

PARECER Nº 384/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo nº: 6824/2021

Autoria: Michelly Alencar

Assunto: Projeto de Lei que: INSTITUI AS DIRETRIZES PARA A POLÍTICA MUNICIPAL DE ORIENTAÇÃO, DIAGNÓSTICO E TRATAMENTO DA ENDOMETRIOSE, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que objetiva instituir diretrizes para a política municipal de orientação, diagnóstico e tratamento da endometriose, no âmbito do município de Cuiabá. A Excelentíssima Vereadora aduz na Justificativa:

“(...) didaticamente elucida-se que o endométrio consiste em uma mucosa que reveste a parede interna do útero, sensível às alterações do ciclo menstrual, onde o óvulo depois de fertilizado se implanta. Se não houver fecundação, boa parte do endométrio é eliminado durante a menstruação e o que sobra volta a crescer e o processo se repete a cada ciclo.

(...) Neste contexto, insta salientar que a endometriose afeta a qualidade de vida da mulher, compromete também suas relações pessoais e profissionais, e apesar da gravidade da doença e do grande número de mulheres que sofrem com este mal, a desinformação a respeito da endometriose leva ao diagnóstico tardio, piorando as condições de tratamento e prolongando o sofrimento”.

Dessa maneira, as diretrizes pretendidas com o presente projeto de lei compreendem a implementação de ações como campanhas de divulgação de informações sobre a endometriose, coleta de dados, avaliações médicas, orientações às pacientes, entre outras medidas.

Sendo assim, a propositura foi encaminhada para esta Comissão, nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, para a análise dos aspectos legais,



constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei.

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

Primeiramente cumpre analisar a competência atinente ao tema. Observa-se que o cerne do projeto de lei tange à endometriose, doença que afeta a qualidade da saúde e da vida de mulheres, de forma que o tema central da propositura é a saúde pública.

Dessa forma, salienta-se que a saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, com status de direito fundamental, dentro do rol de direitos sociais, conforme estabelece o art. 6º, da Constituição Federal. Sendo assim, cabe ao Poder Público zelar e implementar políticas sociais que garantam a efetividade dessa garantia. Nesse diapasão, cabe ao município a instituição de política pública de saúde em seu território, conforme preceitua a Constituição Federal:

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;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, **serviços de atendimento à saúde da população**;

Além disso, **a Lei Orgânica do Município de Cuiabá (LOM)** também se encontra no mesmo sentido:



Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:

o) prestar serviços de atendimento à saúde da população;

(...)

Art. 164 A saúde é direito de todos os Municípios e dever do poder público, assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem à **eliminação do risco de doenças e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.**

Parágrafo único. Entende-se como saúde a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso aos serviços de saúde, garantidas através de um plano de desenvolvimento urbano elaborado de acordo com o Art. 301 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Não resta dúvida, portanto, da competência do município para legislar sobre o tema. A questão a ser enfrentada a seguir deve ser a de dirimir se cabe a competência concorrente ou se a matéria está inserida no âmbito da reserva de competência do Executivo.

Não se olvida que ao Prefeito cabe o exercício das tarefas típicas de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Assim, políticas públicas são conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural ou econômico.

Elucida-se ainda que o conceito de políticas públicas possui dois sentidos diferentes. No sentido político, encara-se a política pública como um processo de decisão, em que há naturalmente conflitos de interesses. Por meio das políticas públicas, o governo decide o que fazer ou não fazer. O segundo sentido se dá do ponto de vista administrativo: as políticas públicas são um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo.

Definir políticas públicas é matéria atinente à função executiva desde que diante de escolhas possíveis para sua execução, visto que é da essência da atividade do Poder Executivo fazer escolhas administrativas nos limites da lei e do orçamento público.

O que importa para o presente caso é a análise do que dispõe a proposta de iniciativa parlamentar, para que se possa definir se esta esbarra no princípio da separação dos poderes.

Primeiramente, frisa-se que o projeto de lei em apreço não estabelece por si mesmo uma política pública com atribuições dirigidas a determinados órgãos do Poder Executivo, o que significaria ferir o disposto no art. 27 da LOM e 195 da Constituição do



Estado de Mato Grosso, por ser medida de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

O projeto tem como objetivo definir “diretrizes” para a instituição de uma política pública de saúde de orientação, diagnóstico e tratamento da endometriose.

Dessa forma, um projeto de lei que demanda a atuação positiva do Poder Executivo não se enquadra necessariamente como uma proposição de iniciativa privativa deste, já que, se limitada a definir diretrizes para políticas públicas, não há violação ao princípio da separação de poderes.

Ao contrário, entendemos que a colaboração do Legislativo auxilia sobremaneira a qualidade da política em questão e representa de maneira mais fidedigna a vontade do povo na implementação da medida. Nesse diapasão, segue o **entendimento da jurista Maria Paula Dallari Bucci (Revista de Informação Legislativa - Políticas públicas e Direito Administrativo, pg. 96 e 97):**

“Parece relativamente tranqüila a idéia de que **as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica separação de poderes de Montesquieu.** Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo, Poder Executivo, perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições. (...)

Todavia, como programas de ação, ou como programas de governo, não parece lógico que as políticas possam ser impostas pelo Legislativo ao Executivo. **O mais correto seria que pudessem ser realizadas pelo Executivo, por iniciativa sua, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo.**”

Diante do exposto, tendo em vista que a Excelentíssima Vereadora objetiva instituir diretrizes para a política municipal que tange à endometriose, entendemos que o projeto de lei atende aos requisitos constitucionais e legais, se enquadrando na competência municipal e parlamentar de iniciativa.

Ademais, ressaltamos que o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento que culminou no tema 917, proferiu entendimento elucidativo sobre a competência para a iniciativa de lei municipal. **Em linhas gerais, resta pacificado que a Lei Parlamentar que não altera a estrutura do Poder Executivo é legítima.** Segue a tese do tema 917:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos



(art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)."

Dessa maneira, além da pertinência da propositura pela competência parlamentar de estabelecer diretrizes para política pública, conforme exposto, **o projeto de lei em questão também é pertinente pois não tratou da estrutura, da atribuição ou do regime jurídico dos servidores públicos do Executivo Municipal.**

Nesse sentido, os tribunais superiores já se manifestaram a respeito da constitucionalidade de projetos de lei similares:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI PROCEDIMENTOS E DIRETRIZES PARA A INSTALAÇÃO DE SANITÁRIOS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1414061 RJ, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 13/06/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-06-2023 PUBLIC 22-06-2023)**

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA A FIXAÇÃO DE PLACA EDUCATIVA. TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II - **Norma de origem parlamentar que determina a fixação de placa educativa, por não criar, extinguir ou alterar órgão da Administração Pública, não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.** III - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911-RG/RJ, Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que



“[N]ão usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1338645 RJ 0046963-08.2016.8.19.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 26/01/2022)

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. **LEI 5.482/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE TORNEIRAS ECONÔMICAS EM TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR . CONSTITUCIONALIDADE.** LEGISLAÇÃO QUE, EMBORA CRIE DESPESAS, NÃO FERE A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA. 1. Cuida-se, na origem, de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Volta Redonda em face da Lei Municipal 5.482, de 21 de maio de 2018, que dispõe sobre a implantação de torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais. 2. O Órgão Especial do Tribunal local julgou procedente o pedido, ao fundamento de que houve usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre normas de organização e funcionamento da Administração Pública, com consequente violação ao princípio da separação dos poderes. 3. **Quanto ao art. 61, parágrafo 1º, I e II, e suas alíneas, da Constituição Federal – que trata de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo –, esta SUPREMA CORTE tem entendimento sedimentado no sentido de que o rol constante da referida norma constitucional é taxativo, por restringir a competência do Poder Legislativo.** 4. **Entretanto, no caso concreto, não há falar em violação à separação dos poderes, pois a norma em análise não tratou sobre organização e funcionamento da Administração Pública.** 5. A respeito da criação de despesa para a Administração por lei de iniciativa parlamentar, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, fixou a seguinte tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição



de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). 6. Examinando situação rigorosamente simétrica, o acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado. 7. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - RE: 1386784 RJ, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/08/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022)

Portanto, verifica-se a pertinência do projeto de lei em análise e o respeito ao princípio da separação dos poderes. Ainda, conforme salientado linhas atrás, a matéria proposta cuida de medida de saúde, que é um direito fundamental e tem como base o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Dessa maneira, o STF entende que todos os entes da federação têm a obrigação, observados os limites de suas respectivas competências legislativas, de assegurar o cumprimento de ações públicas que garantam o mínimo existencial das pessoas.

O projeto em comento, ao definir diretrizes de uma política municipal de saúde voltada a preservar a dignidade das mulheres e adolescentes que sofrem com endometriose nada mais faz do que dar concretude ao preceito da dignidade humana, uma vez que o Poder Público não pode ignorar o funcionamento fisiológico do corpo feminino e o impacto na saúde que as mulheres estão suscetíveis.

Na esteira de se preservar a legalidade se faz necessário analisar o art. 6º do projeto de lei, que assim determina: “*Art. 6º - Fica o Poder Executivo autorizado a divulgar nos meios de comunicação social, através da Secretaria Municipal de Saúde, esclarecimentos à população sobre o atendimento à endometriose e à infertilidade, bem como sobre a semana de prevenção*”.

Observa-se, assim, que o artigo citado extrapola o objeto fixado de estabelecer “diretrizes” e impõe obrigação ao Poder Executivo, o que fere a reserva de iniciativa e viola a separação dos poderes, uma vez que a forma de cumprimento da política pública é tarefa do Poder Executivo, tornando este dispositivo inconstitucional. Dessa forma, a Comissão propõe a apresentação de **emenda supressiva integral ao artigo 6º e remuneração do art. 7º para art. 6º.**

No mais, as implicações sociais do projeto de lei não serão abordadas neste parecer, uma vez que são atinentes ao mérito da questão e objeto de análise de comissão específica, cabendo a esta comissão se ater aos critérios legais e constitucionais. Assim, considerando que a competência legislativa foi demonstrada sob diversas perspectivas, estando resguardada a constitucionalidade e legalidade, **opinamos pela aprovação do projeto de lei com emendas.**

2 – REGIMENTALIDADE:



O projeto cumpre as exigências regimentais.

3 – REDAÇÃO:

O projeto **atende parcialmente** às exigências a respeito da técnica de redação impostas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, razão pela qual se fazem necessárias emendas de redação para adequação às normas, nos seguintes termos:

EMENDA SUPRESSIVA 01 – Suprimir o art. 6º integralmente e remunerar o art. 7º para art. 6º.

“(…)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

EMENDA DE REDAÇÃO 02 – Retirar o hífen após os arts. 1º, 2º, 4º, 5º e 6º após a remuneração.

“Art. 1º Ficam criadas as diretrizes para a implantação de Política Municipal de Orientação, Diagnóstico e Tratamento da Endometriose.

Art. 2º A Política Municipal de Orientação, Diagnóstico e Tratamento da Endometriose poderá compreender as seguintes ações: (...)

Art. 4º O Sistema de Saúde Municipal fica encarregado de divulgar, prestar informações e orientar mulheres que busquem alternativas para a infertilidade causada pela endometriose.

Art. 5º O sistema supracitado proporcionará a portadora da endometriose o acesso aos medicamentos necessários ao controle da moléstia.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

4 – CONCLUSÃO:

Por observar as normas constitucionais vigentes, bem como os requisitos de competência legislativa do ente municipal, e se enquadrar no escopo parlamentar de instituir diretrizes para políticas públicas, opinamos pela aprovação com emendas, salvo juízo diverso.

III - VOTO:



VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS.

Cuiabá-MT, 22 de março de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 370039003000390036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 25/03/2024 11:55

Checksum: **9C9800E73D718B8816C75EB00E2D329356CB8789EEF77E55B9BBB6A4F45757D3**

