



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUARI  
MINAS GERAIS

**CONSULTORIA JURÍDICA**

**PARECER Nº 008/2022**

*Projeto de Lei n. 186/2021*, “Dispõe sobre a prioridade de atendimentos em equipamentos públicos e privados de saúde para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Município de Araguari”/ *Proponente: Vereadora Denise Cristina Lima de Andrade*

---

O projeto peca pelo vício da iniciativa, pois, segundo o sistema político-administrativo preconizado pela Constituição Federal, o Poder Executivo tem a função de administrar e decidir sobre suas ações e gerir seus órgãos. Ao Chefe deste Poder, em qualquer das esferas, cabe realizar o juízo de valor discricionário, motivado segundo a conveniência e oportunidade, para implementar ações e/ou programas, tendo em vista a satisfação do interesse público.

Nesta seara, os atos ou ações do Poder Executivo não podem sofrer interferência de outros Poderes. É o que reza o princípio da harmonia e separação dos Poderes, consagrado no art. 2º do Diploma Maior.

Além disso, a proposta viola o princípio constitucional da livre iniciativa (art. 170 da Constituição Federal), quando inclui os estabelecimentos privados na obrigação.

Na mesma linha de entendimento, segue o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal (parecer em anexo)

É o nosso parecer,  
**Salvo melhor juízo.**

Araguari, 5 de janeiro de 2022.

**Hamilton Flávio de Lima**  
Assessor Técnico Parlamentar - Consultoria Jurídica

**Ilza Maria Naves de Resende**  
Advogada

## **P A R E C E R**

Nº 4319/2021<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que dispõe sobre a prioridade de atendimentos em equipamentos públicos e privados de saúde para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Município. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a prioridade de atendimentos em equipamentos públicos e privados de saúde para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Município.

A consulta vem acompanhada de link para acesso à propositura.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, temos que a violência contra a mulher é produto de uma construção histórica que guarda em seu cerne estrita correlação com as categorias de gênero, classe e etnia e suas relações de poder.

Ao contrário do que possa parecer, ainda nos dias atuais, mulheres se encontram em grave posição de desvantagem em face dos homens. A prova deste fato pode ser aferida com a análise da Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher que, muito embora reflita ampla adesão dos Estados, enfrenta o paradoxo de ser um dos instrumentos internacionais sobre Direitos Humanos que recebeu o maior número de reservas

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR ILZA MARIA NAVES DE RESENDE,ADVOGADO/CONSULTORIA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (ARAGUARI-MG)

formuladas pelos Estados signatários, sobretudo na cláusula relativa à igualdade entre homens e mulheres na família. As reservas apostas à mencionada Convenção foram justificadas com base em argumentos de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal, o que corrobora o quanto a implementação dos direitos humanos das mulheres encontra-se vinculada à dicotomia espaço público e espaço privado, tornando dificultosa sua efetivação.

No âmbito do referido espaço privado, mormente em seu núcleo familiar, muitas mulheres são vítimas dos diversos tipos de violência reconhecidos, quais sejam: de ordem física, sexual, patrimonial, psicológica e moral.

Na perspectiva das relações domésticas, a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), atendendo aos anseios da comunidade internacional, cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Mais especificamente com relação ao projeto de lei em tela, destacamos que o art. 8º da Lei nº 11.340/2006 estabelece parâmetros para a implementação de política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher a ser articulada em conjunto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já o art. 9º da Lei nº 11.340/2006 versa sobre a assistência à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

Pois bem, a propositura objeto da presente consulta, de iniciativa parlamentar, pretende estabelecer prioridade de atendimento à mulher vítima de violência nos serviços de saúde, públicos e privados, em âmbito municipal. No que tange aos hospitais públicos municipais, não se pode olvidar que se trata da instituição de um programa de governo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, independentemente da aquiescência do Poder Legislativo municipal por intermédio de um processo legislativo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração". (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Em cotejo, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Por conseguinte, no que tange aos hospitais da rede pública municipal, não há que se cogitar deflagrar processo legislativo para que o Chefe do Executivo venha instituir programa de governo, devendo o Prefeito instituí-lo diretamente por ato de gestão.

Em cotejo, para que o Chefe do Executivo venha estabelecer o presente programa há de se considerar que, por se tratar de uma política pública do sistema de saúde, imperioso que se atenda às normas constitucionais regentes no âmbito do sistema de saúde pública (art. 196 da Constituição Federal), das regras relacionadas ao Sistema Único de Saúde - SUS as quais determinam dentre outras medidas: (i) a obrigatoriedade de coordenação e integração entre as entidades da Federação nas ações de saúde pública, (ii) a direção única, em cada esfera de governo das ações de saúde, bem como (iii) a realização das ações e serviços de saúde de forma regionalizada e hierarquizada, compondo um sistema único.

Adiante, no que tange à imposição em tela aos hospitais públicos estaduais e federais eventualmente instalados em âmbito municipal, flagrante a afronta ao pacto federativo inserto nos arts. 1º e 18 da Lei Maior.

Por derradeiro, no que tange aos hospitais particulares instalados na municipalidade, temos violação ao postulado constitucional da livre

iniciativa (art. 170 da Constituição Federal). Para maiores esclarecimento acerca do princípio constitucional da livre iniciativa, recomendamos a leitura do Parecer/IBAM nº 1467/2019.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura apresentada. No mais, assentamos a possibilidade da implementação do programa, no que tange aos hospitais públicos municipais, por ato de gestão do Chefe do Executivo municipal, desde que observadas as diretrizes do Sistema Único de Saúde, mormente aquelas pertinentes aos atedimentos de emergência.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 2021.