PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 296/2022

PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO PROJETO DE LEI Nº 183/2022, DE AUTORIA DA VEREADORA ELIENE SOARES, QUE DISPÕE SOBRE A ASSISTÊNCIA INTEGRAL EM SAÚDE À MULHER EM ESTADO DE CLIMATÉRIO OU MENOPAUSA.

1) RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei n. 183/2022, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a assistência integral em saúde à mulher em estado de climatério ou menopausa.

O Projeto foi encaminhado a esta Procuradoria, para fins de análise por intermédio do Parecer Prévio, previsto no § 1º, do art. 241, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas.

É o relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos.

Cabe a esta especializada opinar sobre a legalidade, a constitucionalidade e a técnica legislativa, sobre todas as proposições entregues à sua apreciação.

A proposição, como já descrito anteriormente, dispõe sobre a assistência integral em saúde à mulher em estado de climatério ou menopausa[1] e, nesse passo dúvida não há de que a temática está albergada pela competência legislativa municipal, consubstanciada no art. 30, inciso I da Constituição Federal e art. 8º, inciso I da Lei Orgânica do Município de Parauapebas, ambos os dispositivos reafirmando que é de competência do município legislar sobre matérias de interesse local.

Ao lado da competência, há de se observar a iniciativa para propor o projeto. A dicção do art. 61 da Constituição Federal é cristalino ao afirmar e reconhecer que a iniciativa parlamentar é a regra – e sua vedação, a exceção, conforme consta do § 1º do mesmo dispositivo.

Mutatis mutandis, e uma vez invocado o princípio da simetria, é de se entender, tal qual na esfera federal, em nosso ordenamento pátrio local, a inciativa em regra é dada ao Legislativo municipal, naquilo que não incida sobre as matérias oriundas do art. 53 da LOM.

Nessa linha, O Supremo Tribunal Federal, guardião da ordem constitucional (CF/88, art. 102), no julgamento do ARE 878.911, com repercussão geral, Tema 917 (“Competência para iniciativa de lei municipal que

[1] Art. 1º, do Projeto de Lei nº 183-2022.

preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias"), firmou orientação 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**, ***verbis***: (grifei)

> "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)

Note-se que pelo teor dos dispositivos apontados no Projeto de Lei em apreço, o seu objeto não se imiscuem no rol das exceções trazidas pelo art. 53 da LOM. Desta feita, não vislumbro, vício formal de inciativa.

Isso porque, como dito alhures, a competência para a propositura de projetos de lei é de iniciativa concorrente/comum, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal (leading case ARE 878911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje 10.10.2016) – segundo o qual as matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito devem estar explicitamente previstas, não comportando interpretação extensiva.

Contudo, poder-se-ia ainda discutir que tal prestação de serviços às mulheres em estado de climatério ou pós-climatério seja matéria de

organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração ou servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ou ainda criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal e, portanto, de competência privativa do Prefeito, nos termos dos incisos IV, V e VII, respectivamente, do artigo 53 da LOM.

Em verdade, ao meu sentir o conteúdo do presente Projeto de Lei não incide em nenhuma das duas hipótese restritivas, uma vez que *trata-se da concreção do direito à saúde, previsto no Art. 124 da Lei Orgânica do Município de Parauapebas*, nos seguintes artigos:

> **Art. 124.** A saúde constitui serviço público essencial e compreende ações prioritárias do poder público, sendo direito de todos, devendo o Município, com recursos da Seguridade Social e com auxílio do Estado e da União, integrar-se ao Sistema Único de Saúde, cujas ações e serviços públicos na sua circunscrição territorial, são por ele dirigidos, com fundamento nas seguintes diretrizes:
>
> I - atendimento integral, com prioridades para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços emergenciais;
> II - participação da comunidade, através do Conselho Municipal de Saúde criado em lei, que definirá sua organização, controle e gestão;
> III - descentralização do serviço, visando o atendimento médico-odontológico às áreas urbanas e rurais.

O Projeto de Lei em comento visa criar um direito subjetivo às mulheres em estado de climatério ou pós-climatério na rede municipal de Saúde, e embora possa parecer que o PL demandará a contratação de profissionais ou mesmo que pela sua dicção possa inferir tratar-se de normas que relacionar-se-á com servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, ou mesmo na criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal, o que incidiria nas hipóteses restritivas de iniciativa legislativa (Art. 53, da LOM), **vislumbro que isso não ocorreu**, uma vez que o Município já tem o dever de prestar saúde integral aos

seus Munícipes (Art. 124 e seguintes da LOM), e ainda que existe Lei Municipal que dispõe a respeito da Secretaria Municipal de Saúde, e suas atribuições, qual seja, a Lei Municipal nº 4.213-2021[2], e da leitura do PL em análise conclui-se que a sua matéria está subsumida aos incisos abaixo citados, que delineiam as atribuições da Secretaria Municipal de Saúde:

> ***LEI Nº 4.213, DE 29 DE JUNHO DE 2001***
>
> Art. 34. A Secretaria Municipal de Saúde tem por finalidade:
>
> I - promover a elaboração do Plano de Trabalho Anual da Secretaria e a avaliação dos resultados alcançados no ano anterior;
>
> II - proceder a estudos, propor e fazer cumprir a política de saúde do Município, em coordenação com o Conselho Municipal de Saúde;
>
> III - coordenar, orientar e acompanhar a elaboração e a execução do Plano Municipal de Saúde;
>
> IV - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços públicos de saúde, bem como gerir e executar os serviços de saúde do Município a cargo da Prefeitura;
>
> V - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde - SUS, no seu âmbito de atuação, em articulação com a direção estadual do Sistema e de acordo com normas federais na área de saúde;
>
> VI - desenvolver e executar ações de vigilância à saúde, assegurando o cumprimento da legislação sanitária em vigor;
>
> VII - desenvolver e acompanhar programas de vacinação a cargo da

[2] Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta, enumera os órgãos da Administração Indireta do Poder Executivo Municipal de Parauapebas, uma vez que em tal legislação, entre outras matérias, estão previstas as finalidades/atribuições da Secretaria Municipal de Saúde.

Prefeitura;

VIII - promover e supervisionar, em articulação com os órgãos afins, a execução de cursos de capacitação para os profissionais da área de saúde do Município;

IX - promover o exame de saúde dos servidores municipais, em articulação com a Secretaria Municipal de Administração, para efeito de admissão, licença e outros fins;

X - articular-se com a FUMEP, a FASC e a Secretaria Municipal de Assuntos Comunitários para a execução de programas de educação em saúde e assistência à saúde do escolar;

XI - administrar as unidades de saúde, sob responsabilidade do Município;

XII - coordenar a execução de programas municipais de saúde, decorrentes de contratos e convênios com órgãos estaduais e federais que desenvolvam políticas voltadas para a saúde da população;

XIII - propor, no âmbito do Município, contratos e convênios com entidades prestadoras da rede privada de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução,

XIV - normatizar, por meio de portaria, as ações e os serviços públicos de saúde, no seu âmbito de atuação;

XV - verificar o cumprimento das normas do SUS;

XVI - executar programas de ação preventiva, de educação sanitária e de vacinação permanente;

XVII - estabelecer os registros e demais instrumentos necessários à obtenção de dados e informações para o planejamento, controle e avaliação dos programas e ações da Secretaria;

> XVIII - controlar e garantir a atualização permanente das informações em saúde, em articulação com órgãos estaduais e federais que atuem na área de saúde;
>
> XIX - promover e supervisionar a administração dos serviços relativos ao Fundo Municipal de Saúde;
>
> XX - fiscalizar o cumprimento das posturas municipais exercendo o poder de polícia aplicado à higiene pública e ao saneamento;
>
> XXI - desenvolver ações dirigidas ao controle e ao combate dos diversos tipos de zoonoses no Município e de vetores e roedores, em colaboração com organismos federais e estaduais;
>
> XXII - desempenhar outras atividades afins.

Interessante reforçar o argumento Jurispridencial já apontado neste Parecer, qual seja, o do Supremo Tribunal Federal, para defender a constitucionalidade do Projeto de Lei em comento, no sentido que ele se encontra em consonância com a Tese firmada no TEMA 917 do STF:

> 917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado Tema com propositura clara e abrangente. Trata-se do citado **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911).**

Segue a ementa do *leading case* do STF:

> 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).

Afere-se, pois da assertiva constante do Tema 917 Repercussão Geral,- que expõe o entendimento imperante na Corte Suprema acerca da questão atinente aos limites da competência legislativa dos membros do Legislativo Municipal, que tais limitações hão de ser compreendidas dentro da certa lógica pela qual **a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo**, portanto, a ele privativos, quais sejam, a ***estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.***

Hely Lopes Meirelles afirma que **os órgãos públicos são centros de competência, aptos à realização das funções do Estado[3].**

Meirelles afirma ainda que a "criação e extinção" de "órgãos da administração pública" dependem de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (CF/88, arts. 48, XI, e 61, § 1º, "e"), observadas as alíneas "a" e "b" do art. 84, VI, que lhe permite, privativamente, "dispor, mediante decreto,

[3] Direito administrativo brasileiro. Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. -42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 79

sobre" a "organização e funcionamento" da administração, "quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", e sobre a "extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos" - note-se: quando vagos)[4].

Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento. Para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes.

Posto isto, resta claro que a expressão **“atribuição de seus órgãos**” contida no Tema 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)] tem o sentido **de preordenação de funções atribuídas pelas normas de constituição e funcionamento aos órgãos da Administração, estes compreendidos como centros de competência, aptos à realização das funções do Estado.**

Vislumbra-se, claramente, que a visão recente do C. STF - tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo

[4] obra cit. p. 72 e s.

lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...” - estampada no Tema 917 - **é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.**

À luz do já apresentado alhures, parece correto compreender que o Projeto de Lei em debate enquanto criador de um direito subjetivo às mulheres em estado de climatério ou pós-climatério na rede Municipal de Saúde (Art. 1º, do Projeto de Lei 183-2022) - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais, ou ainda com novas atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, uma vez que o proposto está dentro do âmbito da saúde integral a ser prestada pelo Município aos seus Munícipes.

Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, **cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública, o que já está previsto na proposição, uma vez que o seu Art. 3º aponta o Poder Regulamentar do Prefeito, no que couber.**

Pois bem, da leitura da proposição chega-se à conclusão de que se trata de matéria cuja a iniciativa legislativa não é privativa do Prefeito (Art. 53 da LOM). Não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do projeto por ser emanado de origem parlamentar. Isso porque nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 53[5] da Lei Orgânica Municipal, foi objeto de positivação da

[5] Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: I - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual; II - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional; III -

proposição em comento.

Com efeito, em momento algum, foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. O projeto também não interfere no desempenho da direção superior da administração pública.

Desse modo, do ponto de vista formal, o Projeto apresentando encontra-se adequado à norma, tanto no que diz respeito à competência , quanto à iniciativa legislativa. Do ponto de vista material, o Projeto não atenta contra o ordenamento jurídico posto.

Embora o Projeto, smj, encontre guarida no ordenamento jurídico, RECOMENDA-SE uma Emenda Modificativa com a finalidade de altera-se o texto normativo do *caput*, do Art. 1º, de modo que se escreva o dispositivo retirando a palavra PODERÁ, para que não ocorra nenhuma interpretação de que seja uma Lei Autorizativa, o que seria INCONSTITUCIONAL[6].

---

fixação ou aumento de remuneração dos servidores; IV - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; V - organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 001/2016, de 26 de abril de 2016) VI - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais; VII - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

[6] ***TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 01987668220128260000 SP 0198766-82.2012.8.26.0000 (TJ-SP)***
Data de publicação: 18/04/2013
Ementa: 1. A **lei** criada por inciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, evidencia vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade, não a convalidando a sanção pelo Prefeito Municipal. 2. "A circunstância de se cuidar de lei **meramente autorizativa** não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade pelo fato de estar ela dispondo sobre matéria reservada â iniciativa privativa do Poder Executivo."

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que atendidos os aspectos da constitucionalidade e da legalidade, **entende, conclui e opina *pela CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, do Projeto de Lei nº 183/2022*** de autoria do Poder Legislativo.

Cabe ressaltar que no decorrer do Parecer fora recomendada a proposição de uma Emenda Modificativa, que tem por objetivo retirar qualquer dubiedade a respeito da Constitucionalidade/Ilegalidade em relação ao *caput*, do Art. 1º do Projeto em análise.

É o parecer, s.m.j.

Parauapebas/PA, 26 de outubro de 2022.

CICERO CARLOS COSTA BARROS
Assinado de forma digital por CICERO CARLOS COSTA BARROS
Dados: 2022.10.26 08:57:48 -03'00'

ALANE PAULA ARAUJO:74558838204
Assinado de forma digital por ALANE PAULA ARAUJO:74558838204
Dados: 2022.10.26 09:05:08 -03'00'

Cícero Carlos Costa Barros
Procurador
Mat. 562323