



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 31 de março de 2025.

Parecer: 54/2025

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 53/2024 – “Dispõe sobre o direito ao acompanhamento familiar conjunto de ambos os pais para crianças em serviços de saúde públicos e privados no município de Birigui – SP, garantindo condições adequadas para sua efetivação, estabelecendo penalidades para o seu descumprimento e dá outras providências”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Vereador Odair José Aparecido Piacente que dispõe sobre o direito ao acompanhamento familiar conjunto de ambos os pais para crianças em serviços de saúde públicos e privados no município de Birigui – SP, garantindo condições adequadas para sua efetivação, estabelecendo penalidades para o seu descumprimento e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 951/2025, em 25 de março de 2025. Despachado para parecer em 28 de março de 2025. Recebido para parecer em 28 de março de 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que tem por objetivo no âmbito municipal, em relação aos serviços públicos e privados de atendimento de saúde, o acompanhamento de ambos os pais, quando se tratar de crianças, o



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

artigo 1º estabelece nos casos de consultas médicas, pronto atendimento, internações, exames e outros atendimentos ambulatoriais. Conforme § 1º que dispõe a idade de até doze anos sendo considerada crianças, como o disposto no artigo 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ainda em relação ao artigo 1º, § 2º, estabelece que o direito ao acompanhamento será garantido ao pai e a mãe da criança simultaneamente, na ausência de um deles deverá ser o responsável legal. § 3º esclarece em quais situações não será permitido o acompanhamento como nos casos cirúrgicos e na Unidade de Terapia Intensiva, salvo se houver recomendação médica.

O artigo 2º esclarece que os estabelecimentos de saúde deverão adotar medidas para o acolhimento dos acompanhantes, como condições adequadas para a permanência de ambos os pais, prioridade de acesso à informação, determina ainda em seu § 1º, que não poderá ser cobrado taxas ou qualquer outro valor em relação a permanência dos acompanhantes e § 2º, que o descumprimento ficará sujeito as penalidades previstas no respectivo projeto de lei, § 3º deverá o estabelecimento de saúde disponibilizar placa em lugar visível esclarecendo a permissão de ambos os acompanhantes.

A divulgação, medidas da placa que os estabelecimentos de saúde deverão providenciar de acordo com o projeto de lei, estão dispostos no artigo 3º, implicando de acordo com o § 2º e caso de descumprimento em advertência e em caso de reincidência nas penalidades previstas no projeto de lei.

As penalidades estão dispostas no artigo 4º, que determina desde advertência, passando por aplicação de multa de um a cinco por cento do faturamento mensal do estabelecimento de saúde, suspensão por



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

trinta dias do alvará de funcionamento, chegando até a cassação do alvará de funcionamento em caso de reiteradas reincidências e obstrução da aplicação da referida legislação, estabelece ainda em seu § 1º, que a fiscalização ficará a cargo da Vigilância Sanitária do município e demais órgãos competentes municipais, no caso dos serviços municipais que deixarem de cumprir o que estabelece o respectivo projeto de lei o § 2º, determina que estão sujeitos as penalidades previstas no Estatuto dos Servidores do Município de Birigüi e o § 3º, estabelece que os valores arrecados decorrentes de multas serão revertidos ao Fundo Municipal da Saúde.

II – Do Conselho Federal de Medicina.

Realizando uma pesquisa em relação ao caso concreto de acompanhantes em estabelecimentos de saúde no Conselho Federal de Medicina – CFM, foi detectado alguns pareceres em relação ao tema, como o parecer nº 14/2012 - BA, parecer nº 9/24 - CE, parecer 3/23 – GO. Desse modo pode ser percebido que existem vários pareceres em relação ao tema proposto.

Um dos pareceres, parecer ° 7/15 – MT, esclarece da seguinte maneira a permissão em relação ao número de acompanhantes:

Sobre o direito a acompanhante em atendimento de Pronto Socorro, quantos seriam e se o pai e mãe podem acompanhar o paciente como qualquer outro paciente, o adolescente tem seu direito a acompanhante garantido, desde que esta seja a sua vontade. No caso de menores de 12 anos o acompanhamento é obrigatório, não devendo o atendimento ser condicionado ao acompanhamento, especialmente nos casos e urgência e emergência. O número de acompanhantes deve ser definido pelo bom



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

senso, levando em conta além do acima descrito, o espaço físico destinado ao atendimento e o grau de relação do acompanhante com o paciente.

Outra conclusão a esse respeito se encontra no parecer nº 14/12 – BA, que assim esclarece:

A criança nos termos da Lei, uma pessoa com até 12 anos incompletos tem a autonomia limitada pelo seu desenvolvimento cognitivo incompleto, necessitando dos pais ou responsáveis para responder por seus interesses. Desta forma, no atendimento a uma criança, considera-se a necessidade da mesma estar acompanhada por um adulto, dada a sua limitação na capacidade de entendimento esperada nesta faixa etária o que, além de não lhe permitir o conhecimento sobre o problema de saúde que a acomete, inviabiliza a aplicação de condutas diagnósticas e/ou terapêuticas adequadas. O adolescente aquela pessoa entre doze e dezoito anos de idade pode ser atendido sozinho, sendo reconhecidas sua autonomia e individualidade, e garantido o direito ao sigilo das informações obtidas durante este atendimento, resguardadas as situações previstas em lei e aquelas que guardem risco de vida ao paciente ou a terceiros.

Mais um esclarecimento de acordo com o parecer nº 9/24 – CE, em relação a matéria:

EMENTA: A criança tem o direito, após avaliação médica e a necessidade de cada caso específico, de dispor de acompanhante e cuidados domiciliares visando à plena recuperação d sua saúde. Tal acompanhante deverá ser indicado no momento da avaliação do profissional Este, por seu turno, expedirá o atestado para fins de afastamento das atividades laborais do acompanhante, informando o tempo que entender necessário.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Analizando os pareceres mencionados não nos parece que existe nenhum impedimento em relação a criança contar com ambos os pais em consultas médicas, realização de determinados exames que neste caso o profissional médico é quem deverá orientar a necessidade ou não da permanência de ambos os pais em virtude do tipo de exame a ser realizado.

Também em pronto atendimento não nos parece que haverá algum impedimento pelo entendimento que podemos constatar dos pareceres expostos, mas em relação a casos de internações acreditamos que cabe ao profissional capacitado, no caso o profissional médico a analisar a situação e decidir a esse respeito, outro ponto importante ocorre em relação as instalações, nas quais na maioria das vezes a dificuldade de espaço.

III – Do Estatuto Da Criança e do Adolescente – ECA.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em seu artigo 12, estabelece que os estabelecimentos de saúde deverão proporcionar condições para a permanência de em tempo integral de um dos pais ou responsável, em casos de internação.

Assim é claro o Estatuto que em casos de internações a responsabilidade do estabelecimento de saúde é propiciar condições para apenas um dos pais ou responsável legal da criança ou adolescente, não prevendo dessa maneira a permanência de ambos os pais.

Art. 12. Os estabelecimentos de atendimento à saúde, inclusive as unidades neonatais, de terapia intensiva e de cuidados intermediários, deverão proporcionar condições para a permanência em tempo integral de um dos pais ou responsável, nos casos de internação de criança ou



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

adolescente. **Parágrafo único.** Será garantido à criança e ao adolescente o direito de visitação à mãe ou ao pai internados em instituição de saúde, nos termos das normas regulamentadoras.

IV – Do Vício de Iniciativa.

Em relação a iniciativa de matérias de políticas públicas não ocorre vício de iniciativa em relação a projeto de lei ser de origem parlamentar, esse entendimento é consolidado jurisprudencialmente pelos tribunais.

A matéria não possui previsão no rol de competências exclusivas do chefe do poder Executivo elencadas no artigo 40, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigo 24, § 2º, 47, II da Constituição do Estado de São Paulo, artigo 61, § 1º, II, alíneas a, b, c e artigo 84, II da Constituição Federal.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.618, de 13 de março de 2018, do Município de Guarulhos, que “obriga as maternidades, as casas de parto e os estabelecimentos hospitalares congêneres da rede pública do município de Guarulhos a permitir a **presença de doulas (acompanhantes) durante todo o período do trabalho de parto, do parto e do pós-parto imediato, sempre que solicitado pela parturiente e dá outras providências**”. **Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Competência concorrente em matéria de saúde pública.** Princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia. Não observada violação aos art. 196 da Constituição Federal e art. 219, da Constituição Paulista. Acesso universal e tratamento igualitário aos serviços de saúde



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

pública. Não é caso de aplicar precedente do Eg. STF (RE 581488/RS - repercussão geral no recurso extraordinário DJe de 08.04.16 Rel. Min. DIAS TOFFOLI). Situação distinta, não há contrapartida do SUS. Diretrizes do Ministério da Saúde no sentido de garantir assistência humanizada, segura e digna às gestantes, em apoio ao serviço das doulas. Pacto federativo. Lei Federal nº 10.741/03 e 8.080/90, que asseguram a presença de acompanhante durante o trabalho de parto. Leis Estaduais nº 10.241/99 e 10.689/00, que conferem ao usuário do sistema de saúde no Estado de São Paulo direito de ser acompanhado em consultas e internações. Art. 4º da Lei Municipal nº 7.618/18 exorbita interesse local ao criar penalidades não previstas em outras esferas. Fixação de prazo para a regulamentação da norma legal. Inadmissibilidade. Ingerência na organização administrativa. Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte. Direta de Inconstitucionalidade nº 2109612-09.2018.8.26.0000. (grifo nosso).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.992, de 29 de abril de 2016, do Município de São José do Rio Preto. Obrigatoriedade de instalação de recipientes com álcool gel antisséptico nas salas de velório dos cemitérios locais. Inconstitucionalidade formal inexistente. **Não configurada violação às hipóteses de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas, segundo a jurisprudência deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Matéria de saúde pública. Iniciativa legislativa concorrente. III. Inconstitucionalidade material. Não ocorrência. Norma de caráter geral e abstrato, editada com vistas à tutela da saúde pública. Inocorrência de usurpação de outras competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Paulo. Inexistência de ofensa à regra da harmonia dos poderes. Caberá ao Prefeito editar provisões especiais com vistas à regulamentação da lei. Exercício da gestão dos contratos administrativos e execução de eventuais adaptações necessárias ao fiel cumprimento do diploma legal permanecem reservados à Administração. Interesse público e necessidade de proteção da saúde dos funcionários e usuários das salas de velório possibilitam, em tese, a alteração unilateral das cláusulas regulamentares do contrato de concessão do serviço funerário pelo Poder Concedente, em obediência à nova imposição legal. Alteração contratual, se necessária, que não se mostra substancial. IV. Eventual ruptura da equação econômico-financeira entre os concessionários do serviço funerário e a Administração que deverá ser concretamente comprovada, para que seja possível seu reequilíbrio. Precedente do STF na ADI 3768. Improcedência do pedido." (ADIn nº 2.178.745-12.2016.8.26.0000 v.u. j. de 22.02.17 Rel. Des. MÁRCIO BÁRTOLI). (grifo nosso).

Mas alguns aspectos merecem atenção, mais especificamente em relação ao disposto nos artigos 3º e 4º, respectivamente do projeto de lei, onde se estabelece a obrigação de fixar placa de divulgação da possível nova legislação e as medias da placa e posteriormente o artigo 4º determina penalidades para o descumprimento da lei.

Ainda em relação ao artigo 4º, § 1º, determina que a Vigilância Sanitária, que realiza a fiscalização em relação ao cumprimento da legislação de debate. Dessa maneira acaba por impo obrigações ao poder Executivo Municipal, infringindo o artigo 40, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigo 24, § 2º, 47, II da Constituição do Estado de São Paulo, artigo 61, § 1º, II, alíneas a, b, c e artigo 84, II da Constituição Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Observa-se que no mesmo projeto de lei uma parte que é a matéria de saúde pública não possui o vício de iniciativa e não infringe nenhum dos artigos mencionados, mas outra parte do referido projeto acaba por infringir os mesmos artigos anteriores que não tinham qualquer impedimento por se tratar de matéria de saúde pública e ser uma norma geral abstrata.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.376, de 28 de agosto de 2017, que “dispõe sobre o direito do paciente ter acompanhante durante as consultas e exames médicos”. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes, além da falta de indicação dos recursos disponíveis para atender os novos encargos. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Leis de iniciativa reservada, ademais, que são somente aquelas indicadas nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal). **OFENSA AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO. RECONHECIMENTO PARCIAL.** Lei impugnada que foi além da mera suplementação, pois, no seu artigo 4º, estabeleceu penalidades não previstas na legislação federal e estadual, tais, como advertência (inciso I), multa (inciso II), interdição parcial ou total do estabelecimento privado (inciso III), cancelamento do alvará de licenciamento (inciso IV) e responsabilização dos gestores públicos (inciso V). Caracterização de ofensa à disposição do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, inclusive porque a imposição de medidas coercitivas (se cabíveis) não constituiria necessidade apenas do



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

município de Hortolândia, ou seja, não se enquadraria na denominada cláusula geral do interesse legal (CF, art. 30, I), daí o reconhecimento de inconstitucionalidade também sob esse fundamento. Posicionamento alinhado à orientação do Supremo Tribunal Federal no que sentido de que padece de inconstitucionalidade a lei municipal que invoca “o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional” (RE nº 477.508- AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2195333-60.2017.8.26.0000. (grifo nosso).

Assim por todo o explanado o projeto de lei encontra-se com vício de iniciativa formal, por se tratar em parte de matéria reservada ao chefe do poder Executivo de acordo com os artigos acima expostos.

V – Do Direito.

O direito à saúde é um direito fundamental social com previsão nos artigos 173 e 174 da Lei Orgânica do Município de Birigui, artigo 219 da Constituição de São Paulo e nos artigos 6º, 30, VII, 196 da Constituição Federal.

Lei Orgânica do Município de Birigui:

Art. 173. A saúde é direito de todos e dever do Município.

Art. 174. O Município garantirá o direito à saúde mediante: **I** – políticas que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos; **II** – acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde, em todos os níveis; **III** – direito à obtenção de informações e esclarecimento de interesse da saúde



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

individual e coletiva, assim como as atividades desenvolvidas pelo sistema;
IV – atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, a preservação e a recuperação de sua saúde.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 219 - A saúde é direito de todos e dever do Estado. **Parágrafo único**

- Os Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirão o direito à saúde mediante: **1** - políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos; **2** - acesso universal e igualitário às ações e ao serviço de saúde, em todos os níveis; **3** - direito à obtenção de informações e esclarecimentos de interesse da saúde individual e coletiva, assim como as atividades desenvolvidas pelo sistema; **4** - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação de sua saúde.

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. 30. Compete aos Municípios: (...) **VII** - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

De acordo ainda com o artigo 30, I e II, da Constituição Federal que permite ao município legislar em relação aos seus assuntos locais, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que couber, esclarecendo, adequar a sua realidade as legislações federais e estaduais e não suprimi-las de maneira alguma e interesse local não quer dizer interesse exclusivo, pois toda legislação interfere no Estado como um todo, mas quer dizer em seu peculiar interesse, nas suas necessidades.

Diante do exposto, cabe ao poder público em todas as suas esferas, isto é, em relação a todos os entes federativos efetivar o direito fundamental social à saúde, através de políticas públicas, voltadas para o atendimento adequado as pessoas, principalmente as mais vulneráveis, sendo crianças, idosos, pessoas com algum tipo de deficiência que necessite de cuidados maiores, enfim, todas as pessoas devem ter efetivado o máximo possível o direito à saúde.

VII - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

VIII – Da Conclusão.

Ante o exposto, por infringir os artigos 40, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigo 24, § 2º, 47, II da Constituição do Estado de São Paulo, artigo 61, § 1º, II, alíneas a, b, c e artigo 84, II da Constituição Federal, o projeto de lei se encontra ilegal e inconstitucional.

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588