



PARECER PRÉVIO Nº 1074/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que estabelece, no âmbito do Município de Porto Alegre, a equiparação das gestantes vítimas de abuso sexual às gestantes de risco para fins de acesso prioritário na marcação e realização de exames de ultrassom durante o período gestacional.

Após apregoamento pela Mesa (0632801), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

A Constituição Federal confere aos entes federativos competência administrativa para cuidar da saúde e assistência públicas (art. 23, inc. II, da CF). Na mesma linha protetiva, a Lei Orgânica Municipal estatui que ao Município compete prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes (art. 9º, inc. II, da LOM). Além disso, compete ao Município organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, inc. V, da CF e art. 8º, inc. III, da LOM), cabendo-lhe, ainda, legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I, da CF e art. 9º, inc. III, da LOM). Nesse passo, ao dispor sobre procedimentos de saúde no âmbito da Administração Municipal, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa local (art. 30, inc. I, da CF).

Em relação ao aspecto subjetivo da proposição, parece-nos, porém, haver vício formal de iniciativa. Isso porque a matéria nela veiculada apresenta natureza eminentemente técnica, inserindo-se, portanto, na chamada *reserva de Administração*. Com efeito, o princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF) atribui ao Poder Executivo um domínio de funções tipicamente administrativas, que devem ser desempenhadas por ele com exclusividade, através de suas instâncias técnicas, sem margem para interferências legislativas ou judiciais. A esse respeito, confira-se a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.454/2017. PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DE SAÚDE. LEGITIMIDADE ATIVA. FUNÇÃO REGULATÓRIA. ANVISA. DIREITO À SAÚDE. PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO DEFICIENTE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. 1. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS tem representatividade e pertinência em relação ao tema da regulação referente à segurança de medicamentos. 2. Nos termos do art. 200, I, da Constituição da República, compete ao Sistema Único de Saúde controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos. A formulação dessa política encontra fundamento na função regulatória do Estado e, mais genericamente, na atuação do Estado na economia (art. 174 da Constituição). 3. A execução dessa política de controle está a cargo da Anvisa, a agência responsável pelas ações de vigilância sanitária (art. 6º, I, a, e § 1º, da Lei 8.080/90 e art. 4º da Lei 9.782/99) que detém a competência para regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública (art. 8º, caput, da Lei 9.782/99). Por sua vez, a Lei n. 6.360/1976 dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências. 4. A atuação do Estado por meio do poder legislativo não poderia, sem elevadíssimo ônus de inércia indevida ou dano por omissão à proteção da saúde por parte da agência reguladora, autorizar a liberação de substâncias sem a observância mínima dos padrões de controle previstos em lei e veiculados por meio das resoluções da Anvisa, decorrentes de cláusula constitucional expressa. 5. O texto da lei n.º 13.454/2017 e sua interpretação conduzem à indevida dispensa do registro sanitário e das demais ações de vigilância sanitária, razão pela qual é materialmente inconstitucional. 6. Pedido julgado procedente. (STF, ADI 5779, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

SAÚDE – MEDICAMENTO – AUSÊNCIA DE REGISTRO – INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional ato normativo mediante o qual autorizado fornecimento de substância, sem registro no órgão competente, considerados o princípio da separação de poderes e o direito fundamental à saúde – artigos 2º e 196 da Constituição Federal. (STF, ADI 5501, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-283 DIVULG 30-11-2020 PUBLIC 01-12-2020)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONTRATO DE FORNECIMENTO DE GÁS. PRORROGAÇÃO DETERMINADA NA ORIGEM. SUSPENSÃO DEFERIDA NO ÂMBITO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DESCABIMENTO. CONTROVÉRSIA QUE NÃO OSTENTA NATUREZA CONSTITUCIONAL DIRETA, MAS APENAS INDIRETA E OBLÍQUA. INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. NECESSIDADE DE DILAÇÃO FÁTICO-PROBATÓRIA, INCABÍVEL NA VIA ESTREITA DAS SUSPENSÕES. QUESTÕES DE NATUREZA TÉCNICA RELACIONADA À COMPOSIÇÃO DE CUSTOS QUE RECOMENDAM POSTURA DE DEFERÊNCIA JUDICIAL. MAIOR CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ENTES RESPONSÁVEIS. PEDIDO DE SUSPENSÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF). 2. In casu, não se revela cabível o incidente de contracautela perante o Supremo Tribunal Federal, porquanto a questão controvertida na origem é matéria de natureza eminentemente infraconstitucional, relativa à interpretação de cláusulas contratuais referentes à composição do preço do gás fornecido, bem como à possibilidade de prorrogação da avença que tinha termo final no mês de dezembro de 2021.

Ademais, a verificação acerca da abusividade do preço oferecido pela Petrobrás à empresa estatal cearense e da existência de discrepância injustificada entre preços praticados nas diversas unidades da federação demandaria dilação fático-probatória, providência incabível na espécie. Precedentes. 3. Ao Poder Judiciário cabe atuar, em princípio, com deferência em relação às decisões técnicas formuladas por entes governamentais que detém maior capacidade institucional para o equacionamento da discussão. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STF, SS 5564 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 24-06-2022 PUBLIC 27-06-2022)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART. 6º, § 2º, DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. 1. Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão socioeconômica. 2. A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida. 3. Pedido julgado improcedente. (STF, ADPF 825, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 25-11-2021 PUBLIC 26-11-2021)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENS E SERVIÇOS PRIVADOS. DECISÃO IMPUGNADA QUE SUSPENDE A MEDIDA. ALEGAÇÃO DE RISCO DE LESÃO À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS. OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA PRERROGATIVA ABRANGIDA PELA COMPETÊNCIA ESTADUAL. LEI 13.979/2020, ART.3, VII. ADI 6.362. FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA LIGADA AO ENFRENTAMENTO DE IMINENTE PERIGO PÚBLICO. PERIGO DE DESESTRUTURAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL PARA O ATENDIMENTO ADEQUADO DE DIAGNOSTICADOS COM COVID-19 E SÍNDROME RESPIRATÓRIA AGUDA GRAVE. DEFERÊNCIA JUDICIAL ÀS AUTORIDADES QUE DETÊM MAIOR CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ESTREITO ÂMBITO DE COGNIÇÃO DOS INCIDENTES DE CONTRACAUTELA. SUSPENSÃO JULGADA PROCEDENTE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF). 2. In casu, verifica-se que a decisão atacada representa potencial risco de violação à ordem público-administrativa e à saúde pública no âmbito do Estado de Pernambuco, ante a real possibilidade de desestruturação do planejamento formulado pelas autoridades estaduais para o atendimento de cidadãos diagnosticados com Covid-19 e Síndrome Respiratória Aguda Grave, bem como que a medida administrativa impugnada na origem foi tomada no exercício de competência legítima do ente federativo e com observância dos respectivos requisitos legais e constitucionais. 3. Não cabe ao Judiciário substituir-se à atuação típica das autoridades administrativas na definição de políticas públicas de saúde quando sua atuação não desborda de limites legais objetivos, ante a evidente maior capacidade institucional do Poder Executivo para o equacionamento da matéria e considerado o princípio da separação dos poderes. 4. Agravo a que se nega provimento. (STF, SS 5554 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 30/05/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-113 DIVULG 09-06-2022 PUBLIC 10-06-2022)

Nesse ponto, é importante lembrar que eventual sanção à proposição não convalida o vício de iniciativa (ADI 700, ADI 2.904, ADI 2.867 e ADI 2.305, todas do STF).

Demais disso, é relevante anotar que o valor a título de multa, penalidade prevista no artigo 2º, § 2º, deve ser fixado em lei, em atenção ao princípio da legalidade (art. 5º, *caput*, inc. II, da CF).

Por fim, no que se refere à forma objetiva, importa assinalar que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências especiais em relação à espécie normativa e ao quórum de aprovação.

IV. Alternativa regimental

Como alternativa para os casos em que ausente a iniciativa para deflagrar o processo legislativo, o Regimento Interno da CMPA prevê a propositura de Indicação, expediente político-legislativo que permite ao autor formular sugestões de atos de gestão, políticas públicas e projetos que sejam próprios do Poder Executivo (art. 96 do RICMPA).

V. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição não apresenta conformidade jurídica, admitindo-se, no entanto, a sua veiculação mediante o expediente de Indicação.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 04/11/2023, às 16:44, 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 **0648459** e o código CRC **42616466**.