



Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

ASSUNTO: Exame de Legalidade e Constitucionalidade

PROJETO DE LEI L Nº 63/2025

PARECER JURÍDICO nº. 053/2025

A presente análise jurídica versa sobre o Projeto de Lei L nº 63/2025, que dispõe sobre a autorização para a construção e implantação da Casa Municipal de Cuidados Paliativos e Acolhimento a Pacientes em Fase Terminal, no âmbito do Município de Arapongas-PR,

Em justificativa, o autor sustenta o projeto pretende viabilizar a criação de um espaço municipal específico para cuidados paliativos e acolhimento, destinado ao atendimento humanizado e integral de pacientes em fase terminal, com foco no alívio do sofrimento, na promoção da dignidade e no apoio multiprofissional aos pacientes e seus familiares, buscando também desafogar a rede hospitalar tradicional, qualificar a atenção à saúde e fortalecer a atuação do Município em políticas públicas voltadas ao cuidado no fim da vida.

I – DO EXAME PRELIMINAR

O presente parecer jurídico tem por escopo precípua analisar a constitucionalidade do aludido projeto de lei, à luz dos princípios e normas constitucionais que regem a Administração Pública, com o fito de fornecer subsídios técnicos para a tomada de decisão por parte desta Egrégia Casa Legislativa.

Em sede de análise preliminar, verificou-se que o Projeto de Lei foi devidamente protocolado e registrado nesta Câmara Municipal, em conformidade com o Regimento Interno desta Casa. A autoria do projeto é atribuída





Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

ao Vereador Arnaldo Aparecido Pereira, legitimado a apresentar projetos de lei, conforme art. 42, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

II – DO EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Verifica-se que a iniciativa legislativa parte de preocupação legítima e socialmente relevante, ao buscar ampliar a atenção municipal à saúde, especialmente no que se refere ao atendimento humanizado de pacientes em fase terminal, tema que se insere no âmbito dos direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana e à saúde. Trata-se, portanto, de proposição louvável sob o aspecto material, alinhada às diretrizes do Sistema Único de Saúde e às políticas públicas contemporâneas voltadas aos cuidados paliativos, bem como à necessidade de fortalecimento da rede de atenção integral no âmbito municipal.

A saúde pública constitui dever do Estado e direito de todos, nos termos do art. 196 da Constituição Federal, sendo organizada de forma descentralizada e com participação dos entes federativos, conforme o art. 198. Nesse contexto, o Município detém competência administrativa ou material para cuidar da saúde e da assistência pública, nos termos do art. 23, II, da Constituição Federal, o que legitima sua atuação na execução de ações e serviços de saúde, inclusive por meio da implantação de programas, unidades e serviços no âmbito local.

No plano legislativo, contudo, a competência municipal não decorre do art. 23, mas sim dos arts. 24, inciso XII e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que autorizam o Município a legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar a legislação federal e estadual no que couber. É com fundamento nesses dispositivos que se admite a edição de leis municipais relacionadas à saúde, desde que voltadas à organização normativa local das políticas públicas e à suplementação das diretrizes gerais já estabelecidas no âmbito do SUS.

Essa distinção entre competência administrativa e competência legislativa é central para a análise da constitucionalidade do projeto em



Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

exame. Embora o Município tenha atribuição material para executar ações e serviços de saúde e competência legislativa suplementar para disciplinar aspectos locais da política sanitária, não se admite que o Poder Legislativo, por iniciativa parlamentar, substitua o Poder Executivo na definição concreta da organização administrativa, especialmente no que se refere à criação de unidades específicas, à definição de estrutura interna, à composição de equipes, à alocação de recursos humanos e financeiros e à gestão orçamentária.

Embora o projeto utilize a forma de lei autorizativa, a análise de seu conteúdo revela que ele extrapola os limites da atuação normativa do Legislativo, ao avançar para o campo da execução administrativa. O texto legal não se limita a estabelecer diretrizes gerais ou a reconhecer a relevância dos cuidados paliativos no âmbito da política municipal de saúde, mas autoriza expressamente a implantação, construção e estruturação de unidade determinada, descreve de maneira detalhada a estrutura físico-funcional do serviço, fixa composição mínima de equipe multiprofissional, prevê equipamentos e impõe prazo para regulamentação.

Tais disposições, ainda que redigidas sob a forma de autorização, produzem efeitos materialmente impositivos, pois retiram do Poder Executivo o juízo de conveniência e oportunidade quanto à criação, à forma de implementação e ao momento de execução da política pública. A definição legislativa de estrutura mínima e de composição de equipe implica, de modo inevitável, criação indireta de cargos, organização de serviços e geração de despesas públicas, matérias que integram o núcleo da função administrativa e cuja iniciativa legislativa é constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que interferem na organização e no funcionamento da Administração Pública violam o princípio da separação dos Poderes, ainda que apresentadas como leis autorizativas. A Corte tem reiteradamente afirmado que o simples uso do verbo "autorizar" não afasta o vício de inconstitucionalidade quando o conteúdo normativo cria obrigações administrativas concretas, impõe estrutura específica ou gera impacto financeiro.





Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

Da mesma forma, o STF tem considerado juridicamente inadequadas as leis meramente autorizativas desprovidas de densidade normativa real ou utilizadas como instrumento de ingerência indireta na gestão administrativa.

No caso concreto, a previsão de que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, não afasta o vício identificado, pois a criação de serviço público específico pressupõe impacto financeiro inevitável, cuja iniciativa legislativa não pode partir do Poder Legislativo, ainda que de forma indireta ou genérica.

Dessa forma, embora a finalidade do projeto seja meritória e compatível com os objetivos constitucionais de promoção da saúde e da dignidade humana, o meio legislativo adotado revela-se incompatível com o modelo constitucional de repartição de competências, por violar o princípio da separação dos Poderes e a reserva da administração, especialmente quanto ao disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica opina pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei Legislativa nº 63/2025, porquanto, a despeito de sua forma autorizativa, a proposição excede o papel normativo do Poder Legislativo e interfere na organização, no funcionamento e na gestão administrativa do Poder Executivo, além de implicar criação indireta de despesas e estrutura administrativa.

Ressalva-se, por fim, que a matéria relativa aos cuidados paliativos pode ser validamente tratada pelo Poder Legislativo municipal em nível programático e de diretrizes gerais, limitando-se à fixação de objetivos e princípios da política municipal de saúde, sem individualização de unidade específica, definição de estrutura mínima ou imposição de obrigações



Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

administrativas concretas, hipótese em que a iniciativa legislativa deverá ser substancialmente reformulada ou apresentada pelo Chefe do Poder Executivo.

É o parecer.

Arapongas, 15 de dezembro de 2025.

Michele Alves Elói

MICHELE ALVES ELÓI

Procuradora Jurídica

OAB/PR nº 46.332

