



**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

PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 62/2025

INICIATIVA: Vereador SANDRO DELLABELLA FERREIRA (Sandro Irmão)

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil "**DISPÕE SOBRE DIRETRIZES PARA A CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS ENTRE O MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E CLÍNICAS MÉDICAS PRIVADAS, VISANDO AMPLIAR O ACESSO DE PACIENTES HIPOSSUFICIENTES A CONSULTAS MÉDICAS COM DESCONTOS, E DÁ OUTRA PROVIDÊNCIAS**".

A proposição legislativa tem como finalidade ampliar o acesso da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica a atendimentos médicos ambulatoriais, por meio do incentivo à cooperação voluntária entre o Município e clínicas médicas privadas, as quais poderão oferecer consultas a preços reduzidos.

Inicialmente, *a priori*, dispõe a Constituição Federal que é de competência comum da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o cuidado da saúde e da assistência pública, senão 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;

Dessarte, o projeto em questão se encontra adequado às hipóteses de competência constitucional Municipal para iniciativa da matéria, conforme preceitua o artigo 30, I e II, da Carta Magna:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390035003100350037003A00540052004100, 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

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Em harmonia, a Lei Orgânica Municipal de Cachoeiro de Itapemirim também consagra competência semelhante ao Município:

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;

[...]

XI – prover, sobre os seguintes serviços, quanto à sua organização e funcionamento;

[...]

b) saúde pública, mantendo ambulatórios, centros e postos de saúde, prontos-socorros, serviço dentário e outros referentes à saúde pública, inclusive hospitais e maternidades, de acordo com recursos financeiros;

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 igualitário 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;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390035003100350037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Ainda, a proposição encontra fundamento no art. 199 da Constituição Federal:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Portanto, sob a ótica da competência temática, o projeto se insere no rol de matérias que podem ser objeto de deliberação legislativa municipal.

Contudo, à luz do princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF/88), é imprescindível observar sobre os limites impostos à iniciativa legislativa, especialmente no que tange à estruturação administrativa e à execução de políticas públicas, como no caso em tela.

Nesse sentido, 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.

No mesmo sentido, o artigo 69 da LOM reforça a competência privativa do Chefe do Executivo:

Art. 69. Compete privativamente ao Prefeito Municipal, além de outras atribuições previstas em lei:

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390035003100350037003A00540052004100, 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

VIII - celebrar acordos, contratos e convênios;

Observa-se, portanto, que ao estabelecer, nos artigos 1º, 2º e 4º do projeto, que compete ao Poder Executivo promover as ações necessárias à implantação e regulamentação do programa de parcerias com clínicas privadas, o projeto impõe obrigações e atribuições administrativas ao Executivo, ainda que de forma indireta. Isso representa ingerência indevida do Poder Legislativo na esfera de competências exclusivas do Prefeito, especialmente no que diz respeito à criação de atribuições para os órgãos da administração e à definição de políticas públicas de saúde.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme ao reconhecer tal vício. Destaca-se a ADI-MC nº 2.364/AL, em que se assentou:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p.23. Rel. Min. CELSO D MELLO).

No mesmo sentido, decisões de tribunais estaduais confirmam a inconstitucionalidade formal de proposições similares:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Guarulhos. Lei nº 7.175, de 08.10.13 autorizando o Município a celebrar convênio, parceria ou contratar clínicas particulares para realização do exame de Eletroencefalograma. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa ingerência na organização administrativa. Ocorrência de afronta à separação dos Poderes. Precedentes. Falta de indicação de fonte de custeio. Insuficiente referência genérica. Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV, e 144, todos da Constituição Estadual. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2092934-55.2014.8.26.0000; Relator (a):Evaristo dos Santos; Órgão

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390035003100350037003A00540052004100, 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

Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A;
Data do Julgamento: 15/10/2014; Data de Registro: 16/10/2014)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.303/2018 - MUNICÍPIO DE SÃO GOTARDO - SERVIÇOS DE SAÚDE - MEIA CONSULTA - CLÍNICAS PARTICULARES - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - PROTEÇÃO À SAÚDE - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL - CONVÊNIOS - CRITÉRIOS - LEI Nº 8.080/90 (SUS).

- Compete ao Poder Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre a prestação de serviços públicos, incluindo-se a prestação dos serviços de saúde mediante convênio com a iniciativa privada com contraprestação por parte do Poder Público (art. 90, inciso XIV e art. 170, VI, da CEMG).

- À União, aos Estados e ao Distrito Federal compete legislar concorrentemente sobre previdência social, proteção e defesa da saúde (art. 24, inciso XII, CR/88).

- A utilização dos serviços ofertados pela iniciativa privada pela direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) deve observar os critérios previstos na Lei nº 8.808/90.

- Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil e, dentro de sua autonomia administrativa e financeira, submetem-se aos princípios da Constituição da República, dentre eles a distribuição de competências no sistema federativo e a separação dos poderes (art. 165, CEMG). (TJMG- Ação Direta Inconst. 1.0000.18.094545-3/000, Relator(a): Des.(a) Renato Dresch, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/08/2020, publicação da súmula em 03/09/2020)

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, na Tese de Repercussão Geral nº 917 (RE nº 878.911/RJ), estabeleceu importante distinção quanto às hipóteses em que o projeto legislativo, ainda que crie despesa, não invade a reserva de iniciativa, desde que não interfira na estrutura do Executivo:

“Ementa. Recurso extraordinária com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390035003100350037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade forma. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo Municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016).

“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)”.

Entretanto, no presente caso, o projeto ultrapassa os limites da iniciativa parlamentar ao atribuir ao Executivo a obrigação de implementar um programa, definindo diretrizes que interferem diretamente na gestão administrativa, o que o afasta da exceção apontada pela referida tese.

Adicionalmente, cabe observar que o art. 3º do projeto de lei possui natureza meramente autorizativa, ao prever que o programa poderá contemplar a concessão de descontos por parte das clínicas privadas, de forma voluntária. No entanto, conforme reiteradamente decidido pelos Tribunais, projetos de caráter autorizativo não se revestem de força normativa vinculante, razão pela qual são considerados inconstitucionais e ineficazes, por não criarem direitos, obrigações ou deveres concretos, frustrando a função precípua do Poder Legislativo, que é a de legislar com efeitos jurídicos concretos.

Diante do exposto, reconhece-se o mérito social da proposta, que visa à ampliação do acesso à saúde, entretanto, constata-se a existência de vício formal de iniciativa, por interferência na organização administrativa e atribuições do Poder Executivo, contrariando o art. 48, §1º, III, e art. 69, VII e VIII, da Lei Orgânica Municipal.

Dessa forma, o parecer é pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei e em obediência aos artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno, encaminha à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e considerações sobre a matéria.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390035003100350037003A00540052004100, 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

De tal modo, recomenda-se sua reapresentação na forma de indicação ao Chefe do Poder Executivo, o qual detém a legitimidade para propor e estruturar a execução de programas dessa natureza.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 27 de junho de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB-ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100390035003100350037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

