



PARECER JURÍDICO: 028/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 5.536/2023

EMENTA: “Fica assegurado o direito de atendimento com a presença de um acompanhante a toda mulher, durante a realização de serviço de saúde, público ou privado, no Município de Imbituba.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 5.536/2023, que tem por finalidade assegurar o direito de atendimento com a presença de um acompanhante a toda mulher, durante a realização de serviço de saúde, público ou privado, no Município de Imbituba.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 02 de junho de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 05 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



- II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
- IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Conforme as decisões mais recentes tomadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ficou assentado que somente seriam privativas do Chefe do Poder Executivo as matérias que tratassem de regime jurídico de pessoal e organização da administração pública, bem como suas atribuições. Ou seja, novas atribuições que estão dentro da normalidade do órgão, não inovam, estariam admitidas.

Combina-se ao artigo *sus*o, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo assegurar às mulheres o direito de escolher um acompanhante em consultas e exames em geral em unidades de saúde públicas ou privadas do município. Ressalta-se que a proposição visa proteger as mulheres, em decorrência dos últimos episódios de violência sexual ocorridos contra as usuárias dos serviços de saúde, como forma de coibir eventuais práticas de violência, abuso ou importunação sexual durante consultas médicas, procedimentos clínicos e/ou exames em geral, inclusive os ginecológicos.

Preliminarmente, importa consignar que o art. 6º, da Constituição Federal, garante o direito a saúde que, juntamente com os direitos à vida e à integridade física compõem o “mínimo vital” e, assim, constituem-se indubitavelmente como direitos fundamentais, de aplicação imediata: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (g.n).

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 196, assim prescreve:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e



ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O tema da proposição versa sobre saúde, o que, segundo a Constituição Federal, é de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, consoante dispõe os arts. 23 e 24, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

A competência legislativa para dispor sobre a saúde pública, consoante o disposto 24, inciso XII, da Constituição Federal, é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. Desse modo, os Municípios somente poderão legislar sobre o assunto no âmbito do **interesse local** e no exercício da **competência suplementar**, nos termos do artigo 30, inciso I e II, CFRB/88.

O STF também já se posicionou no que pertine a questão:

“Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios **suplementar a legislação federal e a estadual** no que couber, **desde que haja interesse local** (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990)”. (ADPF 672, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgada em 13/10/2020). (Grifei).

Nessa linha de raciocínio, a proposta encontra supedâneo no artigo 26 da Portaria do Ministério da Saúde nº 1820 de 13/08/09:

Art. 4º Toda pessoa tem direito ao atendimento humanizado e acolhedor, realizado por profissionais qualificados, em ambiente limpo, confortável e acessível a todos. Parágrafo único. É direito da pessoa, na rede de serviços de saúde, ter atendimento humanizado, acolhedor, livre de qualquer discriminação, restrição ou negação em virtude de idade, raça, cor, etnia, religião, orientação sexual, identidade de gênero,



condições econômicas ou sociais, estado de saúde, de anomalia, patologia ou deficiência, garantindo-lhe:

(...)

V - o direito a acompanhante, pessoa de sua livre escolha, nas consultas e exames;

VI - o direito a acompanhante, nos casos de internação, nos casos previstos em lei, assim como naqueles em que a autonomia da pessoa estiver comprometida;

Assim, denota-se que a presente propositura, de iniciativa parlamentar, não se enquadra nas hipóteses excepcionais de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não se consubstanciando, ao nosso sentir, desequilíbrio no que diz respeito ao sistema de freios e contrapesos inerente ao Princípio da Separação dos Poderes.

Tal entendimento se verifica uma vez que a propositura não cria órgão, limitando-se, tão somente, a estabelecer diretrizes gerais para políticas públicas, fixando, de forma genérica, preceitos a serem observados pelos órgãos competentes (dentro do quadro normativo já existente).

É de se considerar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal (5ARE 878911 RG / RJ – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 Rio de Janeiro, rel. Gilmar Mendes, j. 19/09/2016) sedimentou entendimento 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 sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”** (grifei).

Seguindo essa perspectiva constitucional, de forma a não deixar dúvidas quanto a viabilidade do exercício de iniciativa parlamentar, em matéria desse jaez, colaciona-se julgado do STF (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008), que assim decidiu:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local. **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 3 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.**" (Grifei).

Noutro giro, o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000), dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa, deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador da despesa, informando que aquela despesa tem adequação



orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano-Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), *in verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o §3º do art. 182 da Constituição. (Grifei).

Observa-se que o §3º, art. 16, do diploma legal alhures, dispensa tal estudo diante de despesas consideradas irrelevantes, o que, conforme análise desta Assessoria se enquadra no presente caso, considerando o baixo impacto financeiro que a afixação de cartazes causaria ao orçamento municipal. Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal ressalva, das exigências impostas, as despesas consideradas irrelevantes, ou seja, as de valor econômico de pouca expressão, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Nesse sentido, a LDO atual do município de Imbituba (Lei nº 5.357, de 17 de outubro de 2022), dispõe no art. 48, inciso II, que as despesas irrelevantes são aquelas despesas cujo valor não ultrapassem, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, ou seja, respectivamente, R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 8.000,00 para compras e outros serviços.

Razão outra está veementemente sustentada pelo proponente do projeto ao atribuir margem de liberdade ao dispor o art. 4º, que: “***As despesas previstas correrão por conta de dotações próprias consignadas no orçamento vigente***” (grifei).



Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade da proposição no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no Projeto de Lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei nº 5.536/2023.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade**, para regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.536/2023, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Legislação Participativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 07 de agosto de 2023.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)