



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 10 de março de 2026

Ementa: **PL 023/2026** – Autoriza o Poder Executivo a firmar convênios com instituições de ensino superior e técnico para realização de estágios obrigatórios e não obrigatórios na área da saúde – Competência municipal em matéria administrativa e de saúde pública – Iniciativa parlamentar – Interferência na organização e na gestão administrativa do Poder Executivo – mera intenção de caráter autorizativo – Vício formal de iniciativa – Inconstitucionalidade – Recomendação de apresentação por meio de APL, nos termos regimentais aplicáveis à Câmara Municipal de Santa Luzia.

I – CONSULTA

Recebemos, para exame jurídico, o Projeto de Lei nº 023/2026, de iniciativa parlamentar, que objetiva autorizar o Poder Executivo a firmar convênios com instituições de ensino superior e técnico, públicas ou privadas, visando à concessão de estágios obrigatórios e não obrigatórios a estudantes de cursos da área da saúde na rede municipal de saúde de Santa Luzia/MG. A proposição estabelece, ainda, que os ajustes não gerarão ônus ao Município, disciplina responsabilidade por seguro contra acidentes pessoais, fixa parâmetros de carga horária, define garantias mínimas para o estágio e prevê que o preenchimento das vagas





dependerá da capacidade de supervisão das unidades e de aprovação prévia da Secretaria Municipal de Saúde.

Consta, ainda, da justificativa, que a proposta pretende fortalecer a rede municipal de saúde mediante atuação supervisionada de estudantes, sob o argumento de que não haveria custos para a Prefeitura e de que a iniciativa observaria a Lei Federal nº 11.788/2008.

É o que se tem, em síntese.

II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

A Constituição Federal de 1988 redesenhou o pacto federativo ao conferir ao Município não apenas autonomia administrativa, mas também competência legislativa própria, com fundamento na ideia de descentralização política e eficácia local das políticas públicas. O ponto de maior relevo da competência normativa municipal reside no chamado interesse local, expressão consagrada no artigo 30, inciso I, da Constituição, cuja interpretação deve ser pautada pelo critério da predominância. Essa delimitação visa preservar a harmonia federativa, evitando sobreposição normativa entre os entes e assegurando que cada unidade federada atue dentro do seu campo de atribuições.

O art. 18 da Constituição da República dispõe que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. Dessa autonomia decorrem, entre outros aspectos, a capacidade normativa própria, a autoadministração e o autogoverno.

No mesmo sentido, o art. 30, I, da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ao passo que o art. 30, II, autoriza a suplementação da legislação federal e estadual, no que couber. Também é preciso observar





os arts. 21, 22 e 24 da Constituição, a fim de verificar se a matéria não invade campo reservado à União ou à atuação concorrente dos demais entes.

No caso presente, o objeto da proposição diz respeito à utilização de unidades da rede municipal de saúde para fins de estágio, com previsão de convênios, supervisão, carga horária, critérios de lotação e atuação da Secretaria Municipal de Saúde. Trata-se, sob a perspectiva material, de assunto vinculado à realidade administrativa local e à prestação de serviço público municipal de saúde, o que, em tese, guarda conexão com o interesse local e com a gestão dos serviços municipais.

“À União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograva conceituação satisfatória em um século de vigência.” (José Afonso da Silva, 2005, p. 478)

Portanto, sob o prisma da competência material, não se está diante de matéria estranha ao universo municipal. A disciplina da utilização de equipamentos e unidades da rede municipal de saúde, para fins de organização de estágios supervisionados, possui relação com a esfera administrativa do Município e com a prestação local do serviço público de saúde.

Todavia, reconhecer que o tema toca a realidade municipal não resolve, por si só, o problema jurídico central. A questão decisiva, aqui, não está propriamente na competência do Município para lidar com o assunto, mas na titularidade da iniciativa legislativa e na vedação de ingerência parlamentar sobre a organização e a condução administrativa do Poder Executivo.

Em outras palavras: o Município pode tratar do tema, mas não por qualquer agente político nem por qualquer via normativa. A análise, então, desloca-se para a iniciativa da proposição.





2.2. Da iniciativa do processo legislativo

O art. 2º da Constituição Federal consagra o princípio da Separação dos Poderes, que se projeta sobre o processo legislativo e funciona como parâmetro de controle preventivo de constitucionalidade. No âmbito da produção normativa, esse princípio impede que um Poder invada a esfera de atuação institucionalmente reservada a outro.

A regra geral, no processo legislativo, é a iniciativa concorrente. A reserva de iniciativa, portanto, possui caráter excepcional e deve ser examinada com técnica, sem ampliar artificialmente seus contornos. Ainda assim, quando a proposição interferir na organização administrativa, na estruturação de serviços públicos, na criação de atribuições para órgãos do Executivo ou na definição de rotinas administrativas internas, a iniciativa deve ser reconhecida como privativa do Chefe do Poder Executivo, por simetria com o art. 61, §1º, II, da Constituição Federal.

Essa diretriz também se aplica ao âmbito municipal, justamente porque os princípios estruturantes do processo legislativo federal irradiam efeitos sobre os demais entes federados.

No caso em análise, embora o projeto se apresente formalmente como “autorizativo”, seu conteúdo não se limita a uma autorização neutra e descompromissada. Ao contrário, o texto avança sobre a disciplina concreta da atividade administrativa do Executivo municipal.

O art. 1º autoriza o Poder Executivo a firmar convênios, termos de cooperação técnica ou instrumentos congêneres com instituições de ensino superior e técnico, para realização de estágios em unidades da rede municipal de saúde.

O art. 2º estabelece que tais convênios não gerarão ônus ao Município e exclui pagamento de bolsas, auxílio-transporte e auxílio-alimentação, além de atribuir à instituição conveniada a responsabilidade pelo seguro contra acidentes pessoais.

O art. 3º fixa a carga horária dos estágios.





O art. 4º determina garantias e características do estágio na rede municipal de saúde, incluindo aprendizado prático, supervisão, ausência de vínculo e observância de normas de biossegurança e higiene do trabalho.

Por fim, o art. 5º dispõe que as vagas de estágio serão preenchidas conforme a capacidade de supervisão das unidades de saúde, mediante aprovação prévia da Secretaria Municipal de Saúde.

Alguns desses dispositivos demonstram que a proposição não apenas “autoriza”, mas **normatiza a forma de execução administrativa**, disciplina relações institucionais com entidades de ensino, fixa critérios operacionais para a rede municipal de saúde e interfere na atuação da Secretaria Municipal de Saúde.

É justamente aí que reside o vício.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que normas oriundas do Legislativo não podem remodelar atribuições de órgãos do Executivo nem instaurar processo legislativo em matéria reservada.

Aplicando-se o teste técnico de controle da iniciativa:

a) A matéria tangencia campo sujeito à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo?

Sim. O projeto disciplina forma de organização de serviço público municipal e interfere em atividade administrativa interna da Secretaria Municipal de Saúde.

b) Há interferência na estrutura ou organização da Administração?

Sim. A proposição regulamenta como a rede municipal de saúde poderá receber estagiários, condiciona o preenchimento das vagas à capacidade de supervisão das unidades e exige aprovação da Secretaria Municipal de Saúde.

c) O projeto impõe obrigações ou conformações diretas ao Executivo?

Sim. Ainda que utilize a expressão “fica autorizado”, o texto contém disciplina normativa





concreta sobre convênios, operacionalização, supervisão, carga horária, responsabilidade e fluxo de aprovação.

Portanto, o projeto não pode ser validado como mero “PL autorizativo”. Em leis genuinamente autorizativas, o texto se limita a abrir possibilidade ao Executivo, sem definir minuciosamente condições, procedimentos, critérios internos e participação de órgãos administrativos específicos. Aqui, ao contrário, a proposição contém dispositivos que assumem feição materialmente impositiva ou conformadora da gestão administrativa.

Além disso, a atuação em unidades de saúde, com estudantes de diversas áreas, envolve juízo técnico-administrativo sobre capacidade operacional, supervisão profissional, biossegurança, fluxo assistencial, gestão de pessoal e compatibilização com a política pública de saúde. Tudo isso integra o núcleo de conveniência e oportunidade administrativa do Poder Executivo.

Por essas razões, a proposição padece de **vício formal de iniciativa**.

2.3. Da possibilidade de adequação redacional

O Projeto de Lei nº 023/2026 demanda adequação jurídica relevante, porque, embora redigido sob a aparência de proposição autorizativa, contém dispositivos que ultrapassam a mera faculdade política dirigida ao Executivo e ingressam no campo da organização administrativa e da gestão do serviço público municipal de saúde.

Em especial, merecem destaque os arts. 3º, 4º e 5º, que disciplinam carga horária, características da execução do estágio, critérios de supervisão e participação decisória da Secretaria Municipal de Saúde. Tais comandos revelam ingerência legislativa sobre a atuação administrativa do Executivo.

Assim, a matéria não deve prosseguir sob a forma de projeto de lei ordinária de iniciativa parlamentar.

A providência juridicamente mais segura é que a proposição seja convertida em APL – Anteprojeto de Lei, para encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo, nos termos





regimentais aplicáveis à Câmara Municipal de Santa Luzia, a fim de que, se houver interesse administrativo, a matéria seja posteriormente transformada em projeto de lei de iniciativa própria do Executivo.

Essa solução preserva a manifestação política do parlamentar, respeita a Separação dos Poderes e permite que a Administração avalie, sob critérios técnicos e orçamentário-operacionais, a conveniência de celebrar convênios dessa natureza.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 023/2026 é materialmente pertinente ao interesse público local, porém formalmente inconstitucional por vício de iniciativa, uma vez que, embora apresentado como proposição autorizativa, disciplina matéria inserida na organização e na gestão administrativa do Poder Executivo, com interferência direta na atuação da Secretaria Municipal de Saúde e na estrutura operacional da rede municipal de saúde.

A proposição, assim redigida, viola a Separação dos Poderes e a reserva de iniciativa aplicável às matérias administrativas afetas ao Chefe do Poder Executivo.

Por essa razão, **opina-se desfavoravelmente à tramitação do PL nº 023/2026, na forma apresentada**, recomendando-se que a matéria seja veiculada por meio de **Anteprojeto de Lei – APL**, para encaminhamento ao Poder Executivo, nos termos do **art. 113 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Luzia**, segundo o qual o anteprojeto de lei constitui “indicação aprimorada, um projeto básico, sujeito a adequações, elaborado pelos Vereadores, e que possibilite a elaboração de projetos de leis”, ficando sua conversão em projeto de lei sujeita à aquiescência e à discricionariedade do Poder Executivo, , a considerar, ainda, a consolidação desfavorável à elaboração de Projeto de Lei Autorizativo no município.

É o parecer, s.m.j.





ARTHUR GUERRA
S O C I E D A D E D E A D V O G A D O S

Arthur Magno e Silva Guerra :

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

(31) 3286-5432
advocacia@email.com

www.arthurguerra.adv.br

Rua Des. Jorge Fontana, Nº 428, 11º andar,
Belvedere, Belo Horizonte - MG | CEP: 30320-670



Autenticar documento em <https://spl.cmsantaluzia.mg.gov.br/autenticidade>
com o identificador 340039003600320038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.