



PARECER PRÉVIO Nº 76/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que obriga os hospitais, as clínicas, os laboratórios, as unidades de saúde e de pronto atendimento da rede pública e privada no Município de Porto Alegre a comunicarem imediatamente a autoridade policial, no prazo de 24 horas, quando houver indícios ou confirmação de maus tratos e violência contra mulheres, idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência.

Após apregoamento pela Mesa (0693644), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

Nos termos do art. 196 da Constituição Federal e do art. 157 da Lei Orgânica do município de Porto Alegre, a saúde é direito de todos e dever do Poder Público, cabendo aos entes federativos proverem as condições indispensáveis à sua promoção, universalização, promoção e recuperação.

Ademais, o texto constitucional confere especial proteção aos direitos das mulheres, das crianças, dos adolescentes, dos idosos e das pessoas com deficiência.

Nesse ponto, versando a proposição sobre a tutela da saúde das mulheres (art. 151-A, I, II e III, da LOM), das crianças e dos adolescentes (art. 24, XV, da CF e art. 173, II, da LOM), dos idosos (art. 230 da CF) e das pessoas com deficiência (art. 23, II, 24, XIV, da CF e art. 173, II, da LOM), a competência legislativa é concorrente a todos os entes federados, sendo possível ao município legislar sobre o assunto no que concerne ao interesse local, bem como complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I, II e VII, da CF), observadas as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 1º da CF) e as do Estado (art. 24, § 2º, da CF).

Presente, portanto, o interesse local na proposição ora analisada, haja vista a predominância do interesse do município, sobretudo por consistir em política pública afeta à saúde na cidade de Porto Alegre.

Sobre a expressão, Hely Lopes Meirelles aduz:

“(...) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância” (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 136).

Portanto, reconhece-se ao ente municipal a competência legislativa, de modo que inexistente na proposição vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

No que tange ao aspecto formal de ordem subjetiva, faz-se mister analisar se a proposição parlamentar envolve matéria cuja iniciativa se encontra reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Isso porque, nos termos do art. 61, § 1º c/c art. 29, ambos da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos;
- c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

No mesmo sentido, dispõe o art. 94 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 94. Compete privativamente ao Prefeito:

VII - promover a iniciativa de projetos de Lei que disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica;
- b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos;
- c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública.

Em análise preliminar, entendo que a iniciativa da instituição da notificação compulsória pelos **serviços privados de saúde**, sob pena de responsabilização pecuniária, não se encontra reservada ao Chefe do Poder Executivo, razão pela qual, nesse ponto, não vislumbro a ocorrência de vício de iniciativa na presente proposição.

Poder-se-ia questionar, no entanto, se o estabelecimento da mesma obrigação aos prestadores públicos de saúde, por iniciativa parlamentar, configuraria inconstitucionalidade formal de ordem subjetiva.

A indagação, nesse caso, parece-me prosperar.

Isso porque, como é sabido, a mera implementação de política pública, ainda que gere despesa ao Poder Executivo, o que não é o caso, não constitui, por si só, vedação à deflagração do processo legislativo por parlamentar, **desde que o projeto de lei instituidor não trate da estrutura da Administração, da atribuição dos seus órgãos, nem do regime jurídico dos seus servidores**, conforme entendimento proferido no Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, abaixo transcrito.

Tese: 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).

No entanto, analisando o projeto de lei, **precisamente no que concerne aos estabelecimentos públicos de saúde**, nota-se a pretensão do legislador em disciplinar a conduta dos agentes públicos na constatação e comunicação dos casos de maus tratos e violência contra mulheres, idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência.

Tanto é verdade que a proposição estabelece, inclusive, o prazo (art. 1º), a forma e o conteúdo da comunicação a ser realizada pelo agente público à autoridade policial (art. 2º), interferindo, no meu entender, nas atribuições destes profissionais.

Consequentemente, a proposição acaba por criar atribuições detalhadas aos órgãos de saúde do município, vulnerando a iniciativa legislativa reservada para essa finalidade.

Destarte, ao versar sobre os estabelecimentos públicos de saúde, entendo que a proposição viola a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal e no art. 94, VII, "a", "b" e "c", da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, substância central do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF e art. 2º da LOM), uma vez que dispõe a respeito de providências que devem ser implementadas pelos órgãos do Poder Executivo visando ao aperfeiçoamento da defesa dos direitos à saúde das mulheres, dos idosos, das crianças, dos adolescentes e das pessoas com deficiência (reserva de administração).

Por fim, quanto à matéria de fundo, verifica-se que a proposição se encontra alinhada ao fundamento republicano da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à universalização da tutela ao direito social à saúde, sobretudo no que tange à proteção das pessoas que merecem especial atenção do Estado como as mulheres, os idosos, as crianças, os adolescentes e as pessoas com deficiência.

IV. Conclusão

Isso posto, nessa fase preliminar do processo legislativo, aponto a existência de inconstitucionalidade formal subjetiva (vício de iniciativa) no que tange à proposição em análise.

Ressalvo, contudo, a possibilidade de adequação do projeto com a supressão das referências à rede pública de saúde e a manutenção da obrigação apenas aos estabelecimentos privados, contexto em que não vislumbro óbice formal subjetivo a impedir a tramitação da proposição.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 19/02/2024, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0696005** e o código CRC **41A937D4**.