



Parecer n. 186/23

### PARECER PRÉVIO

Trata-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar que assegura às mulheres o direito de terem como acompanhante, uma pessoa de sua livre escolha, durante consultas e exames em geral nos estabelecimentos de saúde públicos e privados no Município de Porto Alegre e estabelece que em caso de consultas e exames em geral que envolvam algum tipo de sedação, a presença de acompanhante será obrigatória.

Apregoadado o projeto veio para análise desta Procuradoria nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

É o relatório.

Primeiramente, tenho que a matéria não se insere dentre aquelas que são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo nem viola o princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Quanto a iniciativa das leis a regra é a iniciativa concorrente, de modo que as hipóteses de limitação a iniciativa parlamentar devem ser interpretadas restritivamente. Neste sentido, já se pronunciou o STF:

*“(...) iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...)” - (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001).*

São, assim taxativamente, de iniciativa privativa do Prefeito, por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CF, 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.

Basta uma simples análise para verificar que o projeto não trata de nenhum desses temas.

Não se verifica, por outro lado, no projeto em questão qualquer interferência direta na gestão administrativa, caso em que haveria violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

É certo que o projeto de lei em questão ao estabelecer obrigações aos prestadores de serviços de saúde, impõe por decorrência lógica uma ação fiscalizatória por parte do Executivo Municipal, mas isso por si só, não traduz invasão de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Vale aqui a análise feita pelo Subprocurador Geral de Justiça de São Paulo em parecer na ADI nº 0422153-16.2010 contra lei municipal que dispunha sobre a obrigatoriedade de isolamento visual dos usuários das agências bancárias no âmbito daquele Município:

*“Se, para cumpri-la, será ou não necessária a criação de novos cargos de fiscalização, ou mesmo se será ou não necessária atividade suplementar de servidores, e se isso provocará ou não maiores gastos por parte do Poder Público, é algo que dependerá essencialmente da opção político-administrativa, calcada na esfera da conveniência e oportunidade administrativa, a cargo do chefe do Poder Executivo Municipal. E essa avaliação e decisão ocorrerão no âmbito administrativo, não decorrendo diretamente da lei impugnada.”*

*Nada assegura que, para a realização da fiscalização quanto ao cumprimento da lei impugnada, será mesmo imprescindível a criação de cargos, órgãos públicos, ou mesmo a realização de despesas complementares cuja fonte de receita não foi prevista.”*

Aliás, quase sempre a lei implica, de uma ou de outra forma, a atuação da Administração ou do Poder Executivo, de modo que se tal fosse limite a iniciativa parlamentar esta ficaria praticamente inviabilizada.

Por outro lado, não se verifica qualquer violação à competência da União ou do Estado, já que cuida de matéria de interesse local relacionada ao exercício de seu poder polícia visando assegurar a segurança e o bem estar dos munícipes. Ademais, a competência legislativa sobre proteção e defesa da saúde é concorrente (art. 24, XII da CF).

Não vemos também interferência indevida no exercício de atividade privada que possa implicar em violação ao princípio da liberdade ou da livre iniciativa. Qualquer atividade, ainda que de caráter privado, que possa afetar a segurança, a saúde e à incolumidade física das pessoas pode, sim, sofrer a interferência estatal de modo assegurar à preservação daqueles valores.

Entendo, contudo, que a proposta viola o princípio da igualdade uma vez que homens e mulheres são iguais perante a lei e não parece haver razão para distinção no caso. Homens e mulheres podem ser vítimas de violência, abuso ou importunação sexual especialmente quando submetidos a procedimentos de sedação ou exposição corporal. Assim como, a obrigatoriedade sem exceções pode por em risco à saúde daqueles que precisam atendimento de urgência ou emergência quando não se pode esperar a chegada de um acompanhante. Neste sentido, destaco as razões de veto do Executivo Municipal de Ponta Grossa à projeto de lei de teor similar:

"Nesse ponto, os técnicos de gestão em saúde da FMS entendem que 'dentre as diretrizes do SUS temos: equidade, igualdade, integralidade e universalidade. Tendo em vista os princípios básicos e as diretrizes do SUS, não é viável que ocorra a distinção entre os gêneros dos usuários, priorizando assim de forma unilateral o gênero feminino, pois ambos podem ser submetidos a procedimentos de sedação ou exposição corporal, o que não minimiza os riscos e tão quanto a exposição destes a fatores condicionantes e determinantes de caráter moral, psicológico, étnicos/raciais ou até mesmos os físicos.'"

"A Legislação Federal prevê os procedimentos médicos/hospitalares excepcionais nos quais o acompanhante é autorizado a se fazer presente, como é o caso do Estatuto do Idoso, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto da Pessoa com Deficiência. Em todos esses casos não se faz distinção de gênero, ..."

"Nunca é demais lembrar que existem procedimentos médicos que exigem sedação em situação de emergência hospitalar, para os quais dificilmente haverá tempo hábil para – antes do procedimento – esperar-se a chegada de um parente ou acompanhante, o que, neste ponto, inviabiliza completamente a execução da lei em análise..." - fonte: <https://dcmmais.com.br/ponta-grossa/prefeita-de-pg-veta-lei-de-protacao-a-pacientes-mulheres/>

A violação ao princípio da igualdade pode ser superada alterando-se a proposição para assegurar o direito à acompanhante a todos sem distinção de gênero. E à obrigatoriedade do § 1º do art.

1º podem ser previstas exceções. E acho que a questão vai além dos casos de urgência e emergência. Não se pode deixar de considerar que nem sempre é possível contar com a presença de um acompanhante (parente ou amigo) de modo que não parece razoável que um adulto em plena capacidade não possa decidir a respeito. Exames pelo SUS muitas vezes tem fila de espera. O que acontecerá se o acompanhante não comparecer? O paciente terá que marcar nova data? Entrar na fila de novo? Vale dizer que não é incomum o tempo de espera de 9 meses ou mais para se realizar um exame de endoscopia ou colonoscopia.<sup>1</sup>

Quanto ao disposto no art. 3º em razão do princípio constitucional da legalidade as sanções administrativas devem ser definidas em lei.

Isso posto, entendo que a proposta é inconstitucional. É de se considerar, contudo, que são inconstitucionalidades superáveis através de modificações pontuais no projeto, conforme exposto acima.

Em 13 de março de 2023.

<sup>1</sup>“Kátia Dutra dos Santos está esperando, desde abril de 2022, uma endoscopia para sua filha, Alícia, de 13 anos.” - reportagem de jan/2023 em <https://sul21.com.br/noticias/saude/2023/01/mais-de-96-mil-porto-alegrenses-estao-na-fila-de-espera-para-exames-pelo-sus/> . “Mais de 600 pessoas aguardam por uma colonoscopia pelo SUS na Santa Casa, e o tempo médio de espera para a realização é de nove meses.” - reportagem de out/2020: <https://setorsaude.com.br/santa-casa-de-porto-alegre-realiza-mutirao-de-exames-a-pacientes-do-sus/> .



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 14/03/2023, às 14:23, 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 **0520475** e o código CRC **6E6C6F1C**.