

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI N.º 2614/2025

AUTORIA: LEGISLATIVO MUNICIPAL

Ementa: Dispõe sobre o atendimento preferencial aos portadores de fibromialgia no Município de Morretes, institui a Carteira de Identificação da Pessoa com Fibromialgia e dá outras providências.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do ilustre Vereador Fabiano Cit que tem por objetivo dispor sobre o atendimento preferencial aos portadores de fibromialgia e instituir a Carteira de Identificação da Pessoa com Fibromialgia e dá outras providências.

Quanto a análise da regularidade da competência e iniciativa para a propositura do presente projeto, a Constituição Federal bem como a Lei Orgânica Municipal consagram a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios.

Nesse sentido, o art. 7.º da Lei Orgânica Municipal assim dispõe:

Compete ao Município.

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A medida que o projeto pretende dispor no âmbito do Município de Morretes se insere, efetivamente, na definição de interesse local.

O objeto de que trata o presente projeto de lei, se enquadra perfeitamente nos modelos legislativos franqueadas aos Municípios no âmbito do inciso II, do art. 23, c/c os incisos I e II, do art. 30, todos da CF/88. O inciso II, do art. 23, da CF/88, impõe a todos os entes federados, como competência material/administrativa comum, dentre outros: cuidar da saúde e assistência pública.

Dessa forma, é possível ao Município, no exercício da competência estatuída no inciso I, do art. 30, da CF/88 em simetria com a Lei Orgânica do Município, expedir normas de proteção e amparo à saúde das pessoas no âmbito do município de Morretes.

Observa-se que a norma que se pretende introduzir pela presente propositura possui a natureza jurídica de lei asseguradora de direito fundamental, constituindo-se em desdobramento normativo no plano local de disposição principiológica imposta a todos os entes federados por força do inciso III, do art. 1.º, da CF/88.

Tais leis são de iniciativa comum aos Poderes Executivo e Legislativo, cabendo a esta Câmara conforme dispõe o art. 14, inciso I, “a” legislar sobre:

Art. 14 - Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:



I- (...)

a) à saúde, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Por outro lado, poder-se-ia ainda entender que a forma de executar e implantar a medida de saúde pretendida neste projeto seja matéria de organização administrativa, mediante a prestação de serviços da Secretaria de Saúde, fato que poderia eivar de vício a iniciativa parlamentar pois entraria no campo da iniciativa privativa do Executivo, nos termos dos incisos I a IV do artigo 50 da LOM.

Contudo, no entendimento desta procuradora o conteúdo do presente Projeto de Lei não incide em nenhuma das hipóteses restritivas de iniciativa privativa, uma vez que se trata da promoção do direito à saúde e integração das ações de atenção em saúde preventivas conforme previsto nos arts. 133 a 135 da Lei Orgânica do Município de Morretes, cujo direito à saúde configura princípio fundamental amparado constitucionalmente para garantir a dignidade humana, nos seguintes termos:

Art. 133- A saúde é direito de todos os municípios e um dever do poder público, um direito fundamental ao ser humano, devendo o Município formular políticas ambientais, econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos, e no estabelecimento de condições que assegurem acesso igualitário às ações e aos serviços para sua programação, proteção e recuperação, sem qualquer discriminação.

Art. 134- As ações e serviços de saúde são de natureza pública, e quando estas disponibilidades forem insuficientes, para garantir a plena cobertura assistencial, poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada, tendo como preferência às filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Art. 135- As ações de saúde serão prestadas através do Sistema Municipal de Saúde que deverá exercer atividades integradas ao Sistema Público de Saúde, organizados de acordo com as seguintes diretrizes:

I - Atuação prioritária para o atendimento básico ou de nível primário;

II - Entende-se como atendimento básico, clínica geral, ginecológica/obstetrícia, pediatria, programas de puericultura e atendimento odontológico, com acesso a exames complementares preferencialmente próprios, compatível com seu nível de complexidade;

III - Integração das ações de saúde às atividades preventivas, sem prejuízos dos serviços assistenciais;

Nessa perspectiva, quanto à incorrencia de invasão de competência do Poder Executivo da proposição, cabe trazer a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, na Ação Direta de Inconstitucionalidade abaixo colacionada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 3.080/2017. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. INSTITUI O PROGRAMA DE PARCERIA A UNIÃO FAZ A EDUCAÇÃO - ADOTE UMA ESCOLA.



LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO NA ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS E ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NÃO CONFIGURADA. Não padece de inconstitucionalidade formal lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que institui o programa denominado A União faz a Educação - Adote uma Escola, possibilitando que as empresas privadas contribuam para a melhoria da qualidade do ensino na rede pública municipal, por meio de doações de materiais escolares, livros, uniformes, promoção de palestras, e patrocínio de obras de manutenção, reforma e ampliação de prédios escolares, com direito à publicidade. A lei impugnada não altera a estruturação dos órgãos públicos, nem as atividades administrativas, tampouco cria atribuições aos órgãos da Administração, matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 60, II, da Constituição Estadual. JULGARAM IMPROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70076374750, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 21/05/2018)

Sobre o tema a CF/88 assim dispõe:

Art. 230 - A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Ao longo de décadas, predominou entre os operadores do direito a ideia segundo a qual a legitimidade para a iniciativa legislativa de matéria referente à instituição de direitos, por muitas vezes implicarem em algum dispêndio orçamentário, era prerrogativa do Chefe do Poder Executivo. Todavia, a partir do regime instituído pela Constituição Federal de 1988, marcado pela prevalência dos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à centralidade do princípio da legalidade, notadamente em sua nova dicção constitucional, estatuída no inciso II do art. 5.º da CF/88, bem como, por indispensável consideração ao princípio democrático previsto no parágrafo único do art. 1.º, deduz-se que a legitimidade para iniciar o processo legislativo em matéria atinente à concretização de direito fundamental é comum aos Poderes Executivo e Legislativo.

Portanto, quanto à iniciativa do Poder Legislativo para lançamento deste projeto, não há irregularidade na proposta.

Quanto à matéria de fundo, de igual forma verifica-se que não há qualquer óbice à proposta.

A atenção básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades. É desenvolvida por meio do exercício de práticas de cuidado e gestão, democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas à população, portanto, o projeto a ser instituído encontra fundamento nessas diretrizes, mediante o uso da tecnologia a favor do cidadão.

Em âmbito municipal a Lei Orgânica assim prevê:

Art. 135. As ações de saúde serão prestadas através do Sistema Municipal de Saúde que deverá exercer atividades integradas ao Sistema Público de Saúde, organizados de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

III - Integração das ações de saúde às atividades preventivas, sem prejuízos dos serviços assistenciais;

Em âmbito federal, a Lei n.º 15.176/25, que protege os direitos de pessoas com fibromialgia e doenças correlatas, foi publicada no Diário Oficial da União em 24 de julho de 2025. Por meio desta normativa o atendimento integral aos pacientes (o qual já estava previsto na Lei 14.705/23), com a nova legislação houve a fixação das diretrizes que devem ser seguidas pelo SUS na prestação do serviço. De acordo com a Lei 15.176, as ações devem assegurar:

- atendimento multidisciplinar;
- participação da comunidade nas fases de implantação, acompanhamento e avaliação;
- disseminação de informações relativas às doenças;
- incentivo à formação e à capacitação de profissionais especializados no atendimento à pessoa acometida pelas doenças e a seus familiares;
- estímulo à inserção dos pacientes no mercado de trabalho; e
- estímulo à pesquisa científica que contemple estudos epidemiológicos para dimensionar a magnitude e as características das doenças.

Ainda em âmbito federal o Decreto n.º 7.508, de 28 de julho de 2011, que regulamenta a Lei n.º 8.080/90, define que “o acesso universal, igualitário e ordenado às ações e serviços de saúde se inicia pelas portas de entrada do SUS e se completa na rede regionalizada e hierarquizada”. Nesse sentido, a atenção básica deve cumprir algumas funções para contribuir com o funcionamento das Redes de Atenção à Saúde.

Não obstante, todo ato normativo produzido por parlamento poderá, de forma reflexa, incidir sobre alguma atribuição ou estrutura do Poder Executivo. Exemplificando: A lei que disciplina posturas no Município por via reflexa exigirá que algum órgão da administração fiscalize esta atividade. Da mesma forma, a lei que dispõe sobre o tempo defila em bancos exigirá que determinado setor do Município fiscalize estas instituições.

Contudo, a proposição que encontra restrição constitucional não é aquela que de forma reflexa pretende dispor sobre alguma função da Administração Pública, mas sim, a que transfere nitidamente a função executiva ao parlamento.

Feitas as considerações quanto a iniciativa, se extraí que o presente projeto de lei não se encontra naqueles de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 4.507/19. MUNICÍPIO DE VACARIA. INSTITUI FILAS PREFERENCIAIS E VAGAS DE ESTACIONAMENTO PREFERENCIAL PARA PACIENTES COM FIBROMIALGIA. VÍCIOS MATERIAL E FORMAL INEXISTENTES. Limitada a Lei n° 4.507/2019, do Município de Vacaria, oriunda do Poder Legislativo Municipal, a instituir no Município as filas preferenciais e vagas de estacionamento preferencial para pacientes com fibromialgia, sem versar sobre pessoas deficientes, tampouco constando da lei qualquer determinação em face de criação, estruturas e atribuições de secretarias municipais, ou, ainda, organização e atuação do Poder Executivo, inexistem tanto o vício de cunho material como aquele de iniciativa apregoados na ação direta de inconstitucionalidade. (TJ-



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 12.854/18 - MUNICÍPIO DE UBERABA - ATENDIMENTO PREFERENCIAL - VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS - NÃO OCORRÊNCIA. - Compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I) e suplementar à legislação federal ou estadual (CF, art. 30, II).- A Lei 12.854/18 não contraria dispositivos constitucionais (Federal ou Estadual), apenas explica, no âmbito municipal, direitos fundamentais já assegurados em leis federais (Lei Federal nº 1.048/00 e Lei Federal nº 12.764/2012), referentes ao atendimento prioritário nos estabelecimentos comerciais, de serviços e similares, inexistindo vício formal ou material. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000204984942000 MG, Relator: Sérgio André da Fonseca Xavier, Data de Julgamento: 10/02/2021, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 19/02/2021)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 10.037, de 9 de outubro de 2023, do Município de Jundiaí, que "Altera a Lei 9.033/2018, que prevê, em estabelecimento privado de saúde, atendimento prioritário na realização de exames médicos e laboratoriais que exijam jejum total, para prever carteira de identificação para pessoa com fibromialgia" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 2 e 4, 47, II, XIV e XIX, a, e 144, da Carta Estadual - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Há, por outro lado, manifesta violação do princípio da separação dos poderes, porque a lei impõe obrigação específica à Administração Municipal, a de emitir carteira de identificação a pessoas com fibromialgia, e, com isso, disciplina, concretamente, o modo como ela deve agir no enfrentamento do tema, o que não se admite - Ofensa aos artigos 5º, 47, II e XIV, da Constituição do Estado - Declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do artigo 1º da Lei nº 10.037, de 9 de outubro de 2023 - Supressão, na parte final do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 9.033, de 12 de setembro de 2018, alterado pelo artigo 1º da lei impugnada, da expressão "a ser emitida pela Unidade de Gestão de Promoção da Saúde" - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido procedente em parte. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2016176-83.2024.8.26.0000 São Paulo, Relator: Silvia Rocha, Data de Julgamento: 24/04/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/04/2024)

Portanto, não há restrições para matéria quando se evidenciar o interesse local. Além do mais, o projeto guarda correlação com outro apresentado na Câmara dos Deputados, em que estabelece também o atendimento prioritário.

(Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2298316>)

Por fim, esta Procuradoria opina pela legalidade e pela regular tramitação do presente Projeto de Lei n.º 2.614/2025, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam a sua deliberação em Plenário.

Palácio Marumbi, Morretes, 05 de dezembro de 2025.


DANIELE DE LIMA ALVES SANCHES
Procuradora da Câmara Municipal de Morretes

*Recebido em 05/12/2025
Luis Fabiano Reffera
Portaria 003/2025*