



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 37/2023 – RBL

Projeto de Lei Ordinária nº 54/2023

Processo Legislativo nº 140/2023

Autor: Vereador Ronaldo Alves Araújo

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA QUE TORNA OBRIGATÓRIA A PRIORIDADE DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR NA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE. 1. Competência do Município para suplementar a legislação federal e estadual que disponha sobre proteção e defesa da saúde. 2. Inexistência de vício de iniciativa. 3. Norma de origem parlamentar que não cria ou altera atribuições de órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal, mas apenas dispõe sobre instituição política pública voltada à efetivação de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (proteção e defesa da saúde). 4. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 5. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Vereador Ronaldo Alves Araújo, que visa tornar obrigatória a prioridade de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na rede municipal de saúde, cuja prioridade abrange o atendimento psicoterápico e a cirurgia plástica reparadora ofertados pela rede pública de saúde do Município de Marabá.

O Autor apresentou justificativa escrita, destacando a relevância do projeto apresentado e a sua compatibilidade com o ordenamento jurídico.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá. É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à

apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Destaca-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passo a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 140/2023.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa.

No caso em análise, a matéria normativa constante do Projeto de Lei Ordinária nº 54/2023 visa instituir no âmbito do Município de Marabá prioridade de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na rede municipal de saúde.

Trata-se, portanto, de matéria normativa voltada à proteção e defesa do direito constitucional à saúde.

Cumprindo inicialmente registrar que, a Constituição Federal de 1988 inseriu a **proteção e a defesa da saúde** no rol de matérias de competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, conforme disposto no artigo 24, inciso XII, da Carta Magna, senão vejamos:

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

(...)

XII – previdência social, **proteção e defesa da saúde**;

Ressalte-se que, de acordo com o artigo 24 da CF/88, no âmbito da legislação concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais (§1º), ao passo que aos Estados e ao Distrito Federal compete suplementá-las no intuito de adequá-las à realidade local

e regional (§2º), sem prejuízo da possibilidade de legislarem de forma plena sobre as matérias quando inexistir Lei Federal que disponha sobre normas gerais (§3º).

Assim, no exercício da competência constitucional para legislar sobre normas gerais relativas à proteção e defesa da saúde (artigo 24, inciso XII, da CF/88), a União editou e aprovou a Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei do SUS), que assim prevê em seu artigo 7º, inciso XIV. Veja-se:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

(...)

XIV – organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral, que garanta, entre outros, atendimento, acompanhamento psicológico e cirurgias plásticas reparadoras, em conformidade com a Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013. (grifo nosso).

Além disso, a União Federal, enquanto coordenadora nacional do SUS, editou e aprovou a Lei Federal nº 13.329/2015, que dispõem sobre a obrigatoriedade de oferta e a realização, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), de cirurgia plástica reparadora de sequelas de lesões causadas por atos de violência contra a mulher.

Dessa forma, o Projeto de Lei em análise não dispõe sobre a criação de uma nova política pública de proteção e defesa da saúde das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, mas apenas programa e detalha no âmbito do Município de Marabá ações prioritárias de atendimento ao público que especifica, em perfeita consonância com os princípios e diretrizes do SUS já previstos no artigo 7º, inciso XIV da Lei Federal nº 8.080/1990, bem como na Lei Federal nº 13.329/2015.

Pois bem. Com relação à competência legislativa dos Municípios, é cediço que a Constituição Federal de 1988 deferiu-lhes o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, **bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber**, conforme prevê o artigo 30, inciso II, da CF/88. Veja-se:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Verifica-se, portanto, que o presente Projeto de Lei promove verdadeira suplementação da legislação federal, vez que objetiva instituir no âmbito do Município de Marabá medidas locais para priorizar o atendimento psicoterápico e cirúrgico plástico reparador das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na rede pública municipal de saúde, adequando-se, dessa forma, à competência legislativa atribuída aos Municípios nos termos do artigo 30, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 54/2023.

No caso em análise, o Projeto de Lei submetido à apreciação é de origem parlamentar, e objetiva instituir no âmbito do Município de Marabá prioridade de atendimento psicoterápico e cirúrgico às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Portanto, o ponto central a ser analisado no presente tópico, é verificar se a matéria versada na proposição legislativa em análise adentra ou não no rol de matérias que foram destinadas pelo texto constitucional à iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo.

Inicialmente, é importante ressaltar que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que refere à constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre a criação de programas ou políticas públicas destinadas à concretização de direitos sociais previstos na CF/88, desde que tais projetos não invadam a esfera administrativa, por meio da criação de órgãos ou de novas atribuições a órgãos públicos já existentes.

Neste sentido, seguem precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF) **nos quais houve o reconhecimento da constitucionalidade de normas de origem parlamentar que dispuseram sobre a criação de políticas públicas, incrementando ou concretizando direitos fundamentais já previstos no texto constitucional**. Confira-se abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA

JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.** 2. **Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI nº 4.723/AP, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 22/06/2020, publicado em 08/07/2020).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA.** INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE nº 1.282.228-AgR/RJ, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 15/12/2020, publicado em 18/12/2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.385/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSERIU O INCISO XII NO ART. 19 DA LEI 4.528/2005, **PARA GARANTIR A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º; 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I - O Plenário do Supremo Tribunal Federal já deliberou que “norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria”, assim como “não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”. (ADI 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin) II - **Ao garantir a reserva de vaga para irmãos, sem influenciar no funcionamento de órgãos, alterar o regime jurídico de servidores, estabelecer regramento procedimental sobre matrículas ou proibir o gestor de implementar estratégias por ele idealizadas, a norma editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do Poder**

Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, ambos do Texto Constitucional, de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - A norma impugnada não representa inovação legislativa, já que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990), marco legal dos direitos das crianças e dos adolescentes, já contempla, em seu artigo 53, V, dispositivo com conteúdo semelhante. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI nº 7149, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, julgado em 26/09/2022, publicado em 05/10/2022).

Portanto, o entendimento que vem se firmando com os precedentes jurisprudenciais mais recentes da Suprema Corte, aponta no sentido da possibilidade de normas de origem parlamentar instituir políticas públicas, desde que estas normas não criem ou alterem órgãos públicos, e objetivem regulamentar encargos inerentes ao Poder Público voltados à concretização de direitos sociais já previstos na Carta Magna de 1988.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo estão taxativamente previstas no artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88, **não se permitindo interpretação ampliativa do mencionado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública**, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo, conforme precedentes jurisprudenciais firmados em sede de julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade¹.

Deste modo, com exceção dos projetos de Lei que disponham sobre criação, extinção e atribuições legais dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos (artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88), todas as demais matérias estão inseridas dentro da competência legislativa comum entre o Prefeito e os Vereadores.

Importante ainda destacar que, no julgamento do ARE 878911/RJ, submetido à sistemática de Repercussão Geral (Tema nº 917) o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que instituem políticas públicas, ainda que causem aumento de despesa para a Administração Pública, senão vejamos, *in verbis*:

¹ ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

EMENTA: 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.

Tese de Repercussão Geral nº 917: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).

Verifica-se, dessa forma, existirem diversos precedentes jurisprudenciais da Suprema Corte do país reconhecendo a inexistência de vício de iniciativa em normas de origem parlamentar que instituem políticas públicas, quando as referidas normas não criam, extinguem ou alteram órgãos da Administração Pública.

No caso em análise, a proposta legislativa submetida à apreciação não se refere a nenhuma das matérias que estão inseridas no rol de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, **tendo em vista que ao pretender instituir a prioridade de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na rede pública municipal de saúde, a matéria normativa versada no Projeto de Lei Ordinária nº 54/2023 não influencia na atuação ou no funcionamento de órgãos da Administração Pública municipal, bem como não trata do regime jurídico dos servidores públicos do Município.**

Na visão deste parecerista, o Projeto de Lei ora analisado visa tão somente instituir política pública voltada à concretização de direitos sociais previstos no texto constitucional, quais sejam, a proteção e defesa da saúde da mulher vítima de violência doméstica e familiar, o que não se confunde com matéria normativa afeta à organização ou ao funcionamento da Administração Pública do Município de Marabá.

Isto porque, pela simples leitura do Projeto de Lei Ordinária nº 54/2023, é possível constatar que o Autor da proposta não pretende promover qualquer ingerência ou alteração nas atribuições legais da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Marabá, tanto é verdade que, o artigo 4º do Projeto de Lei preserva a

autonomia do Chefe do Poder Executivo para regulamentar a aplicação da Lei como melhor aprovar à Administração Pública.

Além disso, o Projeto de Lei em análise estabelece apenas disposições **genéricas e abstratas** relacionadas à prioridade de atendimento de saúde que deve ser conferido às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, não estabelecendo qualquer interferência nas atribuições das Secretarias e órgãos vinculados ao Poder Executivo Municipal.

Portanto, no entendimento deste parecerista, a presente proposta não incorre em vício de iniciativa, tendo em vista que a norma apresentada traça apenas diretrizes gerais a serem seguidas pelo Poder Público, sendo certo que caberá ao Chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício do Poder Discricionário e do Poder Regulamentar, definir a forma e os meios para se concretizar os objetivos pretendidos pela norma proposta.

Assim, além de não criar novas atribuições para além das já existentes no âmbito do Sistema Único de Saúde (artigo 7º, inciso XIV, da Lei Federal nº 8.080/1990), a norma proposta, objetiva garantir, com máxima efetividade, a concretização do direito constitucional de defesa e proteção da saúde da mulher, cuja obrigação imposta ao Poder Público decorre de dispositivos constitucionais expressos, tais como, artigos 6º e 196 da CF/88.

Conclui-se, portanto, estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo no caso em análise.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto, a proposta legislativa em apreciação objetiva concretizar o direito à proteção e defesa da saúde da mulher, estando em harmonia com o dever constitucional do Poder Público de promover ações voltadas à redução do risco de doenças e outros agravos, conforme previsto no *caput* do artigo 196 da CF/88. Veja-se:

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.

Além disso, é certo que este dever constitucional incumbe a todos os entes federativos, na medida em que a Constituição Federal de 1988 preceitua em seu artigo

23, inciso II, competir à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cuidar da saúde e assistência pública. Confira-se:

Art. 23. É da 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;

Dessa forma, sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise se encontra em perfeita harmonia com as disposições constitucionais que disciplinam a matéria, não incorrendo, portanto, em vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

2.4 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos.

Feita a análise do Projeto de Lei em apreciação, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno da CMM, pois observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura do autor e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

Dessa forma, sob o aspecto puramente formal, vislumbra-se que o projeto em apreciação se encontra adequado à luz da técnica legislativa, não havendo correções ou modificações a serem realizadas em seus aspectos redacionais.

2.5 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública e Seguridade Social, conforme determina o artigo 56, incisos I e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, bem como da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, dos Direitos da Infância e Juventude, de Defesa dos Direitos da Mulher e do Idoso, conforme estabelece o artigo 57, inciso XXV, do Regimento Interno da CMM.

2.6 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente propositura dependerá do voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do artigo 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por não se verificar a existência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o trâmite regular do processo legislativo em análise, **recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a emissão de parecer pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública e Seguridade Social**, conforme determina o artigo 56, incisos I e III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, bem como à **Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, dos Direitos da Infância e Juventude, de Defesa dos Direitos da Mulher e do Idoso**, conforme estabelece o artigo 57, inciso XXV, do Regimento Interno da CMM, para emissão de pareceres sobre a matéria.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 21 de agosto de 2023.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 36194-A