

# CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

DAR CIÊNCIA AOS INTERESSADOS  
29/10/25  
ARTHUR BASTIAN VIDAL  
Presidente

## ANTEPROJETO DE LEI Nº 25/2025

Súmula: Cria o Programa "Amigos da Saúde" do Município da Lapa, com o intuito de desburocratizar o apoio da comunidade na manutenção, compra de equipamentos e remédios para a saúde municipal.

### 1 – PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Anteprojeto de Lei nº 25/2025, de autoria do Vereador Paulo Massa, cujo objeto é instituir no Município o Programa "Amigos da Saúde" do Município da Lapa, com o intuito de desburocratizar o apoio da comunidade na manutenção, compra de equipamentos e remédios para a saúde municipal.

### 2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

"Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, **não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva." (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles 'a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa' (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2.001, p. 377).

Desta forma, tem-se que os senhores Vereadores em nenhum momento estão condicionados as razões aqui expostas, visto que, por trata-se de parecer de caráter não vinculativo não há obrigatoriedade de sua observância, mesmo porque, nossa Constituição no inciso VIII do artigo 29 garante a "inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município."

### 3 - DO ANTEPROJETO





# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

Em apertada síntese, o presente Anteprojeto cria o Programa “Amigos da Saúde” do Município da Lapa, com o intuito de expandir as condições para a melhoria da qualidade dos serviços de saúde pública municipal, abrangendo todas as Unidades Básicas de Saúde, Postos de Atendimento Médico e Hospitais Públicos estabelecidos no Município.

A proposta prevê que a participação de pessoas físicas e jurídicas poderá se dar por meio da execução de obras de ampliação, manutenção e reforma das instalações das unidades utilizadas pela saúde municipal, a doação de material hospitalar, medicamentos, exames, procedimentos, bem como a doação de outros bens e serviços, os quais deverão ser realizados de acordo com as necessidades sugeridas pelos responsáveis pela unidade, com a avaliação dos órgãos competentes, cujos bens serão incorporados ao Patrimônio Público Municipal.

Aos participantes do programa, será conferido o “Selo Amigos da Saúde”, aos quais será permitido a divulgação, conforme disposto do artigo 6º da proposta.

De acordo com o artigo 7º, a participação no programa não gerará ônus de qualquer natureza ao Poder Público, bem como não garantirá direitos aos participantes, ressalvados os previstos nos artigos 5º e 6º e, ainda, não irá gerar encargos sociais, taxas, impostos e quaisquer outros tributos ao Município que incidirem sobre os serviços prestados e/ou bens recebidos.

Da mesma forma, a participação no programa não gerará vínculo empregatício com o Município, não cabendo a este a responsabilidade por obrigações previdenciárias, trabalhistas, civil ou penal decorrentes da execução e adesão ao programa, cabendo ao Executivo regulamentar a presente Lei no que couber, num prazo de até 90(noventa) dias.

Resumidamente, em sua justificativa, o autor do projeto esclarece a importância em se desburocratizar e facilitar o apoio da comunidade na manutenção das unidades de saúde municipal

Inicialmente, há de se observar às atribuições do Poder Legislativo, logo, é importante colacionar a doutrina de Hely Lopes Meirelles, o qual com propriedade aborda estas funções:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental



# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

do Executivo, personalizado no prefeito. (1MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. Pág. 617/618.)

Em que pese a impossibilidade de criar normas concretas para o bem estar da população existem mecanismos que podem ajudar na tarefa do Poder Executivo, corroborando nas políticas públicas.

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvanti causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. ((1MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. Pág. 619.)

Como já mencionado, quando o tema envolve políticas públicas, normas de execução orçamentária ou serviços destinados à população que impliquem a criação ou reorganização da estrutura administrativa, a iniciativa legislativa é de competência do Chefe do Poder Executivo. Isso se deve ao fato de ser ele o responsável pela gestão do orçamento e pela alocação dos recursos conforme as prioridades identificadas. Qualquer tentativa do Poder Legislativo de interferir diretamente nessas matérias configura violação ao princípio da separação dos Poderes, acarretando vício de inconstitucionalidade na proposição.

Portanto, a problemática abordada na presente proposição é ampliar, indiretamente e por meio da participação popular, o tratamento dispendido na área de saúde, cuja competência é outorgada de maneira concorrente entre todos os Entes da Federação (art. 23, CF).

Neste ponto, há de se afastar, neste momento, qualquer tentativa de limitar a autonomia legislativa do Município.

#### 4 – DA LEGISLAÇÃO

Assim, por se tratar de proposição de autoria de Vereador, poder-se-ia considerar que o Anteprojeto em questão usurparia a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que nossa Lei Orgânica diz que:

**Art. 51 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:**

- I - Regime Jurídico dos servidores;
- II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
- III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;





# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

#### IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município. (Grifou-se).

Ainda, o tema encontra amparo no artigo 136 de nossa Lei Orgânica, senão vejamos:

**Art. 136 - O Município, em ação integrada e conjunta com a União, o Estado e a sociedade** tem o dever de assegurar à todos os direitos relativos à saúde, alimentação, educação, ao lazer, à profissionalização, à capacitação para o trabalho, à cultura, de cuidar da proteção especial da família, da mulher, da criança, do adolescente, do idoso, bem como da conservação do meio ambiente.

Verifica-se que a proposta em alguns dispositivos, está invadindo a competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, notadamente no que diz respeito às atribuições dos órgãos, sugerindo-se, portanto, a exclusão do parágrafo único do artigo 4º e os incisos I e II do artigo 6º.

Ainda, sugere-se a adequação do artigo 6º, para o fim de melhor reger o prazo permitido para propaganda, considerando-se que o programa em comento não prevê apenas a realização de obras.

Em julgamento de matérias similares, o STF firmou entendimento que por não se tratar de proposta estritamente administrativa que não interfere na estrutura administrativa, não há inconstitucionalidade por vício de iniciativa, senão vejamos.

## 5 – JURISPRUDÊNCIA

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa 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.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que “**não usurpa a competência privativa 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**” (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). 2. Agravo interno a que se nega provimento.



# CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

## DEPARTAMENTO JURÍDICO

(RE 871658 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 23-08-2018 PUBLIC 24-08-2018)

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.] (<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20797>)

**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 2º da Lei nº 11.365, de 7 de julho de 2016, do município de Sorocaba que "Institui no município o Dia da Proteção e do Bem-Estar Animal e dá outras providências". Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.** Ausência de ofensa à regra contida no art. 25 da Constituição do Estado. A falta de previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexistência de exercício orçamentário em que aprovada. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente." (ADI 2226651-95.2016.8.26.0000. Relator: Márcio Bartoli; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 22/02/2017; Data de registro: 03/03/2017).

## 6 – SUGESTÃO PARA ADEQUAÇÕES

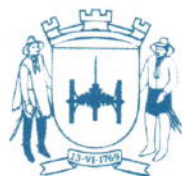
Além das sugestões já realizadas para o fim de proceder a adequação do artigo 6º, a exclusão do parágrafo único do artigo 4º e a exclusão dos incisos I e II do artigo 6º; sugere-se, ainda, que seja corrido o artigo 2º da proposta para prever a criação do programa apenas nas unidades de saúde que “pertencem” ao Município, uma vez que existe neste Hospital que, embora esteja estabelecido no Município, pertence ao Governo Estadual.

Por fim, sugere-se ainda a exclusão do prazo estabelecido para que o Poder Executivo regulamente a proposta, uma vez que, neste sentido já decidiu o STF quando do julgamento da ADI nº 4727.

## 7 – TRAMITAÇÃO

De acordo com nosso Regimento Interno, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação ( art. 124 do R.I.), sendo que o quorum para deliberação da matéria é o da maioria absoluta e o para aprovação o da maioria simples. (art.19 da Lei Orgânica), ressaltando-se que, na presente



# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

matéria, o Vereador que estiver presidindo a Sessão somente terá direito a voto no caso de empate ( art. 130, § 2º, III da R.I.).

## 8 – CONCLUSÃO

Isto posto, com exceção do contido no tópico 06 desta manifestação,, tem-se que o Anteprojeto de Lei ora apresentado, conforme jurisprudência do STF, atende as normas jurídicas, não havendo nenhum óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

Vale ressaltar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Lapa, 29 de outubro de 2025.

Jonathan Dittrich Junior  
OAB/PR 37.437



Documento assinado digitalmente

JONATHAN DITTRICH JUNIOR

Data: 29/10/2025 16:37:56 -0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>