

Porto Alegre, 24 de agosto de 2017.

## Orientação Técnica IGAM nº 22.116/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio do Sr. Ricardo, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 219, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Assegura o direito a toda pessoa de ter um acompanhante nas consultas médicas em toda rede pública de saúde e hospitais privados do Município de Ibitinga e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

Esclarecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva<sup>3</sup> ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Assim, em que pese a relevância da matéria, aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação.

Especificamente no caso do projeto de lei em análise, em princípio, considerando que a instituição de medidas que visem a assegurar o direito de qualquer pessoa a ter acompanhante em consultas médicas, poderia conduzir à

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>3</sup> Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

conclusão de que se trataria da indevida atribuição de obrigações pelo Legislativo ao Poder Executivo, a quem compete os serviços de fiscalizar o cumprimento da legislação, autuar infrações e aplicar penalidades<sup>4</sup>, afrontando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes<sup>5</sup>.

Embora também possa parecer, à primeira vista, uma norma muito pontual e casuística em detrimento do caráter abstrato e geral que a lei deve ter, por outro lado, a legislação já dispõe sobre medidas neste sentido, a exemplo do Estatuto do Idoso (Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003):

Art. 16. Ao idoso internado ou em observação é assegurado o direito a acompanhante, devendo o órgão de saúde proporcionar as condições adequadas para a sua permanência em tempo integral, segundo o critério médico.

Parágrafo único. Caberá ao profissional de saúde responsável pelo tratamento conceder autorização para o acompanhamento do idoso ou, no caso de impossibilidade, justificá-la por escrito.

Em situação semelhante, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo se pronunciou pela improcedência de ação direta que questionava a constitucionalidade de lei municipal que assegura o direito a acompanhante de idosos em internações:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 954, de 28 de janeiro de

<sup>4</sup> Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 34 - **São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

(...)

III - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;**

(...)

**Art. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:**

(...)

XV - prover os serviços e obras da administração pública;

(...)

XXI - **aprovar projetos de edificação** e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;

(...)

XXIII - **organizar os serviços internos das repartições** criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas; (grifou-se)

<sup>5</sup> Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.** (grifou-se)

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.**

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro**, salvo as exceções previstas nesta Constituição. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 2º - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.** (grifou-se)



2011, do Município de Bertoga. **Afixação de aviso em hospitais informando o direito de idosos a acompanhante em caso de internação. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao Chefe do Executivo.** Hipóteses taxativas. Divulgação de regra contida em legislação federal. Art. 16 do Estatuto do Idoso. **Ônus fiscalizatório. Ausência de aumento de despesa. Atividade inerente à Administração Pública.** Interpretação conforme à Constituição. Possibilidade. Exclusão dos hospitais públicos estaduais e federais da esfera de abrangência da lei municipal. **Ação julgada improcedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0088286-03.2013.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2013; Data de Registro: 19/12/2013) (grifou-se)

Dessa forma, não se vislumbra interferência na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, pois não cria, em maior parte, novas obrigações para o Executivo, que já as possui em maioria por decorrência de suas funções institucionais, com exceção do disposto no art. 4º: criação e gradação das penalidades aos estabelecimentos que descumprirem a lei; melhor seria deixar essa parte para o Executivo regulamentar por decreto (mas também sem mencionar isso no projeto de lei).

III. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade parcial do projeto de lei nº 219, de 2017, devendo ser retiradas apenas a criação e a gradação de penalidades a serem observadas pelo Poder Executivo no art. 4º em relação àqueles estabelecimentos que vierem a descumprir a lei no Município.

O IGAM permanece à disposição.

**Roger Araújo Machado**  
OAB/RS 93.173B  
Consultor do IGAM

**Bruno Bossle**  
OAB/RS 92.802  
Supervisor Jurídico do IGAM