



# CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

## Parecer Procuradoria Geral nº 13/2025

**Interessado:** Presidente da Câmara Ilson Donizete Gagliano

**Assunto:** Análise do Projeto de Lei de autoria do Legislativo - PLE nº 19/2025

**Súmula:** Institui o Programa Municipal de Atendimento Domiciliar Prioritário para Pessoas Idosas, Acamadas ou Inválidas no Município de Ivaiporã - PR, 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 19/2025, que tem como objetivo instituir o Programa Municipal de Atendimento Domiciliar Prioritário para Pessoas Idosas, Acamadas ou Inválidas no Município de Ivaiporã - PR.

O presente projeto foi protocolado sob o número 022383/2025, na data de 10/09/2025, e requerido parecer jurídico em 22/09/2025.

Foram encaminhados os seguintes documentos: Projeto de Lei Nº 19/25, com autoria do vereador Valdeci Rodrigues Dias 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 aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular, esta, representada pela manifestação dos vereadores.



## CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

### b. Da Competência

Conforme a Constituição Federal, art. 61, §1º, II, “b”, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo propor projetos que versem sobre organização administrativa, serviços públicos e atribuições da Administração Pública.

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:  
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;

Por equivalência, aplica-se aos Prefeitos Municipais o que está disposto na CF, art. 84, III e IV, conforme supracitado, e ainda em concordância com Lei Orgânica Municipal, arts. 67 e 94, disponham sobre a iniciativa do Prefeito.

Art. 67. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: (...) II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e a que autoriza abertura de créditos ou concede auxílios, prêmios e subvenções.

Art. 94. Compete privativamente ao Prefeito: (...) II - iniciar o processo legislativo, na forma ou nos casos previstos nesta Lei Orgânica

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.



## CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

### c. Do Vício de Iniciativa e Legalidade

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.

A proposta interfere em duas áreas de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo (o Prefeito): a organização da administração pública e a criação de despesas para o município.

O projeto em análise institui um programa de atendimento domiciliar que cria novas e específicas obrigações para a Secretaria de Saúde, o que se enquadra como um ato de gestão e organização administrativa.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal estabelece que as leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre atribuições ou imponham obrigações a órgãos da Administração Pública padecem de inconstitucionalidade formal, por violarem a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo nessas matérias.

No Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 653.041/MG, a Primeira Turma do STF, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, reafirmou esse entendimento ao decidir que:

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1 . Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.**

(STF - AgR RE: 653041 MG - MINAS GERAIS, Relator.: Min . EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2016, Primeira Turma)



## CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

Tal entendimento decorre da aplicação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a competência exclusiva para deflagrar o processo legislativo em matérias que envolvem a organização administrativa, a criação de serviços públicos e a definição de atribuições dos órgãos da Administração.

Assim, projetos de lei de iniciativa parlamentar que determinem, por exemplo, a obrigação de a Secretaria Municipal de Saúde providenciar atendimento domiciliar prioritário para pessoas idosas, acamadas ou inválidas, configuram usurpação de competência do Executivo e, portanto, são inconstitucionais por vício formal de iniciativa.

Outrossim, outro exemplo prático de vício de iniciativa foi exposto pela decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha) . **Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local.** Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art . 5º da Lei Municipal nº 6.277/22. Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. **Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por vício de iniciativa afronta à separação dos poderes,** por afronta aos arts . 5º, 4, 24, § 2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte.

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 21462007320228260000 São Paulo, Relator.: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 26/10/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/11/2022)

Na jurisprudência supracitada, a lei com iniciativa parlamentar criava um programa educacional para prevenir a violência doméstica, com base na Lei Maria da Penha. Na lei os artigos determinavam quais secretarias municipais seriam responsáveis pela execução do programa e quais atribuições específicas elas teriam, além disso, autorizava o poder público a firmar contratos ou convênios com entidades privadas para executar o programa. A decisão de contratar, de fazer parcerias e de como usar os recursos públicos é um ato de gestão típico do Poder Executivo.



## CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

Sendo assim, a lei de iniciativa parlamentar não apenas criou uma política pública, mas também ditou as regras de como a Prefeitura deveria se organizar para cumpri-la, o que é inconstitucional.

Portanto, a decisão do TJ-SP reforça a conclusão de que um projeto de lei de vereador que cria um programa e define como a prefeitura deve agir para executá-lo fere a iniciativa do Prefeito e é passível de ser declarado inconstitucional.

Nessa esteira, o Projeto de Lei do Legislativo nº 19/2025 em análise proposto também cria um programa municipal estruturado, com execução a cargo da Secretaria Municipal de Saúde e equipes da Atenção Primária, prevendo atribuições específicas aos servidores, organização de atendimentos periódicos, manutenção de cadastros, relatórios, além da possibilidade de celebração de parcerias e destinação de recursos orçamentários. O Projeto em análise, ao prever que:

1. A execução ficará a cargo das equipes da Atenção Primária e Estratégia Saúde da Família (art. 2º);
2. Estabelece serviços e atribuições específicas de médicos, enfermeiros, fisioterapeutas e outros profissionais (art. 4º);
3. Impõe relatórios, cadastros e acompanhamento pela Secretaria de Saúde (art. 7º);
4. Autoriza a celebração de parcerias e utilização de dotações orçamentárias (arts. 8º e 9º),

Desta forma, extrapola a função legislativa, invadindo competência administrativa privativa do Executivo.

### d. Da Obrigações do Poder Público

Em primeiro lugar, cumpre destacar que a Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como sobre a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, já contempla o atendimento domiciliar em seu texto. Nesse sentido, o artigo 19-I, incluído pela Lei nº 10.424/2002, estabelece:

Art. 19-I. São estabelecidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o atendimento domiciliar e a internação domiciliar.

§ 1º Na modalidade de assistência de atendimento e internação domiciliares incluem-se, principalmente, os procedimentos médicos, de enfermagem,



## CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

fisioterapêuticos, psicológicos e de assistência social, entre outros necessários ao cuidado integral dos pacientes em seu domicílio.

§ 2º O atendimento e a internação domiciliares serão realizados por equipes multidisciplinares que atuarão nos níveis da medicina preventiva, terapêutica e reabilitadora.

§ 3º O atendimento e a internação domiciliares só poderão ser realizados por indicação médica, com expressa concordância do paciente e de sua família.

Portanto, verifica-se que a matéria já se encontra devidamente regulamentada pela legislação federal, razão pela qual o Projeto de Lei do Legislativo nº 19/2025 acaba por reproduzir conteúdo normativo existente.

A reprodução de norma já prevista em lei federal não gera, por si só, inconstitucionalidade, mas pode configurar inutilidade legislativa, diante da redundância normativa. Contudo, o projeto de lei em análise pretende impor obrigações ao Poder Executivo local e criar programas de atendimento domiciliar com definição de atribuições administrativas e geração de despesas, o que incorre em vício formal de iniciativa, em afronta ao artigo 61, § 1º, II da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Municípios.

Registre-se ainda, que a jurisprudência brasileira, em especial a do Superior Tribunal de Justiça (STJ), consolida o entendimento de que o fornecimento de tratamento domiciliar, conhecido como "home care", é uma obrigação do Poder Público, inserida no dever de garantir o direito à saúde, previsto no artigo 196 da Constituição Federal.

A jurisprudência do TJ-SP reafirma um entendimento já pacificado no país: a saúde é um dever do Estado, a responsabilidade é solidária entre União, Estados e Municípios, e o Judiciário pode intervir de forma rápida para garantir esse direito, conforme descrito:

PROCESSO Saúde – Serviços médicos – Home care – Estado – Fornecimento – Legitimidade: – **Há responsabilidade solidária do município**, do estado-membro e da União, bastando a presença de qualquer dos entes para que se aperfeiçoe a legitimidade passiva. PROCESSO Saúde – Serviços médicos – Home care – Fornecimento – Tutela de urgência – Possibilidade: – O Estado tem o dever constitucional de fornecer tratamento à pessoa carente, propiciando-lhe o acesso igualitário à assistência médica, hospitalar e farmacêutica, observada, inclusive, a urgência.

(TJ-SP - Agravo de Instrumento: 22426267920248260000 Itapetininga, Relator.: Teresa Ramos Marques, Data de Julgamento: 23/09/2024, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 23/09/2024).



## CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

Sendo assim, a responsabilidade solidária do município, do estado-membro e da União, bastando a presença de qualquer dos entes para que se aperfeiçoe a legitimidade passiva para o fornecimento de "home care".

Além do mais, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, aplicou a Súmula 65, reforçando a solidariedade entre os entes.

**DIREITO À SAÚDE - FORNECIMENTO DE FÁRMACOS, INSUMOS E HOME CARE - RECONHECIMENTO ADMINISTRATIVO DA ELEGIBILIDADE AO PROGRAMA DOMICILIAR PELO ÓRGÃO MUNICIPAL DO SUS - SOLIDARIEDADE ENTRE OS ENTES (SÚM. 65 DO TJRJ) - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.** 1. Apelação interposta pelo Estado do Rio de Janeiro contra sentença que o condenou, juntamente com o Município de Bom Jesus do Itabapoana, ao fornecimento de insumos, fármacos e serviço de home care a cidadão com traumatismo raquimedular alto . 2. A responsabilidade dos entes federados pela garantia do direito à saúde é solidária. Aplicação da Súmula 65 do TJRJ: "Deriva-se dos mandamentos dos artigos 6º e 196 da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8080/90, a responsabilidade solidária da União, Estados e Municípios, garantindo o fundamental direito à saúde e consequente antecipação da respectiva tutela". 3 . O direito afirmado pelo autor foi reconhecido administrativamente pela Secretaria Municipal de Saúde, após avaliação técnica que aplicou a Tabela de Avaliação de Complexidade e reconheceu um score suficiente ao fornecimento de home care. 4. Aferida a elegibilidade do paciente ao tratamento requerido pelo órgão municipal do SUS, a manutenção da sentença em desfavor do Estado do Rio de Janeiro é medida que se impõe em decorrência da solidariedade entre os entes, notadamente porque sequer foi pleiteada a realização de prova técnica pelo ente estadual quando oportunizado pelo juiz. Apelação conhecida e desprovida .

(TJ-RJ - APELAÇÃO: 00006204520218190010 202400121951, Relator.: Des(a). EDUARDO ANTONIO KLAUSNER, Data de Julgamento: 28/08/2024, SEGUNDA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 10ª CÂMARA CÍVEL), Data de Publicação: 02/09/2024)

A decisão nega o recurso do Estado do Rio de Janeiro e mantém a sua condenação, junto com o Município, a fornecer o tratamento. Ainda reafirma que a obrigação de garantir o direito à saúde é solidária entre União, Estados e Municípios. Isso significa que o cidadão pode exigir o cumprimento de qualquer um deles. O tribunal baseia essa conclusão no artigo 196 da Constituição Federal e na Súmula 65 do TJRJ, que consolida esse entendimento no estado. Portanto, o argumento do Estado de que a responsabilidade seria exclusiva do Município não foi aceito.

Além disso a jurisprudência supracitada, indica de que, uma vez comprovada a necessidade do tratamento de *home care*, a responsabilidade solidária dos entes públicos



## CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

se impõe, e o reconhecimento administrativo por um deles fortalece ainda mais o direito do paciente.

Por fim, embora haja obrigação solidária do Município em fornecer tratamento domiciliar (home care), isso não legitima a atuação do Legislativo para estruturar programas dessa natureza, sob pena de violação à separação dos poderes.

### **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 19/2025.**

Este parecer é composto por 8 (oito) páginas, todas devidamente numeradas, sendo a última assinada pela signatária.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Ivaiporã, 24 de Setembro de 2025.

Denise Kusminski da Silva  
**Procuradora Geral**  
**OAB/PR 128.323**