

# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

#### ANTEPROJETO DE LEI Nº 10/2024

**Sumula:** Dispõe sobre o atendimento presencial domiciliar por profissionais da área de fisioterapia a pessoas incapacitadas no município da Lapa e dá outras providências.

#### 1 - PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Anteprojeto de Lei nº 10/2024, de autoria do Vereador Arthur Bastian Vidal, cujo objeto dispôr sobre o atendimento presencial domiciliar por profissionais da área de fisioterapia a pessoas incapacitadas no município da Lapa e dá outras providências.

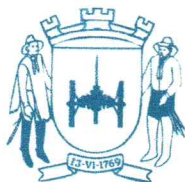
#### 2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto se trata 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).

Neste sentido, a Doutrina nos ensina que “Apesar de o parecer facultativo integrar o ato, com o acatamento do mesmo como um de seus fundamentos, o parecer não perde sua autonomia de ato meramente opinativo. Este é o caso para o qual o Gestor não tinha obrigação de ouvir seu corpo técnico, mas decidiu fazê-lo para subsidiar sua decisão. O parecer será obrigatório quando a oitiva do parecerista é parte necessária da instrução do processo. É determinada pela lei como condição de eficácia processual e sua transgressão corresponderá à violação ao princípio do devido processo legal. Mais ainda sim, segundo Di Pietro, a autoridade competente não ficará adstrita ao parecer, que mantém intacta sua natureza opinativa. Contudo, prossegue a autora, para decidir de forma diversa, deverá fundamentar sua decisão.” ([https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp\\_id=127](https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=127))





# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

#### 3 - DO ANTEPROJETO

Em apertada síntese, o projeto visa instituir o programa de atendimento domiciliar de fisioterapia para pessoas incapacitadas no município da Lapa, garantindo-se o acesso a serviços de reabilitação física as pessoas consideradas incapazes, as quais, nos termos do parágrafo único do artigo primeiro, são aquelas que tenham qualquer condição que limitem ou impeçam o desempenho das atividades diárias, seja de natureza física, permanente ou cognitiva

De acordo com o artigo 2º, o Poder Executivo deverá organizar operacionalização do programa por meio de regulamentação, com a elaboração de normas e diretrizes claras, sendo que, as despesas necessárias serão custeadas por dotação orçamentária da Secretaria Municipal de Saúde.

Na justificativa da proposta, o autor esclarece sobre a importância do tema para preservação da saúde, especialmente para as pessoas em reabilitação motora e na redução de sequelas decorrente de traumas e acidentes.

#### 4 - DA LEGISLAÇÃO

Num primeiro momento, por se tratar de proposição de autoria de Vereador, poder-se-ia considerar que o projeto 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;

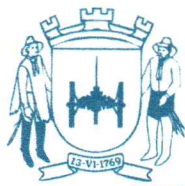
IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município. (Grifou-se).

Contudo, conforme dispõem nossa Lei Orgânica, Constituição Federal, bem como entendimento jurisprudencial do STF, esta Assessoria entende que a matéria não fere a competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, pelos seguintes motivos;

- Não se está criando nova atribuição ao Executivo, visto que a este já compete à proteção à saúde.

- Não se está, de acordo com a justificativa apresentada, criando despesa ao Poder Executivo, pois, se não se está criando nova atribuição, tal despesa já consta no orçamento próprio;

Sobre o tema, nossa Constituição diz que;



# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte:

Nossa Lei Orgânica diz que:

Art. 6º - Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

Art. 8º - **Compete ao Município**, obedecidas as normas federais e estaduais pertinentes:

(...)

IV - dispor, mediante suplementação da legislação federal e estadual, especialmente sobre:

a) a assistência social;

b) **as ações e serviços de saúde** da competência do Município;

c) a proteção da infância, dos adolescentes, dos idosos e das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

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.

Art. 137 - **A saúde é direito de todos e dever da União, do Estado e do Município**, garantindo através de medidas políticas, sociais e econômicas que visem a prevenção, redução, eliminação de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde para sua promoção, proteção, recuperação e reabilitação.

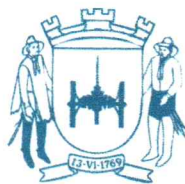
(...)

Art. 140 - São competências do Município exercidas pela sua secretaria de saúde ou órgão coordenador.

VI - a administração e execução das ações e serviços de saúde preventiva, curativa, de promoção nutricional, de saúde bucal, materno infantil, de abrangência municipal ou intermunicipal;

Em melhor explicativa, o objeto do anteprojeto em questão já existe na legislação federal, conforme demonstrado a seguir, contudo, a repetição do mesmo a nível municipal, por si só, não se confunde com inconstitucionalidade, sendo norma reiterativa e não ilegal e, desta forma, compete ao Plenário a análise neste sentido,





# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

bem como ao Executivo, em sede de considerar a proposta contrária ou não ao interesse público, tendo em vista a repetição do tema.

Sobre o tema, a lei federal nº 10424/2002, que acrescenta capítulo e artigo à Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento de serviços correspondentes, regulamentando a assistência domiciliar no Sistema Único de Saúde, estabelece que:

Art. 1º A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte Capítulo VI e do art. 19-I:

#### "CAPÍTULO VI

#### DO SUBSISTEMA DE ATENDIMENTO E INTERNAÇÃO DOMICILIAR

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, **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." (grifou-se)

Ainda sobre o tema, a Portaria nº 2.029/2011, diz que:

PORTARIA Nº 2.029, DE 24 DE AGOSTO DE 2011 – Institui a Atenção Domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

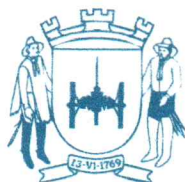
Art. 1º Esta Portaria institui a Atenção Domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo as normas para cadastro e habilitação dos Serviços de Atenção Domiciliar (SAD) e os valores do incentivo para o seu funcionamento.

Art. 2º Para efeitos desta Portaria considera-se:

I – o Serviço de Atenção Domiciliar (SAD) como um serviço substitutivo ou complementar à internação hospitalar ou ao atendimento ambulatorial, responsável pelo gerenciamento e operacionalização das **Equipes Multiprofissionais de Atenção Domiciliar (EMAD)** e Equipes Multiprofissionais de Apoio (EMAP);

II – Atenção Domiciliar como nova modalidade de atenção à saúde substitutiva ou complementar às já existentes, caracterizada por um conjunto de ações de promoção à saúde, prevenção e tratamento de doenças e reabilitação prestadas em domicílio, com garantia de continuidade de cuidados e integrada às redes de atenção à saúde; e





# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

III – cuidador como a pessoa com ou sem vínculo familiar, capacitada para auxiliar o paciente em suas necessidades e atividades da vida cotidiana;

Art. 3º A Atenção Domiciliar tem como objetivo a reorganização do processo de trabalho das equipes que prestam cuidado domiciliar na atenção básica, ambulatorial e hospitalar, com vistas à redução da demanda por atendimento hospitalar e/ou redução do período de permanência de pacientes internados, a humanização da atenção, a desinstitucionalização e a ampliação da autonomia dos usuários.

(...)

Art. 25. Uma EMAD poderá prestar assistência, simultaneamente, a pacientes inseridos nas modalidades de atenção domiciliar tipo 2 e tipo 3 e deverá ter a seguinte composição mínima:

(...)

III – 1 (um) fisioterapeuta com carga horária de mínima de 30 horas por semana ou 1 (um) ou assistente social com carga horária mínima de 30 horas por semana; e

## 5 - JURISPRUDÊNCIA

Conforme jurisprudências do STF abaixo, mesmo em sendo criado alguma despesa complementar ao Executivo com a aprovação da proposta em debate, a mesma não ofende nossa Constituição, senão vejamos;

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**





# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

**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.

(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. Lei Nº 3.898, de 25 de abril de 2016, do Município de Mirassol, que 'Institui A Semana de Combate ao Aedes Aegypt no âmbito do Município de Mirassol'. Inicial que aponta ofensa a dispositivos que não guardam relação com o tema em debate, tal como carece de fundamentação correlata (artigos 1º, 111, 180 e 181 da CE, bem como artigo 22, inciso XXVII da CR). Impertinência de exame. Iniciativa oriunda do poder legislativo local. Viabilidade. Inconstitucionalidade formal não caracterizada. Lei que não disciplina matéria reservada à Administração, mas sim sobre programa de conscientização de caráter geral. Ausência de invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, § 2º da Carta Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma. ATO normativo, ademais, que não impõe qualquer atribuição ao Executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal. Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes. Mácula aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV E XIX, da Constituição Bandeirante, não constatada. Previsão orçamentária genérica que, por si só, não tem o condão de atribuir inconstitucionalidade à lei. Precedentes. Pretensão improcedente (ADI 2101150-34.2016, rel. Des. FRANCISCO CASCONI, j. 19.10.2016).**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 2.782/2020. Institui a Política para garantia, proteção e ampliação dos direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista no Município de Porto Velho. Direito à saúde. Dignidade da Pessoa Humana. Pessoa com deficiência para efeitos legais (art. 1º, §2º, da Lei Federal n. 12.764/2012). Convenção Internacional. Decreto n. 6.949/2009. Status de norma constitucional. Ações afirmativas. Lei de iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Inocorrência. Ação julgada improcedente. [...] 5. Não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo lei que, em momento algum, estabelece nova atribuição às





# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

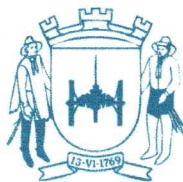
### DEPARTAMENTO JURÍDICO

secretarias e órgãos do Poder Executivo Municipal, máxime porque já há uma estrutura formada para desenvolver as competências que a norma atacada atribui. Precedentes da Corte. 6. Tem-se por constitucional a lei de iniciativa parlamentar que envolve políticas públicas do direito fundamental à saúde e dignidade da pessoa humana, de promoção obrigatória pelo Poder Público (já imposta na Legislação Constitucional, Federal e local), bem como por tratar de matéria que o Poder Executivo já dispõe de estrutura formada, não tendo o Legislativo criado ou estabelecido novas atribuições, mas apenas desenvolvido a competência já estabelecida pela norma. 7. Ação julgada improcedente. (TJRO, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0801145-40.2021.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. Miguel Monico Neto, Data de julgamento: 10/08/2021) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.283/2018 DE CRICIÚMA. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PREVISÃO DE AFIXAÇÃO DE PLACAS EM PRAÇAS PÚBLICAS E TERMINAIS URBANOS DIVULGANDO O PROGRAMA DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO PRESTADO PELA REDE DE PROTEÇÃO À VIDA. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. MATÉRIA NÃO PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NÃO INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO OU ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, E MUITO MENOS EM REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. PRECEDENTES. Não fere competência privativa do Chefe do Executivo lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que prevê a colocação de placas para divulgação de programa de prevenção ao suicídio, enquanto tema de interesse local que não interfere na estrutura ou funcionamento dos órgãos administrativos. DETALHAMENTO MINUCIOSO PELA NORMA ACERCA DO TAMANHO, MATERIAL E FORMA DE CONFEÇÃO DAS PLACAS. IMPOSIÇÃO QUE ULTRAPASSA OS LIMITES DA RAZOABILIDADE, PRINCÍPIO DE OBSERVÂNCIA IMPOSITIVA A TODOS ATOS NORMATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJ-SC - ADI: 40233281820188240000 Capital 4023328-18.2018.8.24.0000, Relator: Pedro Manoel Abreu, Data de Julgamento: 17/07/2019, Órgão Especial)

Ademais, a falta de indicação específica da devida dotação orçamentária não geral a irregularidade da norma, tão somente sua aplicação no exercício do início da vigência, senão vejamos:

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





# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

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 inexequibilidade da lei no 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 – TRAMITAÇÃO

De acordo com nosso Regimento Interno, a propositura deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de Legislação Justiça e Redação e de Saúde e Bem Estar Social.

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

## 7 – CONCLUSÃO

Isto posto, sem prejuízo da observação relativa a reiteração de norma já existente, conforme exposto no item 4 desta manifestação, cuja análise compete aos Vereadores desta Casa, tem-se que o Projeto de Lei ora apresentado, atende as normas jurídicas não se vislumbra motivo que impeça o prosseguimento da proposta à 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, 22 de abril de 2024.

Jonathan Dittrich Junior  
OAB/PR 37.437

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 670/2024  
Data: 22/04/2024 - Horário: 15:20  
Administrativo