



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

**PARECER JURÍDICO**

*Parecer jurídico ao projeto de lei n. 1561, de 03 de fevereiro de 2025. Lei que cria programa de saúde, a ser executado em regime de mútua cooperação com instituições de ensino. Considerações iniciais e finais importantes. Parecer favorável, com as ressalvas que mencionaa.*

**1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Preliminarmente, é preciso transcrever normas do Regimento Interno, que estabelecem, no âmbito desta Casa Legislativa, o devido processo legislativo.

Assim prescreve a Resolução n. 1172, de 2012, que institui o Regimento Interno da Câmara Municipal:

Art. 79. Toda matéria sujeita à apreciação das Comissões será instruída por parecer prévio, devidamente elaborado pelo Departamento Jurídico desta Casa de Leis, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contados do primeiro dia útil subsequente à data do protocolo da matéria no Departamento Jurídico. (Redação dada pela Resolução nº 1.301, de 2023)

Após o parecer jurídico, que versa sobre questões constitucionais, legais, regimentais, o processo segue para análise preliminar de mérito em 4 (quatro) comissões:

**Comissão permanente de Legislação, Justiça e Redação**

Art. 68. Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação:

I - manifestar-se quanto ao aspecto constitucional, legal e regimental e quanto ao aspecto gramatical e lógico dos projetos de leis, emendas



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

à lei orgânica e resoluções que tramitarem pela Câmara, ressalvadas as propostas de leis orçamentárias e os pareceres do Tribunal de Contas, citando, quando for o caso, o dispositivo constitucional, legal ou regimental;

Comissão permanente de Administração Financeira e Orçamentária

Art. 69. Compete à Comissão de Administração Financeira e Orçamentária, dentre outras:

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais, bem como exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária;

IX - examinar e emitir pareceres sobre todas as proposições que, direta ou indiretamente, representem modificação patrimonial do Município;

Comissão permanente de ordem social

Art. 71. Compete à Comissão de Ordem Social analisar as proposições que versem sobre, dentre outros temas correlatos: (Redação dada pela Resolução nº 1.301, de 2023)

II - proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Redação dada pela Resolução nº 1.201, de 2014)

III - estrutura organizacional da Prefeitura Municipal e suas autarquias e da Câmara Municipal; (Redação dada pela Resolução nº 1.301, de 2023)

V - venda, hipoteca, permuta e toda forma de alienação de bens públicos, outorga de concessão administrativa ou direito real de uso de bens imóveis de propriedade do município; (Incluído pela Resolução nº 1.301, de 2023)



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

Comissão permanente de Administração Pública

Art. 70. Compete à Comissão de Administração Pública, analisar as proposições que versem sobre Transporte, Obras, Agricultura, Indústria

e Comércio, Plano Diretor e Serviços Públicos, dentre outras:

I - exarar parecer sobre todos os processos atinentes à realização de obras e a execução de serviços pelo Município, suas autarquias, entidades paraestatais e concessionárias de serviços públicos no âmbito municipal;

II - criação, estruturação e atribuições da administração direta e indireta e das empresas nas quais o Município tenha participação;

III - normas complementares de licitação, em todas as suas modalidades, e contratação de produtos, obras e serviços da administração

direta e indireta;

Comissão permanente de Saúde, Assistência Social e Promoção Humana

Art. 71B. Compete à Comissão de Saúde, Assistência Social e Promoção Humana analisar as proposições que versem sobre, dentre outros temas correlatos: (Redação dada pela Resolução nº 1.301, de 2023)

I - sistemas de saúde e de vigilâncias sanitária, epidemiológica e nutricional; (Redação dada pela Resolução nº 1.301, de 2023)

Sobre as comissões, assim dispõe a Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

**Seção IV**

**Das Comissões**

**Art. 37.** A Câmara terá comissões permanentes e temporárias, cuja constituição e atribuições serão previstas no Regimento Interno ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Cumpra às Comissões permanentes e temporárias emitir parecer sobre as matérias que lhe forem encaminhadas pela Mesa Diretora, para o que terão o prazo de quinze dias, prorrogáveis, a requerimento de seu Presidente, por igual período, sob pena de advertência e, no caso de reincidência, de destituição.

§ 2º Na constituição de cada comissão é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participem da Câmara.

§ 3º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

- a) discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um quinto dos membros da Câmara;
- b) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- c) convocar auxiliar direto do Prefeito ou dirigente de entidade de administração indireta, para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições;
- d) receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas municipais;
- e) solicitar informações de qualquer autoridade ou cidadão;
- f) apreciar programas de obras, planos municipais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer;
- g) acompanhar a elaboração da proposta orçamentária e posterior execução do orçamento;
- h) realizar audiência pública para subsidiar o processo legislativo.



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

Perceba-se, portanto, a importância das comissões para a representatividade da população na Câmara Municipal e para o adequado exercício da principal atividade parlamentar: participar ativamente da produção das leis do Município.

Não é crível que um projeto protocolado praticamente no dia da votação passe por toda a tramitação mencionada, sendo objeto de minuciosa análise por todos os edis e “assessores” técnicos da Câmara.

Nesse contexto insere-se o parecer jurídico, que, em vez de 5 dias para adequada análise, terá apenas algumas horas do expediente.

Diante disso, fica necessariamente reduzida a análise, abordando-se aspectos genéricos de competência e iniciativa legislativa.

## **2. COMPETÊNCIA MUNICIPAL**

Para Carlos Ari Sundfel, a apreensão do interesse local passa, primeiramente, pela identificação das matérias expressamente de competência da União e dos Estados, que excluem a competência municipal.<sup>1</sup>

Nesse passo importa avaliar os artigos 22, 24 e 25 da Constituição da República, que estabelecem, respectivamente, as competências privativa da União, concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, e privativa dos Estados.

Com respeito à competência privativa da União, não se verifica nenhuma que subtraia ao Município dispor sobre a matéria em análise.

A respeito da competência concorrente entre União e Estados, extrai-se a seguinte disposição:

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

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

---

<sup>1</sup> Sistema constitucional das competências. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, n. 01, p. 272-281, 1993).



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

Sobre o sistema de saúde brasileiro, assim dispõe a Constituição da República:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [\(Vide ADPF 672\)](#)

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

Perceba-se, portanto, em compasso com a Lei n. 8080/90 (que instituiu o Sistema Único de Saúde - SUS), que o sistema de saúde brasileiro funciona de forma regionalizada e hierarquizada, resguardando-se competências gerais da União e suplementares dos Estados e dos Município, *in verbis*:

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

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Na competência suplementar do Município, disposta no inciso II, acima, deve-se obedecer ao interesse local, disposto no inciso I. A análise deve ser conjunta e combinada.

Veja-se o que dispõe a Constituição da República:

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;

Veja-se que a matéria versada no projeto de lei em análise insere-se no âmbito da competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e, no âmbito dessa competência comum, a disposição municipal projetada não contraria, salvo melhor juízo, regras gerais e complementares da União e dos Estados.

Sendo assim, visualizando-se no projeto de lei disposições que versam sobre matéria de interesse local, atraindo-se aplicação do artigo 19 da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

**Art. 19.** Compete ao Município:

III - dispor sobre a organização, a administração e a execução dos serviços locais;



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

IV - firmar acordo, convênio, ajuste e instrumento congêneres;

XXVIII - prestar assistência nas emergências médico-hospitalares de pronto-socorro, por seus próprios serviços ou mediante convênio com instituição especializada;

Confirmada a competência do Município para dispor sobre a matéria analisada, cumpre verificar se tal propositura é de iniciativa do Prefeito.

### **3. INICIATIVA DO PREFEITO**

Assim dispõe a Lei Orgânica Municipal:

**Art. 45.** São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:

V - a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração pública municipal;

Parece claro que o projeto versa sobre organização dos serviços municipais de prestação de serviço de saúde em regime de mútua cooperação com instituições de ensino, mediante atividade de preceptoria médica.

Portanto, não se vislumbra vício com respeito à iniciativa da propositura em análise.

### **4. ANÁLISE MATERIAL**

Com respeito à competência e à iniciativa, parece regular a propositura em análise.



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

Contudo, vale ressaltar algumas questões materiais do projeto em análise, que devem receber o devido cuidado por parte dos poderes constituídos do Município.

Destacam-se as seguintes disposições do projeto de lei, seguidos de comentários do parecerista signatário.

*Art. 4º, O acordo de saúde para a execução do programa Saber Saúde poderá prever, entre outras ações correlatas:*

| - *cessão temporária ou compartilhamento de recursos humanos;*

Muitas das disposições do projeto, como a que ora se comenta, não estabelecem critérios objetivos e específicos de implementação.

Por exemplo: para cessão de servidores do Município para prestar serviço a outros entes públicos, no âmbito do Município, devem-se observar as regras específicas da Lei Municipal n. 5095/2024.

Mais necessário é ainda regulamentação específica para hipóteses de cessão de servidores a entes privados.

Entende-se, com ressalva de melhor juízo, não ser autoaplicável a disposição sob análise, demandando-se regulamentação do Executivo para que se prevejam critérios objetivos e impessoais de compartilhamento de recursos humanos.

|| - *doação de bens, insumos ou serviços essenciais ao desenvolvimento do programa;*

Rigorosas são as disposições da Lei Orgânica da Lei de Licitações (Lei Federal n. 14133/2021) sobre a alienação de bens públicos. A Lei Orgânica, no artigo 13, §1º, assim dispõe:

**Art. 13 [...]**

§ 5º O Município, preferencialmente à venda ou doação de seus imóveis, outorgará concessão de direito real de uso.



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

Portanto, entende-se que o projeto em análise não compreende autorização irrestrita para que se promovam cessões de servidores e alienações gratuitas de bens a entes privados, ou ainda que públicos.

Relembra-se que tais disposições de ordem administrativa perpassam pelo necessário cuidado do Direito Administrativo, que, mediante regras e princípios, estabelece a proibição de se conferir tratamento favorecido e desigual a pessoas físicas e privadas.

Reforça-se, portanto, a necessidade de regulamentação dessas matérias, observado-se os preceitos constitucionais e legais-administrativos.

*III - comodato ou compartilhamento de materiais, programas de gestão e equipamentos;*

Vale para essa disposição o que se comentou na anterior. Pelo projeto em análise, cria-se o programa, em linhas gerais. Contudo, a forma como se operarão as cooperações com entes privados deve ser regulamentada mediante critérios objetivos.

De antemão, consegue-se vislumbrar a necessidade de a Secretaria Municipal de Saúde levantar sua demanda e a possibilidade de alocação de mão de obra, mediante atividade de preceptoria médica.

A partir desse levantamento, recomenda-se fazer um chamamento público para todas as instituições de ensino interessadas em participar do programa.

A partir do resultado do levantamento das demandas, da estrutura municipal e das instituições interessadas, aí sim a Administração terá condições de dispor sobre a forma como poderá cooperar com as instituições. Por exemplo: em que unidades se operará a parceria, quantos alunos exercerão a atividade, quantos preceptores, forma de remuneração dos preceptores, horários das atividade, qual a estrutura de pessoal e de material da Prefeitura será disponibilizada, etc.

Nota-se que, concretamente, não se previu nenhuma dessas questões; apenas uma previsão genérica, sem especificação das quantidades, valores e outros detalhamentos. Destaca-se que, se já houvesse intenção inicial implementar o plano a partir das disposições projetadas, dever-se-ia encaminhar, com o projeto, estudo de impacto



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

orçamentário-financeiro, nos termos exigidos pela Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), *in verbis*:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Chama-se a atenção da Comissão de Administração Orçamentária e Financeira, para que ressalve, em seu parecer, que, pelas disposições do projeto de lei, não se podem aplicar as medidas ali previstas antes do detalhamento das despesas e de seu impacto sobre o orçamento.

*IV - auxílio a preceptores para a realização das atividades de supervisão e ensino prático;*

A fim de tornar objetivo e impessoal o programa, deve haver um levantamento do preço médio para remuneração de preceptores, a fim de que todas as instituições pratiquem os mesmos valores.



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

Haverá violação ao princípio da impessoalidade e da isonomia se preceptores de determinada instituição remunerarem de forma dispare em relação a outras. Tal situação, certamente, impactaria inclusive na qualidade da prestação dos serviços, comprometendo a eficiência: outro princípio constitucional regulador da atividade administrativa.

*V - transferência de recursos financeiros destinados ao custeio ou à implementação de ações de saúde vinculadas ao programa;*

Como não veio com o projeto em análise nenhuma previsão de destinação específica de recursos públicos às instituições de ensino, quando tal necessidade emergir deverá ser proposto projeto de lei específico, nos moldes dos projetos de destinação de subvenções a organizações de interesse público.

*VI - oferta de capacitação e treinamento contínuo para preceptores e profissionais de saúde envolvidos;*

*VII - desenvolvimento de projetos de pesquisa, inovação ou extensão, em regime de cooperação;*

Com relação ao impacto financeiro dessas medidas, ressaltam-se os comentários aduzidos anteriormente.

## **5. QUORUM**

É inerente ao regime republicano que todas as leis denotem inequívoco interesse público. No presente caso, o interesse público extrai-se da prestação de serviço público de saúde.



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

Contudo, por disposições destacadas, e outras do projeto de lei, há previsão de possíveis incentivos à iniciativa privada quando instituição pactue acordo para prestação dos serviços que menciona.

Então, adotando-se o critério mais seguro à luz das disposições regimentais e da Lei Orgânica, entende-se aplicável o quorum de 2/3 para aprovação, nos termos do artigo 53, §1º da Lei Orgânica, *in verbis*:

**Art. 53.** As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, desde que presentes mais da metade de seus membros.

§ 1º Depende do voto de dois terços dos membros da Câmara, além de outras previstas nesta lei, a aprovação das matérias que versem:

e) empréstimo e concessão de benefícios ou que versem interesse particular;

## **6 - CONCLUSÃO**

Pela análise jurídica empreendida neste parecer, é possível concluir:

1. a matéria versada no projeto é de competência municipal;
2. a propositura é legalmente conferida à iniciativa do Prefeito;
3. há matérias passíveis de necessária regulamentação, não sendo suficiente para sua aplicação as disposições genéricas previstas no programa a ser instituído.

Havendo necessidade de cessão de servidores, repasses financeiros, remuneração de agentes públicos e alienação ou concessão de uso de bens e outros recursos públicos, tal ação, junto com seu impacto orçamentário-financeiro, deve passar pelo **crivo do Legislativo**.



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

**PROJETO LEI 1561, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2025**

---

Ressalta-se, por fim, que este parecer restringiu-se à análise das questões estritamente jurídicas da propositura, sem embargo das observações inicialmente consignadas, com relação ao exíguo prazo para análise (jurídica e das comissões) e tramitação do projeto.

Opina-se, por fim, por sua regularidade jurídica, com as ressalvas consignadas, que não atingem seu mérito.

A presente peça externa opinião não vinculativa do parecerista, de modo que outro entendimento, à luz de outras razões, pode ser adotado, com expressa manifestação de respeito do Procurador que abaixo assina.

Pouso Alegre, 11 de fevereiro de 2025.

---

**TIAGO REIS DA SILVA**  
**Procurador (Mat. 316)**  
**OAB/MG – 126729**