

PARECER Nº 816/2024

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 18.234/2024

**Autoria:** Vereadora MAYSA LEÃO

**Ementa:** Projeto de lei que “DISPÕE SOBRE O DIREITO DE MÃES DE NATIMORTO E/OU MÃES COM ÓBITO FETAL A UM LEITO OU ALA SEPARADA NAS UNIDADES DE SAÚDE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ”.

**I - RELATÓRIO**

A autora informa que pretende com a proposição aperfeiçoar as políticas públicas no atendimento às gestantes com diagnóstico de óbito fetal e as parturientes de natimortos à acomodação em leitos separados nas unidades das redes públicas e privada de saúde desta urbe.

Justifica que:

*“O luto materno é muito doloroso e complicado de se superar. As mães que sofrem a perda do filho nascido ou na barriga passam por um momento muito sensível, de alto sofrimento, o que exige um olhar especial de seus representantes para tornar esse momento menos angustiante e penoso. A dor da mãe traumatizada poderá ser amenizada com a iniciativa de acolhê-la em um local separado. Uma medida simples, mas eficaz, e que irá proporcionar um atendimento com atenção especial no que tange à saúde física e psicológica à parturiente.”*

Argumenta que o processo atende aos requisitos técnico-jurídicos do processo legislativo, merecendo lograr êxito.

É o relatório

**II - EXAME DA MATÉRIA**

**1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

Pretende a autora estabelecer a obrigatoriedade de segregação de comodidades das pacientes nas redes pública e privada municipais de saúde em razão do diagnóstico de parto de natimorto ou óbito fetal durante o período de gestação.

Destaca-se, sem delongas, que a despeito da notável faceta de responsabilidade social advinda do projeto, posto que é inequívoco o transtorno enfrentado pelas pacientes



acometidas por tais ocorrências, **a propositura incorre em vícios de juridicidade** provenientes da extrapolação do interesse local da matéria, da tratativa em assuntos cuja competência legislativa compete à União e da indevida ingerência na sistemática negocial que rege as relações de saúde privada, principiologicamente amparadas pela livre iniciativa das partes, cujos limites de autonomia da vontade também são preceituados por legislação federal.

Primordialmente, cumpre destacar que a competência legislativa municipal é regida pelas regras constitucionais de descentralização política e direcionada pelo critério do interesse local, consoante o art. 30, I e II da Carta Magna. A Constituição Estadual, por sua vez, define que o Município se organizará de acordo com os seus preceitos e os da **Constituição Federal:**

*“ Art. 173. O Município integra a República Federativa do Brasil. (..) ”*

*§ 2º Organiza-se e rege-se o Município por sua lei orgânica e demais leis que adotar, com os poderes e segundo os princípios e preceitos estabelecidos pela Constituição Federal e nesta Constituição.*

Assim, o paradigma que estrutura a atividade legiferante municipal no que diz respeito ao exercício de sua competência suplementar consiste em suprir os tópicos imprescindíveis para o exercício de sua competência material privativa, restando assinalar que a matéria **relativa aos direitos gestacionais é de interesse flagrantemente nacional**, além de que o assunto analisado não erige margem para complementação, posto que a **União já legislou a respeito**, por meio da **Lei geral que estrutura o Sistema Único de Saúde nº 8080/1990.**

Além disso, anota-se a pré-existência da **Lei nº 11.634/2007:** que trata especificamente **sobre os direitos das gestantes em relação à maternidade a qual se vinculam:**

*“Art. 1º Toda gestante assistida pelo Sistema Único de Saúde - SUS tem direito ao conhecimento e à vinculação prévia à:*

*I - maternidade na qual será realizado seu parto;*

*II - maternidade na qual ela será atendida nos casos de intercorrência pré-natal.*

*§ 1º A vinculação da gestante à maternidade em que se realizará o parto e na qual será atendida nos casos de intercorrência é de responsabilidade do Sistema Único de Saúde e dar-se-á no ato de sua inscrição no programa de assistência pré-natal.*

*§ 2º A maternidade à qual se vinculará a gestante deverá ser comprovadamente apta a prestar a assistência necessária conforme a situação de risco gestacional, inclusive em situação de puerpério.*

*Art. 2º O Sistema Único de Saúde analisará os requerimentos de transferência da gestante em caso de comprovada falta de aptidão*



*técnica e pessoal da maternidade e cuidará da transferência segura da gestante.*

A vigência desta norma no ordenamento jurídico pátrio corrobora a prescindibilidade de lei municipal sobre o tema. Falando como **Fernanda Dias Menezes de Almeida**:

*(...) terá cabimento a legislação municipal suplementar quando o exercício da competência material privativa do Município depender da observância de normação heterônoma. Isto poderá ocorrer em relação à legislação federal e à legislação estadual. Quanto à legislação federal, o Município complementarará ou suprirá normas gerais da União ao exercer, por exemplo, a competência privativa de instituir os próprios tributos. De fato, a instituição de tributos, por qualquer das esferas, se deve pautar pelas normas gerais de Direito Tributário postas pela União. Nesse caso, o Município estabelecerá as normas tributárias específicas (competência complementar) e poderá até mesmo editar normas gerais, admitindo-se, em tese, que à União se omita em expedi-las (competência supletiva). É possível ainda a legislação suplementar do Município nas hipóteses em que, para o atendimento de competência material privativa, o Município tenha que observar lei federal que à União caiba editar no exercício de sua competência legislativa plena. **(Competências na Constituição de 1988", 2.ª ed., São Paulo, Atlas, p. 156)***

Reluz a **mesma lógica no que diz respeito à obrigatoriedade de tais preceitos incidirem na relação jurídico-privada dos usuários da rede particular de saúde, disciplinadas sob a égide da Lei Nº 9.656/1998**, que define os parâmetros mínimos de cobertura dos serviços de saúde privada, não restando margem para interferência legislativa municipal sobre o tema. Assevera-se que, no que diz respeito ao atendimento adequado às intercorrências do processo gestacional, a Lei citada descentraliza a competência regulamentar para a Agência Nacional de Saúde – ANS, potencializando a flagrante impossibilidade de disciplina do assunto pelo Ente Municipal:

**Art. 35-C.** *É obrigatória a cobertura do atendimento nos casos:* [\(Redação dada pela Lei nº 11.935, de 2009\)](#)

*I - de emergência, como tal definidos os que implicarem risco imediato de vida ou de lesões irreparáveis para o paciente, caracterizado em declaração do médico assistente;*



*II - de urgência, assim entendidos os resultantes de acidentes pessoais ou de complicações no processo gestacional;*

*Parágrafo único. **A ANS fará publicar normas regulamentares para o disposto neste artigo**, observados os termos de adaptação previstos no art. 35*

No exercício de tal competência, a ANS publicou o Anexo II da *Resolução Normativa -RN ANS Nº 506, de 30 de Março de 2022 (alterada pela RN nº 572, de 23 de Fevereiro de 2023)* , instituindo o **Manual de Certificação de Boas Práticas na Linha de Cuidado Materna e Neonatal (CBP Parto Adequado) que compõe o programa “Parto Adequado”**, consistente na verificação de conformidade das operadores de serviços de saúde privada com os critérios técnicos preestabelecidos pela ANS, cujo **exercício fiscalizatório também compõe as prerrogativas da Agência mencionada, e não deste Município.**

Não bastasse o insuperável obstáculo retro apontado, a propositura alvitrada pretende determinar ao Poder Executivo que este implemente ações intimamente associadas às suas funções típicas primordiais, providência juridicamente vedada, pois nesses casos a **iniciativa legislativa é privativa do Chefe deste Poder**, conforme ilustrado na sólida **lição doutrinária de Ives Gandra Martins**:

*“(…) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, pôr as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.*

*Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional”. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo I. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).***

A propósito das funções dos Poderes, estabelece a Constituição do Estado de Mato Grosso:

**Art. 39. (...).**

**Parágrafo único.** São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).



*II- disponham sobre:*

*d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.*

*Art. 66. Compete privativamente ao Governador do Estado:*

*(...);*

*V – dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei;*

*(...).*

A respeito do tema, registra-se que a orientação decisória dos tribunais, já sob a égide dos parâmetros hermenêuticos inaugurados pelo Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, corrobora a percepção de que a criação de novos serviços no sistema público de saúde incorre na inauguração de atribuição para a Administração Pública, fulminando a validade do pretense ato normativo em análise:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.616 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE ITINERANTE PARA ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO IDOSA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.*

*Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal. A instituição de "serviço com consultório móvel itinerante" para atendimento à população idosa, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal. A Lei Municipal n. 4.616/2019, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes.*

De outra perspectiva, é nítido, inclusive por confirmação unânime da Suprema Corte em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que a **obrigação concernente à prestação dos serviços de saúde na rede privada, inclusive os afetos à operadora de planos, configura ingerência nas relações privadas que deve ser objeto de processo legislativo instaurado no âmbito da União**, não prosperando sua edição por Ente distinto:

*Ementa: Direito constitucional. **Ação direta de inconstitucionalidade.***



*Lei estadual que dispõe sobre as obrigações dos planos de saúde em relação às pessoas com deficiência.*

*1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei estadual nº 11.816, de 27 de junho de 2022, do Estado do Mato Grosso, que busca definir os tratamentos e intervenções terapêuticas a serem ofertados obrigatoriamente às pessoas com deficiência.*

*2. Ao interferir diretamente na relação jurídica entre as operadoras de planos de saúde e os usuários, a lei local viola a divisão constitucional de competências federativas, por adentrar em matéria de direito civil ( CF/1988, art. 22, I) e de política de seguros ( CF/1988, art. 22, VII). O conteúdo em questão deve ser normatizado privativamente pela União, considerado o caráter nacional da atividade regulada. Precedentes.*

*Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que dispõe sobre as obrigações dos planos de saúde em relação às pessoas com deficiência.*

*1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei estadual nº 11.816, de 27 de junho de 2022, do Estado do Mato Grosso, que busca definir os tratamentos e intervenções terapêuticas a serem ofertados obrigatoriamente às pessoas com deficiência.*

*2. Ao interferir diretamente na relação jurídica entre as operadoras de planos de saúde e os usuários, a lei local viola a divisão constitucional de competências federativas, por adentrar em matéria de direito civil ( CF/1988, art. 22, I) e de política de seguros ( CF/1988, art. 22, VII). O conteúdo em questão deve ser normatizado privativamente pela União, considerado o caráter nacional da atividade regulada. Precedentes.*

*3. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente. Tese de julgamento: É inconstitucional, por violação à competência da União para legislar sobre direito civil e seguros ( CF/1988, art. 22, I e VII), lei estadual que estabelece obrigações contratuais para operadoras de planos de saúde. (STF - ADI: 7208 MT, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 27/03/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-04-2023 PUBLIC 20-04-2023)*

Desta forma, além da falta de caracterização de interesse predominantemente local a autorizar a edição de norma municipal, como bem demonstrado ao longo deste parecer, sendo que esta norma que deveria ser produzida, se for o caso, pelo Congresso Nacional (dado o caráter nacional das garantias do sistema único de saúde), a produção de tal norma também afetaria as condições existentes do sistema de saúde suplementar operado pelos planos de saúde definidos em norma federal.



As acomodações do sistema único de saúde dependem de norma federal e as acomodações no sistema de saúde suplementar obedecem a critérios legislados aplicáveis aos planos de saúde e seus aderentes, garantindo acomodações coletivas ou individuais conforme o tipo de plano contratado, sendo inconstitucional por usurpação de competência da União a edição de uma lei local para modificar tais normas em vigor.

Assim, considerados os embaraços técnicos demonstrados, a aferição de juridicidade da matéria milita em desfavor do projeto.

## 2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

## 3. REDAÇÃO.

O Projeto atende aos aspectos redacionais.

## 4. CONCLUSÃO.

Por não atender os requisitos legais e constitucionais de competência do ente municipal, opinamos pela rejeição da matéria, salvo melhor juízo.

## 5.: VOTO.

### **VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA.**

Cuiabá-MT, 18 de setembro de 2024



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 390035003600300038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em 19/09/2024 11:22  
Checksum: **32AB80EE494357A3FED28BAA51BDDC3B879602387483004C1335465B681FF162**

