

PROCESSO Nº: 3399/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 114/2023.

AUTOR: Vereador Matheus Mariano de Sousa.

PARECER JURÍDICO Nº 023/2024 – ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 114/2023, que **“Estabelece aos hospitais públicos e privados do Município de Araguaína a instituição de procedimentos relacionados à humanização do luto materno e parental, e dá outras providências”**, de autoria do Vereador MATHEUS MARIANO.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa dos autores do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37 da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a sua análise.

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, e, nesse sentido, devemos observar:

“Art. 37. A Procuradoria Jurídica, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a

¹ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda:

(...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis"

(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**² e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido³, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁴.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁵.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa deste Parlamento, conforme se demonstrará.

O projeto visa, em suma, **estabelecer aos hospitais públicos e privados do Município de Araguaína a instituição de procedimentos relacionados à humanização do luto materno e parental.**

No parágrafo único do artigo 1º, o projeto dispõe que o *"Fica determinado que os hospitais públicos e privados, situado no âmbito do Município de Araguaína, deverão instituir procedimentos relacionados à humanização do luto materno e parental e protocolos visando à formação, ao autocuidado e à atualização dos profissionais de saúde"*.

² BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

³ TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

⁴ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁵ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



Com referência ao assunto, verifica-se foi observada a competência para iniciativa do projeto. Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Vejamos:

“**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.

[...]

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. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

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

[...]

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**”

(Grifou-se)

O Brasil é signatário de importantes convenções internacionais em prol dos direitos das mulheres, tais como a Convenção Interamericana Sobre a Concessão dos Direitos Civis à Mulher, de 1948; Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, de 1953; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Cerd), de 1966; Convenção Americana de Direitos Humanos, São José, de 1969; Convenção Para Eliminar Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Cedaw), de 1979.

A **Cedaw** foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 93, de 14 de novembro de 1983, e é objeto do Decreto nº 4.377/2002 da Presidência da República, configurando um importante instrumento jurídico de proteção às mulheres no Brasil. A referida convenção expressa, em seu artigo 12.2, que:

[...] os Estados-parte garantirão à mulher assistência apropriada em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez e a lactância.



O citado diploma está em consonância com o inciso III do artigo 1º da Constituição Federal do Brasil que estabelece o **princípio da dignidade da pessoa humana** como basilar a todo ordenamento jurídico brasileiro, e com o artigo 3º da Constituição Federal, que coloca dentre os objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação das desigualdades sociais (inciso III) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem e sexo (inciso IV).

O Sistema Único de Saúde (SUS), por sua vez, garantido nos artigos 196 a 200 da Constituição Federal brasileira, é alicerçado pelos princípios da equidade e universalidade (artigo 196), além das diretrizes de participação social e integralidade de assistência à saúde (artigo 198).

Por se tratar de **direitos fundamentais**, tais garantias de acesso à saúde são normas de aplicação imediata, e a sua implementação no Município se dá independentemente de regulamentação, conforme determina o art. 5º, § 1º, da Constituição Federal.

No **âmbito federal** encontra-se em fase de tramitação final na Câmara dos Deputados com pareceres favoráveis das Comissões de Saúde e dos Direitos da Mulher, o **Projeto de Lei nº 1.640/2022** (com apensados: PL nº 2.099/2022, PL nº 2.715/2022, PL nº 1.344/2023 e PL nº 1.819/2023), que visa alterar a Lei nº 8.080, de 1990, para dispor sobre direitos das pessoas que tenham sofrido perda gestacional. Para acolher aquelas que passaram por este processo, o PL propõe a internação em um ambiente separado daquele em que estão gestantes e mulheres que recentemente deram à luz (puérperas). Ademais, sugere que o atendimento às vítimas de perda gestacional seja realizado por uma equipe composta por profissionais de diferentes áreas, inclusive da psicologia.

É válido colacionar abaixo, importante trecho do Parecer da Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados acerca do tema:

“A **perda gestacional** é definida como a remoção do embrião ou do feto antes de atingida a viabilidade. É mais frequente do que se imagina e costuma ocorrer em 15 a 20% das gestações. É a complicação mais comum da gestação e acontece, predominantemente, entre oito e doze semanas gestacionais. O **óbito fetal**, por sua vez, é a morte do produto da concepção antes da expulsão ou da extração completa do corpo da mãe, com peso ao nascer igual ou superior a quinhentos gramas. No Brasil, o óbito fetal ocorre na frequência de cinco a quinze a cada mil nascimentos. Já o **óbito neonatal** é aquele que ocorre com crianças com menos de 28 dias. Constitui o mais importante componente da mortalidade infantil no Brasil, e tem como principais causas a asfixia, o baixo peso ao nascer, as afecções respiratórias, as infecções e a prematuridade.



Nos estabelecimentos de saúde, uma realidade comum é o compartilhamento de espaços por mulheres que enfrentaram perdas gestacionais, óbitos fetais e neonatais, com aquelas que estão prestes a dar à luz ou já estão cuidando de seus bebês recém-nascidos. Essa situação gera um considerável sofrimento emocional para as mulheres que enfrentaram a dor da perda.

A exposição a esse contexto desafiador pode ser devastadora do ponto de vista psicológico, pois coloca essas mulheres em um ambiente que contrasta fortemente com as suas próprias experiências de luto e tristeza. A alegria do nascimento e os cuidados com os recém-nascidos, que são momentos de celebração para algumas, tornam-se lembretes dolorosos de sonhos interrompidos para outras.

Para mitigar esse sofrimento, é de suma importância que os estabelecimentos de saúde adotem medidas específicas. O oferecimento de ambientes separados e acolhedores é fundamental, pois permite que as mulheres que passaram por perdas tenham um espaço onde possam lidar com suas emoções de forma mais tranquila e longe de estímulos que poderiam reavivar a dor. Além disso, a disponibilização de equipe de profissionais treinados para atender às necessidades emocionais dessas mulheres é essencial. Esses profissionais podem fornecer apoio e orientação e ajudar as pacientes a enfrentarem o processo de luto.

Garantir ambientes diferenciados e suporte psicológico abrangente é uma medida humanitária que permite a essas mulheres começar o processo de recuperação com maior estabilidade emocional. Por isso, consideramos todos os PLs meritórios. Sugeriremos a sua aprovação, nos termos do Substitutivo da CMULHER, ainda que, nas emendas propostas, tenhamos recomendado algumas exclusões e modificações textuais.

O nosso voto, portanto, é pela APROVAÇÃO dos Projetos de Lei nºs 1.640, de 2022, 2.099, de 2022, 2.715, de 2022, 1.344, de 2023, e 1.819, de 2023, nos termos do SUBSTITUTIVO da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, com as emendas anexas, que apenas aprimoram o texto adotado na Comissão anterior, sem promover mudanças significativas”⁶

Já no âmbito do **Estado do Tocantins**, foi recentemente editada e publicada a **Lei Estadual nº 4.326, de 27 de dezembro de 2023**, que **“Estabelece direitos às mulheres que sofram perda gestacional e neonatal em estabelecimentos de saúde do Estado do Tocantins”**, a qual já prevê melhor assistência às mulheres em seu período gravídico-puerperal nas instituições públicas e privadas de saúde em todo o Estado do Tocantins, senão vejamos:

⁶https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2359055&filename=Parecer-CSAUDE-2023-11-13



“LEI Nº 4.326 DE 27 DE DEZEMBRO DE 2023.

Publicado no Diário Oficial nº 6.479 de 28/12/2023.

Estabelece direitos às mulheres que sofram perda gestacional e neonatal em estabelecimentos de saúde do Estado do Tocantins.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS:

Faço saber que a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei fixa direitos às mulheres que sofram perda gestacional e neonatal em estabelecimentos da rede pública de saúde do Estado do Tocantins.

Art. 2º Considera-se perda gestacional e neonatal para efeitos desta lei o seguinte:

I - Perda gestacional será toda e qualquer situação que leve ao aborto ou óbito fetal;

II - Perda neonatal será toda e qualquer situação que leve ao óbito de crianças de zero a vinte e sete dias de vida completos.

Art. 3º É direito das mulheres que sofram perda gestacional ou neonatal:

I - Ser acompanhada por pessoa de sua livre escolha;

II - Ser informada sobre o procedimento médico que será adotado;

III - Não ser submetida a procedimento sem que haja necessidade clínica fundamentada em evidência científica;

IV - Não ser constrangida a permanecer em silêncio;

V - Escolher se quer ou não ter direito de contato pele com pele com o bebê, imediatamente após o nascimento, em caso de natimorto, desde que preservada sua saúde;

VI - Permanecer no pré e pós-parto em enfermaria separada das demais pacientes, ou seja, das que não tenham sofrido perda gestacional;

VII - ser respeitado o tempo para o luto da mãe e de seu acompanhante;

VIII - ser acompanhada por profissional da psicologia, por recomendação médica.

Art. 4º Para os fins dispostos nesta Lei deverão ser observadas as normas técnicas emitidas pelo Ministério da Saúde.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”



Portanto, considerando que a nossa legislação estadual já prevê esta garantia de atendimento humanizado às parturientes, pode-se concluir que a presente propositura irá promover uma adequação e regulamentação local, resultando em uma **suplementação legislativa no âmbito do Município de Araguaína**.

Quanto à constitucionalidade da propositura, no que concerne a um possível vício de iniciativa, percebe-se que não há óbice oriundo do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que estabelece, taxativamente (*numerus clausus*), a iniciativa privativa para a deflagração do processo legislativo, fixando as disciplinas próprias do Presidente da República, aplicáveis, por simetria, aos Estados e Municípios.

O Supremo Tribunal Federal – STF tem firmado o entendimento no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição**, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo. Segundo o Pretório Excelso, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

Assim, no que tange à competência para legislar sobre o tema, sabe-se que, um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo, bem como criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

Assim sendo, o conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 114/2023, oriundo do Poder Legislativo, **não invade** a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, prevista no aludido art. 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

A iniciativa do presente projeto por membro do Poder Legislativo é legítima, uma vez que a matéria não está inserida no rol contido no artigo 63 da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO, onde consta o rol de matérias que são de competência privativa do Executivo.

Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II).



Em que pese o projeto de lei em análise preveja ações a serem desenvolvidas pelo Poder Público, o faz **de forma genérica**, trazendo apenas **diretrizes** para nortear a realização das referidas ações. O mesmo não cria novas atribuições a órgãos ou servidores, nem determina quais ações deverão ser desenvolvidas pela Administração para a realização da política pública a ser implementada, ficando a cargo do Poder Executivo a gestão e o planejamento, inclusive financeiro, de tais ações (respeitando-se, portanto, a reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, II, “e”, da CF/88).

Ademais, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa. Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

No presente caso, a Constituição Federal em vigor nada dispôs sobre a instituição de reserva da iniciativa em favor do Executivo, e, como as situações previstas no art. 27, §1º, da Constituição Tocantinense, bem como as do art. 63, da Lei Orgânica de Araguaína constituem exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, a sua interpretação deve sempre ser restritiva, principalmente diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes.

O projeto em apreço **não excede** aos limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (art. 22, I a XXIV) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Esta Procuradoria não vislumbra qualquer óbice ao regular trâmite do projeto em análise, cabendo ao parlamento desta Casa de Leis a análise de mérito, devendo passar pelas **Comissões de Justiça e Redação** e de **Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania**, para que emitam os respectivos Pareceres, devendo, em seguida, ser encaminhado ao Plenário da Casa para votação, nos termos do Regimento Interno.

Conclui-se, portanto, que a presente propositura se encontra de acordo com a ordem constitucional e legal, atendendo ao princípio constitucional da legalidade. Ressaltamos que para sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da **maioria simples** dos membros



desta Casa de Leis (Art. 58, LOM). É válido lembrar que o Presidente da Mesa Diretora somente votará em projetos com *quórum* de maioria simples quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Diante dos fundamentos acima delineados, esta Procuradoria entende que o presente projeto de lei possui respaldo jurídico para o devido prosseguimento nesta Casa de Leis, razão pela qual OPINA pela **possibilidade jurídica da tramitação, discussão e votação da matéria proposta**, por não vislumbrar nenhum vício de ordem legal ou constitucional que impeça seu regular trâmite nesta Casa Legislativa, cabendo ao plenário da casa a análise quanto ao mérito.

No mais, deixamos para as Comissões Permanentes, em momento oportuno, a análise de questões de mérito que escapam à competência deste órgão de consultoria jurídica.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que o projeto se encontra revestido de juridicidade, razão pela qual, esta Procuradoria vislumbra como **CONSTITUCIONAL** o Projeto de Lei nº 114/2023, manifestando **parecer favorável** ao seu prosseguimento, por não vislumbrar qualquer vício de ordem legal ou constitucional que impeça seu regular trâmite nesta Casa Legislativa.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 28 dias do mês de fevereiro de 2024.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO

Advogada da Câmara Municipal⁷

Matrícula nº 1065812

OAB/TO 5268

⁷ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

