



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

Parecer Procuradoria Geral nº 07/2025

Interessados: Presidente da Câmara Ilson Donizete Gagliano

Assunto: Análise do Projeto de Lei de autoria do Legislativo - PLE nº 11/2025

Súmula: Institui o Programa “Kit Lanche”, voltado aos pacientes de Rede Básica de Saúde do Município de Ivaiporã, Estado do Paraná, e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta requerida pelo Presidente da Câmara Ilson Donizete Gagliano desta Casa de Leis, acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei de autoria do Legislativo - PLL nº 11/2025, que tem como objetivo instituir no Município de Ivaiporã o fornecimento gratuito de Kits Lanche a pacientes do Sistema único de Saúde (SUS) e seus acompanhantes que necessitam se deslocar para outros Municípios em busca de atendimento médico especializado, exames, consultas ou tratamentos de média e alta complexidade.

O presente projeto foi protocolado sob o número 021839/2025, na data de 28/04/2025, e requerido parecer jurídico em 12/05/2025.

Foram encaminhados os seguintes documentos: Projeto de Lei Nº 11/25, com autoria do vereador Alex Fonseca e justificativa.

Findo o relatório, passa-se a fundamentação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

a. Preliminarmente

Inicialmente, ressalta-se que o parecer tem por objetivo uma análise técnica de suas disposições, ou seja, se elas respeitam as exigências constitucionais e legais, remanescendo aos Vereadores o estudo sobre a viabilidade, conveniência e oportunidade do presente projeto de lei.

Convém ressaltar que a manifestação da Procuradoria Geral autorizada por norma municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para orientar os procedimentos a serem adotados pelos membros da Casa Legislativa, igualmente, os respectivos votos dos Nobres Edis, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular, esta, representada pela manifestação dos vereadores.

b. Do Vício de Iniciativa

Verifica-se a existência de vício de iniciativa, visto que o projeto cria obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo, invadindo, portanto, a órbita de competência do chefe do Executivo local.

Com efeito, a norma proposta interfere na atividade da administração pública Municipal, sendo de exclusiva competência do Poder Executivo, matéria de ordem pública, com gestão exclusiva do Prefeito, saindo da esfera atuação do Poder Legislativo Municipal.

Por consequência, fere ao Princípio da Separação Dos Poderes, exarado no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido no art. 7º da Constituição do Estado do Paraná.

Matéria semelhante foi apreciada no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, processo nº 2194626-53.2021.8.26.000, Rel. Desembargador Fábio Gouvêa, o qual questionava Lei aprovada na Câmara Municipal que obrigava a Prefeitura a fornecer Kit Maternidade para gestante em vulnerabilidade.

Na apreciação da ADIN, foi detectado vício de iniciativa, uma vez que referida norma acabava por ferir a reserva de Administração, ao impor ao Poder Executivo atividades próprias de gestão, *vejamos:*

Nesse sentido, por mais louváveis que sejam os propósitos inspiradores da lei ora impugnada, que pretende garantir a gestantes em situação de vulnerabilidade um kit de higiene auxílio básico, o fato é que a norma, na prática, acaba ferindo a reserva de Administração, ao impor ao Poder Executivo atividades próprias de gestão, no caso, o planejamento, a organização e a execução de serviços públicos, em nítida violação aos arts. 5º e 47, inc. II, XIV e XIX, “a”, ambos da Constituição Paulista, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 também da CE. De rigor, portanto, o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 13.832, de 23 de julho de 2021, de São José do Rio Preto, **em razão do vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (“vício de iniciativa”).**

Evidente o vício de iniciativa, destaca-se a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade, *in verbis:*



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

Ação direta de constitucionalidade. Prefeito do Município de São José do Rio Preto que questiona a Lei Municipal nº 13.832, de 23 de julho de 2021, que "dispõe sobre o fornecimento de kit maternidade para gestantes em situação de vulnerabilidade, do município de São José do Rio Preto, e dá outras providências". **Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Separação de Poderes.** Materia que se insere no âmbito da chamada "reserva de Administração". Ação direta julgada procedente, com efeitos ex tunc. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2194626-53.2021.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 24/02/2022).

Outrossim, recentemente o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, declarou inconstitucionalidade no projeto de lei similar:

Controle concentrado de constitucionalidade da legislação municipal. Lei nº 3.611, de 31 de agosto de 2022, do Município de Cabo Frio, que dispõe sobre o fornecimento de kit lanche a pacientes e respectivos acompanhantes em tratamento fora do Domicílio - TFD. Lei de iniciativa parlamentar que, ao determinar o fornecimento gratuito pela Secretaria Municipal de Saúde respetiva, de kit-lanche, devidamente embalado, a pacientes em tratamento fora do Domicílio - TFD - , e, bem assim, a seus acompanhantes, invade área de reserva de iniciativa do Sr . Prefeito de Cabo Frio, pois interfere nas atividades e atribuições de órgãos públicos municipais, a par de violar o princípio da legalidade orçamentária. Ofensa ao artigo 112, § 1º, inciso II, alínea d, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro - Art. 61, § 1º, II, a, c e e da Constituição Federal, fundamento da Tese 917, STF, a contrario sensu Precedentes. Representação de inconstitucionalidade acolhida .(TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 0084395-51.2022.8.19 .0000 202200700394, Relator.: Des(a). MAURÍCIO CALDAS LOPES, Data de Julgamento: 29/01/2024, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 31/01/2024)

Conforme as referências acima, a proposição de um projeto de lei por um vereador que imponha ao Poder Executivo a obrigação de fornecer kit lanches pode apresentar questões de inconstitucionalidade, especialmente no que tange à reserva de iniciativa legislativa e à observância dos princípios constitucionais.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, ao analisar a Lei nº 3.611/2022, que determinava o fornecimento de kit lanches a pacientes em tratamento fora do domicílio, concluiu que tal norma, de iniciativa parlamentar, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo. A decisão fundamentou-se na violação do princípio da separação dos poderes e na interferência em atribuições administrativas e



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

orçamentárias do Executivo, conforme previsto no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

Além disso, o artigo 37 da Constituição Federal estabelece que a administração pública deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Qualquer ação que imponha obrigações ao Executivo, como o fornecimento de bens ou serviços, deve respeitar esses princípios, além de seguir os procedimentos licitatórios, quando aplicáveis.

Portanto, a análise jurídica sugere que a iniciativa de um vereador em propor tal projeto de lei pode ser questionada sob o prisma da constitucionalidade e da legalidade, especialmente no que diz respeito à competência legislativa e à observância dos princípios administrativos e orçamentários.

Portanto, diante da iniciativa privativa e da reserva da Administração, ao dispor sobre atividade própria de gestão, no caso, planejamento, organização e a execução de serviço público, o projeto de lei nº 11/2025 usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Por estas razões, conclui-se que há vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (“vício de iniciativa”).

c. Da Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade

Neste cenário, as competências legislativas cuja iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo estão elencadas no artigo 61, §1º, da Magna Carta de 1988, *in verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Seguindo com o caderno constitucional, o rol de atribuições privativas do Presidente da República consta no seu art. 84, o qual se aplica, por **simetria**, aos prefeitos municipais, porquanto chefes locais do Poder Executivo, e dispõe que:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(...) (grifos nossos)

Isto posto, considerando o modelo federativo adotado no Brasil, pelo qual a divisão de competência deve ser respeitada em todas as esferas do governo, conclui-se que o projeto de lei em análise ofende o Princípio da Separação dos Poderes e fere a cristalina legalidade.

Além disso, os projetos de lei meramente autorizativos constituem mera sugestão ao Poder Executivo e, por isso, são inconstitucionais e injurídicos, por tratarem de matéria cuja iniciativa é privativa do Prefeito e por não conterem um comando obrigatório, nada acrescentando ao ordenamento jurídico.



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

III - CONCLUSÃO

Expostas as razões constitucionais e legais, em que pese a louvável iniciativa dos parlamentares e a finalidade da norma, foi detectada a existência de vício de iniciativa, pois a proposição acaba por ferir a reserva de Administração por impor ao Poder Executivo atividades próprias de gestão, no caso, o planejamento, organização e a execução de serviço público.

Sendo assim, conclui-se pela **inviabilidade jurídica do Projeto de Lei do Legislativo nº 11/2025.**

Este parecer é composto por 6 (seis) páginas, todas devidamente numeradas, sendo a última assinada pela signatária.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Ivaiporã, 26 de maio de 2025.

Denise Kusminski da Silva
Procuradora Geral
OAB/PR 128.323