade e conveniência, e não somente por vinculações técnicas ou judiciais. A autonomia legislativa, nesse contexto, é condição necessária para que o Parlamento exerça sua missão constitucional de forma livre e independente.

A doutrina majoritária reconhece que, no exercício de sua função típica, o Legislativo não está subordinado a decisões de outros poderes, salvo nos limites impostos pela própria Constituição Federal. Não estão vinculados, portanto, os atos legislativos próprios como, no caso em estudo, de um projeto de lei ordinária.

A não vinculação do Poder Legislativo - às decisões do STF, por exemplo - em sua função **típica de legislar** - é um princípio que garante a separação dos poderes, permitindo que o parlamento legisle mesmo sobre matérias declaradas inconstitucionais anteriormente pela Corte. Isso evita a "fossilização da Constituição" e gera o diálogo institucional que é a força motriz para as alterações de entendimentos das cortes judiciais.

Portanto, não obstante os posicionamentos vertidos neste parecer técnico de caráter opinativo, é importante sublinhar a legitimidade dos parlamentares eleitos e sua independência para proferirem seus votos e opiniões em representação da população de forma livre.

3 – Do PLO 251/2025



Como mencionado anteriormente, a matéria em tela visa instituir a Política Municipal de Promoção e Prevenção da Saúde Bucal no âmbito do Município de Armação dos Búzios.

Pormenorizadamente, o projeto cria a política mencionada; institui suas diretrizes (art. 2º); autoriza o Poder Executivo a incluir no planejamento municipal de saúde, programas e campanhas voltados à atenção odontológica (art. 3º); determina que as ações previstas na lei poderão ser executadas de forma direta pela Secretaria Municipal de Saúde ou em parceria com outras instituições (art. 4º); informa que as despesas correrão por conta de dotações próprias (art. 5º) e; estabelece prazo para regulamentação da lei no prazo de 90 dias (art. 6º).

4 – Da análise de constitucionalidade e legalidade da matéria

O controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro pode ocorrer de forma preventiva ou repressiva. A forma preventiva ocorre justamente durante o processo legislativo, ou seja, antes mesmo da criação da norma. Já a forma repressiva ocorre após o surgimento da norma no ordenamento jurídico. Notadamente, o Poder Legislativo exerce o controle preventivo através da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, quando da tramitação das matérias, como ocorre no caso em comento.

No tocante à análise de constitucionalidade, o estudo se divide em dois tópicos: a análise de constitucionalidade material e a análise de constitucionalidade formal.

A análise de constitucionalidade material, também conhecida como nomoestática, analisa a compatibilidade do conteúdo da lei e o conteúdo da Constituição. Neste ponto é estudado se a norma respeita os princípios fundamentais, direitos e garantias previstos na Constituição Federal.

Já na análise de constitucionalidade formal, também chamada de nomodinâmica, verifica-se o cumprimento do processo legislativo na concepção da norma, em especial, no tocante às competências legislativas de cada ente e o respeito à iniciativa privativa de determinadas autoridades. É dizer, se verifica a forma e o procedimento adotados conforme as regras constitucionais.

4.1 – Da análise material

Do ponto de vista material, o projeto de lei revela-se compatível com a Constituição Federal ao tratar da promoção e da prevenção da saúde bucal como dimensão integrante do direito fundamental à saúde. O art. 196 da Constituição estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurado mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, abrangendo, portanto, ações preventivas e educativas como as previstas na proposição.

A iniciativa também se harmoniza com o modelo constitucional do Sistema Único de Saúde (SUS), que prioriza a prevenção, a educação em saúde e a atuação integrada entre os entes federativos. Ao prever diretrizes voltadas à conscientização, ao autocuidado e à integração com políticas de educação e assistência social, o projeto observa os princípios da integralidade e da intersetorialidade das ações de saúde, sem contrariar normas constitucionais ou legais de caráter nacional ou estadual.



CAMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS – RJ

Departamento Técnico Legislativo

Não se identifica, ainda, qualquer afronta a direitos fundamentais, ao princípio da igualdade ou à legalidade administrativa. Ao contrário, o tratamento diferenciado conferido a grupos mais vulneráveis — como crianças, gestantes, idosos e pessoas com deficiência — previsto no art. 2º, inciso IV, encontra respaldo no princípio da isonomia material, amplamente reconhecido pela jurisprudência constitucional como instrumento legítimo de redução de desigualdades e de efetivação de direitos sociais.

Por fim, o conteúdo normativo da proposição limita-se a estabelecer diretrizes gerais e objetivos de política pública, sem impor restrições indevidas, obrigações desproporcionais ou interferências incompatíveis com a ordem constitucional.

Assim, sob o aspecto material, o projeto mostra-se coerente com os valores, princípios e objetivos fundamentais da Constituição Federal, especialmente aqueles relacionados à dignidade da pessoa humana, à proteção da saúde e à promoção do bem-estar social.

4.2) Da análise formal

Embora a matéria veicule relevante finalidade social e esteja materialmente alinhada aos princípios constitucionais, a análise jurídica também deve priorizar a verificação da regularidade formal do processo legislativo.

Sob o aspecto formal, a análise da proposição deve concentrar-se na verificação da competência legislativa e da iniciativa do projeto, à luz do princípio da separação dos Poderes. A matéria versada — promoção e prevenção da saúde bucal — insere-se no campo da saúde pública, cuja competência é comum aos entes federativos, nos termos do art. 23, II, da Constituição Federal.

No âmbito legislativo, o art. 24, inciso XII da Carta Magna estabelece que compete à União, Estados e Distrito Federal legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. Nestes caso, cabe ao Município atuar no âmbito do interesse local e suplementar à legislação federal e estadual, conforme autoriza o art. 30, I e II, da CRFB/88.

Quanto à iniciativa legislativa, embora a organização administrativa e a gestão das políticas públicas sejam, em regra, reservadas ao Chefe do Poder Executivo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a iniciativa parlamentar em leis que se limitem a estabelecer diretrizes gerais e orientações programáticas, sem criar órgãos, cargos e estruturas administrativas. Nesse sentido, o Tema 917 da Repercussão Geral fixou entendimento segundo o qual não há usurpação de competência quando a lei não trata da estrutura ou das atribuições dos órgãos da Administração.

No caso concreto, o cerne do projeto, não cria unidades administrativas, não define estrutura organizacional específica, nem impõe deveres concretos e imediatos à Secretaria Municipal de Saúde ou a outros órgãos do Executivo.

Neste sentido, vale colacionar julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que resume bem a ideia:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - PROGRAMA MINHA CASA, MINHA HISTÓRIA - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA - MATÉRIA NÃO PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO- CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE GERENCIAMENTO E ALTERAÇÃO DE FUNÇÃO DE SECRETARIA MUNICIPAL - VIOLAÇÃO DO ART. 66, III, E, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - VÍCIO DE INICIATIVA - REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE ACOLHIDA. **As hipóteses de competência privativa do Chefe do Poder Executivo configuram um rol taxativo, sendo, portanto, numerus clausus, não comportando a ampliação de sua atividade legislativa. A implementação de políticas públicas que visem à concretização dos direitos sociais pode ser feita por todos os Poderes, uma vez que buscam a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, base do ordenamento jurídico brasileiro.** Verificando-se que alguns dispositivos da lei municipal impugnada, oriunda de projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal, criaram novo órgão na Administração Pública e alteraram a função de uma Secretaria Municipal deve ser reconhecida a inconstitucionalidade destes artigos por ofensa ao disposto no art. 66, III, 'e', da Constituição do Estado de Minas Gerais. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000140458910000 MG, Relator: Vanessa Verdolim Hudson Andrade, Data de Julgamento: 22/04/2015, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 30/04/2015)

Neste ponto, com fins apenas de lapidação do texto e para extirpar quaisquer possíveis vícios formais, insta ressaltar a necessidade de alteração de dispositivos meramente autorizativos (arts. 3º e 4º) já que o Supremo Tribunal Federal e o Órgão Especial do TJRJ entendem por inconstitucional esta prática. Ressalte-se que a própria Constituição Federal já autoriza o Poder Executivo a exercer suas funções não sendo necessária previsão em lei de autorizações que já são inerentes de sua atividade. Este entendimento pode ser encontrado, à título exemplificativo na Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº. 002727247.2012.8.19.0000 julgada pelo tribunal carioca.

Ademais, a previsão de regulamentação pelo Poder Executivo (contida no art. 6º) não compromete a constitucionalidade formal da matéria, uma vez que não fixa conteúdo normativo obrigatório nem restringe a autonomia técnica do gestor público, limitando-se a permitir a adequação das diretrizes estabelecidas às condições administrativas e orçamentárias do Município.

Neste ponto, faz-se mister salientar que a matéria determina que o Poder Executivo regulamente a lei em um prazo máximo de 90 (noventa) dias. Em que pese o apontado acima, esta estipulação de prazo é entendida pelos tribunais pátrios como usurpação da atribuição do Chefe do Poder Executivo, já que este, exercendo seu juízo de conveniência e oportunidade pode editar seus atos normativos próprios quando quiser.

Neste sentido o Supremo Tribunal Federal já se posicionou no julgamento da ADI 3.394-AM em que ficou assentado o entendimento de que a fixação de prazo para regulamentação de lei afronta a divisão funcional do poder. Portanto, é sugerível alteração no art. 6º para se extirpar do seu texto o prazo de 90 (noventa) dias para regulamentação por parte do Prefeito Municipal.

Assim, à luz da Constituição Federal e da jurisprudência, conclui-se que o projeto de lei, em seu âmago, não padece de vício formal, mostrando-se compatível com o modelo constitucional de



CAMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS – RJ
Departamento Técnico Legislativo

repartição de competências e de separação dos Poderes, uma vez sendo realizados os ajustes necessários apontados.

5) CONCLUSÃO

Dessa forma, verifica-se que o projeto, é, tanto materialmente quanto formalmente, constitucional, desde que sejam realizados os ajustes apontados neste parecer. Desta forma, a futura lei irá ajudar a concretizar verdadeiros objetivos constitucionais, preservando a discricionariedade administrativa.

Isto posto, salvo melhor juízo, opino pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei de nº. 251/2025.

É o Parecer.

Armação dos Búzios, 4 de dezembro de 2025.


RAFAEL FERREIRA DOMINGUEZ
Técnico Legislativo - Matrícula 602