

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI N.º 2572/2025

AUTORIA: LEGISLATIVO MUNICIPAL

“Institui o Programa Saúde+Movimento no âmbito do Município de Morretes e dá outras providências.”

Sobrevindo o presente projeto a esta Procuradoria, observa-se que o projeto de lei em questão, de iniciativa da Sra. Vereadora Samira da Saúde, tem por objetivo instituir programa municipal voltado às ações de saúde preventiva e promoção do bem estar e qualidade de vida para a população de Morretes.

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;

Referido programa que o projeto pretende instituir 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 as normas que se pretende introduzir pela presente propositura possuem 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 implantação do programa municipal pretendido 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 saúde preventivas conforme previsto nos arts. 133 a 135 da Lei Orgânica do Município de Morretes, nos seguintes termos:

Art. 133- A saúde é direito de todos os munícipes 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; (grifei)

Nessa perspectiva, quanto à inoportunidade 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 Nº 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 Nº 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 a população, portanto, o projeto a ser instituído encontra fundamento nessas diretrizes sobre saúde preventiva.

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; (grifei)

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.

O programa pretendido no presente projeto também se justifica pela necessidade de implementação de uma política pública que reduza a sobrecarga dos serviços de saúde no Município, promovendo o bem-estar da população por meio de práticas de saúde preventivas e integradas ao cotidiano. Os gastos do Sistema Único de Saúde vêm crescendo ao longo dos anos. Nesse sentido, a aplicação de recursos para o desenvolvimento das práticas tomadas como preventivas deve ser colocada em prática, visando assegurar de forma mais efetiva a integridade física e mental da população e, por consequência, reduzir os custos.

O aumento na qualidade de vida dos cidadãos reduz os custos com atendimentos de emergência, tratamento de doenças e superlotação em hospitais, permitindo que os médicos consigam dar mais atenção aos casos de maior gravidade. A medicina preventiva traz inúmeros benefícios e tem um papel muito importante na sociedade. Além de fortalecer os cuidados individuais, ela promove a saúde coletiva.

Pelo exposto, o vereador pode propor projetos de lei que criem programas, mesmo que gerem despesas para o município, mas é importante que esses projetos estejam alinhados com a legislação municipal e respeitem os princípios da legalidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Observa-se, ainda, que a proposição dispõe no art. 4.º que para a consecução do programa, haverá a possibilidade de se firmar parcerias público-privadas mediante crivo da conveniência e interesse do Poder Executivo, o que enseja a sua efetivação pela Administração conforme as peças orçamentárias disponíveis, dentro das dotações já existentes.

Por fim, esta Procuradoria opina pela legalidade e pela regular tramitação do presente Projeto de Lei n.º 2.572/2025, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam a sua deliberação em Plenário.

Palácio Marumbi, Morretes, 29 de julho de 2025.


DANIELE DE LIMA ALVES SANCHES
Procuradora da Câmara Municipal de Morretes

Recebi em 31/07/2025
Luís Fabiano Ferreira
Portaria 003/2025