



## PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 22/2026

**INICIATIVA: VER CREONE DA FARMÁCIA**

À MESA DIRETORA,

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil **“DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO, NO ÂMBITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES, DE DIRETRIZES PARA A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL ‘SAÚDE MAIS PERTO’, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

A proposição legislativa tem por finalidade estabelecer diretrizes gerais para a criação do Programa Municipal “Saúde Mais Perto”, no âmbito do Município de Cachoeiro de Itapemirim, com foco na promoção da saúde e no fortalecimento das ações preventivas junto à população dos bairros e distritos.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria se insere no campo da competência legislativa do Município, conforme preceitua a Constituição Federal, vejamos:

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

[...]

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

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**

Portal da Câmara

[www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

[www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/](http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/)



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100390030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





A saúde pública, especialmente no que concerne à organização de ações de atenção primária e promoção preventiva no território municipal, configura inequívoco interesse local, legitimando a atuação normativa do Município.

Em âmbito local, a Lei Orgânica Municipal (LOM) igualmente contempla a matéria:

Art. 2º. O Governo Municipal terá por objetivo fundamental promover o bem estar de todos os munícipes, dando prioridade:  
[...]

II – à saúde e à assistência social;

Art. 16. Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

Art. 17- Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:

I - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

[...]

III – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população e programas de educação pré-escolar e do ensino fundamental;

Art. 152 - A saúde é direito de todas as pessoas e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e Iguatário as ações e serviços para promoção, recuperação, preservação e proteção da saúde.

Art. 157- É competência do Município, no âmbito de seu território:

I - a assistência à saúde;

[...]

VII - a proposição de projetos de lei municipais que contribuam para viabilizar e concretizar os serviços municipais de saúde;

VIII - a compatibilização e complementação das normas técnicas do Ministério da Saúde e da Secretaria Estadual de Saúde, de acordo com a realidade municipal;

A regulamentação de diretrizes voltadas à promoção da saúde pública no âmbito municipal traduz inequívoco interesse local, pois se relaciona à organização das ações

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**

Portal da Câmara

[www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

[www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/](http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/)



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100390030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara  
Municipal**  
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

de atenção primária e ao atendimento das demandas específicas da população dos bairros e distritos. Trata-se, portanto, de matéria inserida no exercício legítimo da competência legislativa do Município.

Dessa forma, sob o prisma da competência legislativa, não se vislumbra vício, uma vez que o Município não apenas pode, como deve, instituir normas que fortaleçam políticas públicas de promoção da saúde, que contribuam para a organização e o aprimoramento das ações e serviços destinados à população.

No tocante ao mérito, a proposta, ao estabelecer diretrizes para a criação do Programa “Saúde Mais Perto”, busca ampliar o acesso da população às ações de promoção e prevenção em saúde, especialmente mediante a realização de iniciativas itinerantes nos bairros e distritos do Município. Tal diretriz revela preocupação com a efetiva capilarização dos serviços de atenção primária, aproximando o Poder Público das comunidades e enfrentando, de forma indireta, eventuais barreiras geográficas, sociais ou econômicas que dificultem o acesso regular às unidades fixas de atendimento.

A matéria encontra fundamento direto no artigo 196 da Constituição Federal:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Nesse contexto, o mérito da proposição reside no fortalecimento de ações preventivas, educativas e de conscientização, com ênfase na redução de agravos e no estímulo ao acompanhamento periódico da saúde da população local. Ao priorizar a prevenção e a orientação comunitária, a iniciativa harmoniza-se com a lógica da atenção básica como eixo estruturante do sistema de saúde.

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**

Portal da Câmara <a href="http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br">www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br</a>	Processo Legislativo <a href="http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br">http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br</a>	Transparência <a href="http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/">www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/</a>
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100390030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Assim, sob o aspecto material, a proposta mostra-se compatível com os objetivos constitucionais de ampliação do acesso e de promoção de políticas públicas destinadas à melhoria das condições de saúde da coletividade

Contudo, à luz do princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF/88), impõe-se examinar eventual incidência de vício de iniciativa, notadamente quando a proposição tangencia matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Vejamos o que dispõe artigo 48 da Lei Orgânica Municipal, que estabelece a competência privativa do Poder Executivo:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Neste sentido, destaca-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o Tema 917 da Repercussão Geral:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Dessa forma, no caso em análise, o projeto limita-se a estabelecer diretrizes para a criação do Programa “Saúde Mais Perto”, não promovendo a criação ou reorganização de órgãos, não alterando atribuições administrativas, nem tratando do regime jurídico de servidores ou de matéria orçamentária. A proposta não determina a

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**

Portal da Câmara

[www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

[www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/](http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/)



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100390030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara  
Municipal**  
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

execução imediata de ações específicas, tampouco impõe obrigações administrativas concretas.

Ao contrário, o texto expressamente condiciona a implementação do programa à atuação do Poder Executivo, a quem caberá deliberar acerca da sua instituição, regulamentação e execução, conforme critérios de conveniência, oportunidade e disponibilidade orçamentária. Preserva-se, assim, a competência administrativa do Prefeito para organizar os serviços públicos de saúde e definir a forma de implementação das políticas públicas no âmbito municipal.

Todavia, cumpre registrar precedente em sentido diverso, proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na ADI nº 1.0000.19.147831-2/000, Rel. Des. Edilson Olímpio Fernandes, que declarou inconstitucional lei municipal que criou programa de saúde itinerante com instituição de “consultório móvel”, por entender configurada criação de nova atribuição administrativa, conforme decisão transcrita:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.616 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE ITINERANTE PARA ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO IDOSA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal. A instituição de "serviço com consultório móvel itinerante" para atendimento à população idosa, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal. A Lei Municipal n. 4.616/2019, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes. (TJMG- Ação Direta Inconst 1.0000.19.147831-2/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes. ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/07/2020, publicação da súmula em 27/07/2020)

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**

Portal da Câmara <a href="http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br">www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br</a>	Processo Legislativo <a href="http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br">http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br</a>	Transparência <a href="http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/">www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/</a>
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100390030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara  
Municipal**  
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

O referido precedente trata de temática semelhante, envolvendo programa de saúde itinerante instituído por iniciativa parlamentar. Naquele caso, contudo, o Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade da norma por entender que a lei criou efetivamente nova atribuição à Administração Municipal, ao instituir serviço específico de “consultório móvel itinerante”, com conteúdo operacional definido, o que implicou ingerência direta na esfera administrativa e violação ao princípio da separação dos Poderes.

Diversamente, o projeto ora analisado, o qual limita-se ao estabelecimento de diretrizes para eventual criação do Programa “Saúde Mais Perto”, sem instituir serviço determinado, sem definir estrutura operacional, nem atribuir novas competências a órgãos municipais. Além disso, o texto condiciona expressamente sua implementação à deliberação do Poder Executivo, a quem compete avaliar a conveniência, oportunidade e viabilidade administrativa e orçamentária.

Assim, embora haja similitude temática, a situação jurídica não se revela idêntica, pois o projeto em exame não cria atribuição concreta nem impõe execução obrigatória de serviço público específico, preservando a esfera de competência do Chefe do Poder Executivo.

Todavia, verifica-se que o projeto, em seu art. 2º, estabelece finalidades e diretrizes para o Programa “Saúde Mais Perto”, condicionando expressamente sua aplicação à eventual instituição do referido programa pelo Poder Executivo. As disposições ali previstas, tais como ampliar o acesso da população às ações de promoção e prevenção em saúde, fortalecer a atenção primária e incentivar práticas educativas voltadas à prevenção de doenças, possuem caráter eminentemente orientativo e programático, destinando-se a delinear objetivos gerais da política pública, sem impor, de forma direta, obrigações administrativas específicas ao Poder Executivo.

Assim, sob análise estritamente formal, não se identifica, em princípio, vício de iniciativa, desde que os dispositivos sejam interpretados como normas de caráter programático, desprovidas de força cogente apta a vincular diretamente a Administração à adoção de medidas administrativas concretas.

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**

Portal da Câmara <a href="http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br">www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br</a>	Processo Legislativo <a href="http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br">http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br</a>	Transparência <a href="http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/">www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/</a>
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100390030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Contudo, cumpre registrar entendimento já externado pela Procuradoria do Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES no PROCESSO: 46524/2025 (Veto 03/2025), no sentido de que a utilização do termo “poderá”, embora aparentemente facultativo, pode ser compreendida não como mera autorização ou como diretrizes e finalidades, mas como imposição indireta de comandos administrativos, na medida em que elenca condutas específicas a serem implementadas pelo Poder Executivo, conforme consignado no referido parecer:

Por outro lado, verifica-se que o parágrafo único do art. 2º dispõe sobre medidas a serem adotadas pelo Poder para promover a data, exemplificando ações como campanhas educativas, palestras e exames preventivos, incidindo as violações acima elencadas.

Neste ponto, acaba por invadir a competência privativa do Poder Executivo prevista no art. 48, § 1º, inciso III da Lei Orgânica Municipal.

Destaca-se que, não obstante a aparente faculdade na implantação das ações com a utilização do vocábulo “poderá”, afere-se imposição de verdadeiros comandos, suprimindo a discricionariedade própria do Administrador na escolha de suas ações e políticas de gestão. Ao elencar a realização de eventos informativos e ações de promoção da saúde, como realização de exames preventivos, acaba por criar e disciplinar obrigações e tarefas para órgãos do Poder Executivo, interferindo em atos típicos de gestão administrativa, ofendendo o princípio da separação de poderes.

Desta feita, embora o projeto sob análise não apresente, de forma explícita, comando impositivo, é possível que dispositivos que descrevam ações concretas a serem executadas pelo Poder Executivo venham a receber interpretação semelhante à acima transcrita, o que poderia ensejar questionamentos futuros ou eventual oposição de veto, sob fundamento de invasão da competência privativa prevista no art. 48, § 1º, III, da Lei Orgânica Municipal e afronta ao princípio da separação dos Poderes.

Diante do exposto, conclui-se que a proposição é formal e materialmente constitucional, insere-se no âmbito da competência legislativa municipal, não afronta a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e encontra respaldo na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal.

A matéria versa sobre tema de elevada relevância social, por tratar da ampliação e do fortalecimento das ações de promoção e prevenção em saúde no âmbito

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**

Portal da Câmara <a href="http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br">www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br</a>	Processo Legislativo <a href="http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br">http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br</a>	Transparência <a href="http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/">www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/</a>
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100390030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara  
Municipal**  
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: [procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](mailto:procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

municipal, especialmente junto às comunidades dos bairros e distritos. Iniciativas que busquem aproximar os serviços públicos da população e estimular a cultura preventiva contribuem para a melhoria das condições de saúde coletiva e para a racionalização do próprio sistema público, revelando a importância do debate legislativo sobre a proposta.

Ressalta-se que a redação da proposta está com o artigo 2º em duplicidade, assim, recomenda-se que seja emendado para renumerar os referidos artigos.

Assim, nosso parecer é pela viabilidade jurídica do presente projeto de lei e conforme ao que dispõe o artigo 26, parágrafo único, do Regimento Interno desta Casa, opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e devidas considerações e providências.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 05 de março de 2026.

**PABLO LORDES DIAS**  
**Procurador Legislativo Geral**  
**OAB-ES 17.013**

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**

Portal da Câmara <a href="http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br">www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br</a>	Processo Legislativo <a href="http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br">http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br</a>	Transparência <a href="http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/">www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/</a>
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100390030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

