

PROCESSO Nº: 649/2024.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 011/2024.

AUTOR: Vereador Matheus Mariano de Sousa.

PARECER JURÍDICO Nº 051/2024 – ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei Complementar nº 011/2024, que **“Dispõe sobre o parto cesárea e o acesso ao uso de analgesia no parto normal, 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 representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda:

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;



(...)

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 que o parto cesáreo será realizado, no âmbito do Município de Araguaína, conforme as "*Diretrizes de Atenção à Gestante: a operação cesariana*", e que o parto normal será realizado conforme as "*Diretrizes Nacionais de Assistência ao Parto Normal*", ambas elaboradas pelo Ministério da Saúde (art. 1º e 2º).

Em seu art. 3º dispõe que "**Fica garantido à gestante ou parturiente o direito à opção pelo uso de analgesia durante o trabalho de parto normal, observado o disposto nos arts. 4º e 5º desta Lei**". Nos artigos seguintes, o projeto traz algumas diretrizes a serem seguidas durante o atendimento médico à gestante ou parturiente pela equipe de profissionais da 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 que 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 Cíveis 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 do Estado do Tocantins, nós temos a **Lei Estadual nº 3.113/2016**, que **“Institui o Estatuto do Parto Humanizado no Tocantins, e dá outras providências”**, 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:

“LEI Nº 3.113, DE 2 DE JUNHO DE 2016

(Publicada no Diário Oficial nº 4.633)

Institui o Estatuto do Parto Humanizado no Tocantins, e dá outras providências.

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 Fica instituído o Estatuto do Parto Humanizado, com o objetivo de assegurar melhor assistência às mulheres em seu período gravídico-puerperal nas instituições públicas e privadas de saúde do Tocantins.

Art. 2º O parto humanizado compreende os seguintes direitos da mulher em seu período gravídico-puerperal:

I - ter a sua privacidade respeitada e ser tratada com dignidade;

II - ser ouvida, ter suas dúvidas esclarecidas e receber todas as informações e explicações que desejar, em especial as que



impedem opção pelo parto normal, quando couber;

III - dispor de acompanhante de sua escolha, independentemente do sexo, durante o trabalho de parto, o parto e o pós-parto;

IV - escolher a melhor posição durante o trabalho de parto e, para o parto, ser incentivada a adotar posições, como sentada ou de cócoras, mais favoráveis à boa evolução do parto;

V - ter acesso a métodos não farmacológicos para conforto e alívio da dor, como massagens, banhos, cavalinho, bola, entre outros;

VI - não ser submetida, bem como seu bebê, a intervenções e procedimentos desnecessários;

VII - receber apoio físico e emocional de doula durante o trabalho de parto, o parto e o pós-parto, sempre que solicitar;

VIII - estando seu bebê sadio, ser facultado à mãe contato pele a pele precoce e prolongado com seu bebê logo após o nascimento e serem-lhe propiciadas condições para amamentação na primeira hora de vida, ainda no local do parto.

§1º A presença da doula deve ser considerada independente da do acompanhante e não acarreta ônus adicional à instituição.

§2º A atuação da doula (registro de ocupação nº 3221-35) tem como base as atribuições descritas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 3º A presença de acompanhante na enfermaria, no quarto ou no apartamento obedece aos seguintes requisitos:

I - é precedida de informação da mulher grávida à direção do estabelecimento, indicando nome, endereço e grau de parentesco da pessoa designada;

II - no caso de serviço privado, todo e qualquer pagamento de despesa decorrente desse acompanhamento é efetuado pelo acompanhante, sem quaisquer ônus para o estabelecimento hospitalar, inclusive aqueles relativos às refeições;

III - os atos praticados pelo acompanhante nas dependências da instituição são de sua inteira responsabilidade.

Art. 4º A assistência à mulher em trabalho de parto e durante o parto é realizada por médico obstetra, enfermeiro obstetra e técnico de enfermagem, com apoio de doula, quando solicitado.

Parágrafo único. Na casa de parto, a equipe responsável é composta por enfermeiro obstetra e por técnico de enfermagem.

Art. 5º As atividades educativas e os cursos pré-natais incluem



orientações sobre parto e pós-parto humanizados, extensivas aos futuros acompanhantes.

Parágrafo único. A mulher grávida deve ser incentivada a fazer plano de seu parto, sendo este comunicado à equipe de atendimento ao seu parto.

(...)”
(Grifou-se)

Portanto, considerando que a nossa legislação estadual já prevê a 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 Complementar nº 011/2024, 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 dispõe 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.

No que tange ao **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Araguaína, reserva à lei complementar a matéria aqui tratada:

“**Art. 57.** Devem obrigatoriamente ser **objeto de lei complementar** os projetos que versem sobre:
(...)
XV – **Diretrizes municipais de saúde** e de assistência social;
(Grifou-se)

Conforme demonstrado acima, a Lei Orgânica Municipal exige que o projeto de lei que verse sobre diretrizes municipais de saúde deve, obrigatoriamente, ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais, quanto à iniciativa e forma.

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 a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM. É válido lembrar que o **Presidente da Mesa Diretora somente votará em projetos com quórum de maioria absoluta quando ocorrer empate**, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica 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 Complementar nº 011/2024, 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 04 dias do mês de abril de 2024.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO

Advogada da Câmara Municipal⁶

Matrícula nº 1065812

OAB/TO 5268

⁶ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

