

P A R E C E R

Nº 1636/2025¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Dispõe sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Município por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar, bem como aos dispositivos de segurança por elas utilizados. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga a consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Município por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar, bem como aos dispositivos de segurança por elas utilizados.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Antes de adentrarmos à análise do projeto de lei em si, impende destacar 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.

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

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 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.

Dentro deste contexto, 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.

Pois bem, a propositura objeto da presente consulta, de iniciativa parlamentar, pretende dispor sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Município por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar, bem como aos dispositivos de segurança

por elas utilizados.

Em assim sendo, temos que cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, 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. 12^a ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

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. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme específica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rela. Desa. PALMA BISSON).

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, transgride 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).

Com espreque nas considerações exaradas, em que pese a relevância do tema, a implementação de política pública neste sentido compete ao Chefe do Executivo municipal, o qual sequer necessita da edição de lei para implementá-la. Por tal motivo, o projeto de lei submetido à análise é inconstitucional por violação ao postulado da separação dos poderes encartado no art. 2º da Lei Maior.

Outrossim, que por se tratar de uma política pública do sistema de saúde, ainda que o Executivo tenha pretensão de instaurar programa nesta seara, 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.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que o projeto de lei em tela não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Mariana Paiva Silva de Abreu
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 23 de junho de 2025.