



**CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO**  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Novo Hamburgo, 17 de abril de 2023.

**Para: Comissão de Constituição, Justiça e Redação**  
**Assunto: Projeto de Lei nº 10/2023**

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO  
PROTOCOLO  
DOC Nº 217/23 14.08

18 ABR 2023

**Senhor Presidente:**

J. Carlos

Nos termos do Regimento Interno desta Casa, Resolução nº 8/2009 viemos respeitosamente a presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO** a decisão desta Comissão, que concluiu não ser possível a regular tramitação e apreciação do Projeto de Lei em tela sob alegação de impedimentos de natureza constitucional, legal ou regimental.

**Da tempestividade e do Cabimento:**

O artigo 56, parágrafo 1º da Resolução nº 8/2009, determina que nos casos em que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação entender que haja impedimento constitucional, regimental ou legal, o recurso cabível é a impugnação, e tendo como prazo de impugnação dez dias úteis a contar de seu recebimento, a presente impugnação se faz tempestiva.

**DAS RAZÕES RECURSAIS**

O Projeto de Lei apresentado pelo edil assegura o direito à presença de acompanhante aos pacientes em cirurgias, consultas e demais procedimentos médicos nas unidades de saúde pública e privada, no âmbito do município de Novo Hamburgo, e dá outras providências.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Em conformidade com os artigos 29 a 31 da Constituição Federal, dentre as atribuições da Câmara de Vereadores, são previstas a elaboração da Lei Orgânica do Município; a fiscalização e julgamento das contas do Executivo, **bem como a elaboração de lei sobre assuntos de interesse local.**

Ao Vereador cabe a função de representar, buscando no seio da sociedade as preocupações da comunidade. Com base na importante missão representativa, é externada a função legislativa, na qual o legislador implementa as funções representativas, colocando-as em prática.

Impedir que um projeto apresentado pela Vereança seja encaminhado ao plenário, significa não acatar a vontade popular, uma vez que a Câmara Municipal é o desaguadouro das reclamações e reivindicações da população quanto à ausência, precariedade ou mal funcionamento dos serviços públicos.

Cabe ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo representar grandes órgãos de uma mesma e única pessoa jurídica que é o Município. Por isso, precisam viver em harmonia.

A propósito, confira-se a lição de José Afonso da Silva:

*Cabe assinalar que nem divisão de funções entre órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contra pesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.<sup>1</sup>*

Ainda, conforme definição de José Afonso da Silva:

*Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.<sup>2</sup>*

**A Lei pela qual se objetiva é clara e objetiva, não se fazendo qualquer interferência na atribuição do Poder Executivo e não implicando qualquer modificação na sua estrutura ou administração.**

Há de se distinguir as normas constitucionais atinentes à Administração Pública com a qual se pretende implementar através do projeto de lei ora apresentado, externado através da função típica do Poder Legislativo consistente em legislar.

A respeito, cumpre registrar as lições de Hely Lopes Meirelles quando difere a função normativa do Poder Legislativo com a do Poder Executivo<sup>3</sup>

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros Editores, 30ª Ed, 2009, p. 110.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. In Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2008, pág. 286.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros, 6ª ed., 1993, p. 438-39.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*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.*

*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.*

Em parecer exarado pela procuradoria desta Casa Legislativa, foram apontadas jurisprudências para demonstrar que o projeto seria inconstitucional, **mas não há correlação temática alguma entre o Projeto de Lei nº 10/2023 e aquelas citadas nas decisões colacionadas no parecer jurídico. O tema objeto do Projeto de Lei nº 10/2023 não versa sobre:**

**1) LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA DE AÇÚCAR E O USO DE FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS;**

**2) AGENDAMENTO PRIORITÁRIO DE CONSULTAS PARA CRIANÇAS EM FASE ESCOLAR;**

**3) PRIORIDADE DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 AOS PROFISSIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA;**

**4) DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA DE KITS DE MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO PRECOCE DA COVID-19 NA REDE PÚBLICA DO SUS;**

**5) LEI MUNICIPAL QUE TRATA SOBRE O PRIMEIRO TRATAMENTO DE PACIENTE COM NEOPLASIA MALIGNA.**

**Não é matéria privativa do chefe do Poder Executivo porque não dispõe sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos, bem como não interfere não atribuições específicas do Ente, como no caso dos casos judiciais trazidos à baila no parecer da procuradoria!**

**Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento em Recurso Extraordinário n. 878.911 submetido à sistemática da repercussão geral que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas em “*numerus clausus*”, no artigo 61 da Carta Magna - matérias relativas ao funcionamento da Administração**



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo".**

A decisão do Supremo, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, fixou entendimento no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte, para dizer que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, §1, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, devido ao princípio da simetria, ainda que tais leis estabeleçam novas despesas para o município.

Ainda, a decisão do STF em repercussão geral definiu a tese 917 para reafirmar que: **“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).”** Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte.

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**  
*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

**II - disponham sobre:**

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (redação dada pela emenda constitucional nº 18, de 1998)*

*d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84,*

*f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (incluída pela emenda constitucional nº 18, de 1998)*

**Importa ressaltar que é evidente que o mundo contemporâneo**



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

praticamente não apresenta problemas que tenham reflexos circunscritos ao nível local nem que sejam particulares a um Estado-membro (nível regional) ou mesmo que respeitem os limites nacionais.

O município brasileiro está duplamente titulado para legislar sobre proteção e defesa da saúde. O primeiro título refere-se à competência para suplementar a legislação federal (limitada a normas gerais) e a estadual no que couber (competência enumerada no artigo constitucional - art. 30, II). O segundo, logicamente prioritário, é relativo à predominância do interesse local pela proteção e defesa da saúde como objeto da competência dos municípios descrita no artigo 30, I, da Carta Magna contemporânea: "legislar sobre assuntos de interesse local".

No que tange aos cuidados de saúde, a Constituição promulgada em 1988 definiu, conforme já observado, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, II), devendo ser, o adjetivo comum, nessa expressão, entendido em seu sentido literal (do latim *communis* = pertencente a todos ou a muitos).

Não é outra a lição de Silva (SILVA, J.A. Curso de direito constitucional positivo. 5a ed. São Paulo. Ed. R.T., 1989), que, sinaliza:

*Em primeiro lugar, considera competência a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. E analisando a extensão em sua classificação, considera a competência comum, cumulativa ou paralela como expressões sinônimas, significando a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida, acumulativamente.*

Pondera-se, portanto, que a expressão constitucional competência comum no que respeita ao artigo 23, II, do texto aprovado em 1988, deve ser compreendida como a capacidade e o direito que têm a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de legislar e praticar todos os atos administrativos necessários ao cuidado da saúde, "juntamente e em pé de igualdade".

Para fazer da saúde um direito social de todos, cuidando, protegendo, defendendo e atendendo-a, a Constituição reconheceu a relevância pública das ações e serviços de saúde (art. 197), definindo um sistema único (art. 198).

Nesse sentido:

*A partir de uma análise das evidências que constataam a predominância do interesse local pela saúde nas diversas fases históricas de organização da vida social e, especialmente, da discussão sobre a eficácia dos direitos sociais declarados em algumas Constituições contemporâneas, procura-se definir a responsabilidade pela garantia do Direito à Saúde. A possibilidade de responsabilização pela garantia dos direitos sociais decorre diretamente da definição legal de tais direitos, exequível na*



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*esfera local de governo. Examinando-se a estrutura constitucional brasileira para garantia da saúde como direito de todos, conclui-se que a promoção dessa responsabilidade é facilitada pela enumeração das competências municipais em matéria de saúde que são, pormenorizadamente, discutidas. DALLARI, S.G. O papel do Município no desenvolvimento de políticas de saúde. Rev. Saúde públ, S. Paulo, 25: 400-5, 1991.*

Ademais, aponta-se que diversas leis originadas por iniciativa parlamentar e semelhantes à temática prevista no PL 10/2023, já foram sancionadas neste país, a citar como exemplo:

**Lei nº 3.367, de 07 de março de 2022**, do município de **Novo Hamburgo**, que Dispõe sobre a presença de Doulas nas maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares e congêneres, das redes pública e privada, período pré-natal, trabalho de parto, parto e pós-parto imediato no município de Novo Hamburgo;

**Lei nº 9.878, de 13 de Outubro de 2022**, do Estado do Rio de Janeiro, que “Assegura o direito das mulheres de terem acompanhante, uma pessoa de sua livre escolha nas consultas e exames em geral nos estabelecimentos públicos e privados de saúde no estado do Rio de Janeiro”;

**Lei Ordinária nº 11.118, de 28 de maio de 2021**, que Dispõe sobre a permanência de acompanhantes a pacientes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e Transtorno do Deficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), nas unidades de terapia intensiva (UTIs) dos hospitais, unidades de pronto atendimento e demais instituições hospitalares, públicas ou privadas, voltadas ao atendimento de pacientes com covid-19 no Município de Fortaleza;

**Lei Ordinária nº 1.695, de 23 de fevereiro de 2023**, que Dispõe sobre o direito de toda mulher a ter acompanhante, pessoa de sua livre escolha, nas consultas e exames, inclusive os ginecológicos, nos estabelecimentos públicos e privados de saúde no Município de Valparaíso de Goiás;

**Lei Ordinária nº 5813, de 27 de dezembro de 2016**, do município de Limeira-SP, que Dispõe que toda pessoa tenha o direito a um acompanhante em exames realizados através de sedação na rede Pública, Hospitais Privados e Clínicas que disponibilizam desses serviços no Município de Limeira, e dá outras providências;

**Lei Ordinária nº 4.233, de 23 de março de 2023**, do município de Paulínia-SP, que assegura às mulheres o direito a acompanhante durante as consultas médicas, exames e demais procedimentos clínicos nos estabelecimentos de saúde públicos e privados.

Em vista disso, é firme o entendimento de que o Município dispõe de competência nomoestática (material) para legislar no que pertine ao seu interesse local, entre os quais, gize-se, insere-se a competência legiferante disposta na atual proposição – matéria de polícia administrativa em maior ou menor grau – flexibilizando e ordenando o trânsito local em conformidade com os interesses da sociedade.

Portanto, com base nas legislações colecionadas restam sanadas



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

quaisquer dúvidas quanto ao vício alegado no parecer de inconstitucionalidade, em que pese o fato de outras Câmaras Municipais já terem legislado sobre a matéria através de seus nobres Edis.

Contudo, impõe-se, por questão de Justiça elucidar que todas as proposições pesquisadas apresentam em seu escopo artigos com a mesma disposição legal prevendo prazo para que o Executivo Municipal regulamente a matéria, o que por extensão de interpretação tem-se que não ofende a autonomia e a plena separação dos poderes.

## Conclusão:

Diante do exposto, relativamente aos aspectos jurídicos e pelos precedentes em que buscamos amparo, este Vereador requer a **IMPUGNAÇÃO** do parecer exarado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, requerendo que a mesma reconsidere a sua análise, encaminhando o PL 10/2023 para a regular tramitação nesta Casa.

Atenciosamente,

  
Vereador Inspector Luz



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Notificação nº 9/2023 - COJUR/PCR

Novo Hamburgo, 10 de abril de 2023.

**Ao Senhor Vereador Inspetor Luz**

**Assunto:** Assegura o direito à presença de acompanhante aos pacientes em cirurgias, consultas e demais procedimentos médicos nas unidades de saúde pública e privada, no âmbito do município de Novo Hamburgo, e dá outras providências.

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, acolhendo o parecer da Procuradoria Geral desta Casa, que opina pela **Antijuridicidade** do Projeto de Lei nº 10/2023, bem como, atendendo ao que dispõe o § 1º, do art. 56, da Resolução nº 8/2009 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Novo Hamburgo, resolve acatar o parecer.

Confira-se a redação do dispositivo, *in verbis*:

Art. 56. O parecer da Comissão a que for submetida a proposição, concluirá por sua aprovação ou rejeição, podendo, ainda, sugerir emendas ou substitutivos quando julgar conveniente ou necessário.

§1º Quando o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, apontar impedimentos de natureza constitucional, legal ou regimental para tramitação da matéria, será o autor cientificado, mediante ofício, para que apresente impugnação por escrito, no prazo de dez dias úteis a partir da data da cientificação.

Dessa forma, notifica o autor, **Vereador Inspetor Luz**, para que, querendo, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**, apresente **IMPUGNAÇÃO** ao parecer exarado no Projeto de Lei nº 10/2023.

Atenciosamente,

Vereador Ricardo Ritter - Ica  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação