

PARECER Nº 161/2023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Processo: 19842/2023

Autoria: Vereadora MAYSA LEÃO

Ementa: Projeto de Lei Ordinária “Dispõe sobre o programa municipal de prevenção à gravidez precoce e incentivo ao planejamento familiar em hospitais e unidades básicas de saúde públicas e privadas, que prestem serviços de saúde no âmbito do **SUS**, no município de Cuiabá.”

I - RELATÓRIO

Pretende a Vereadora responsável pela autoria e propositura deste projeto, em sua justificativa, aduz que o projeto de lei visa:

“O presente Projeto de Lei **propõe política pública** que busca melhorar a qualidade de vida das cidadãs cuiabanas, através **do Programa Municipal de Prevenção à Gravidez Precoce e Incentivo ao Planejamento Familiar** no município de Cuiabá, levando a proteção a juventude e o planejamento intrafamiliar às famílias de nosso município, através da disponibilização de métodos contraceptivos eficientes, como dispositivos intrauterinos hormonais e implantes subdérmicos, que são cientificamente comprovados como métodos mais eficientes de prevenção a gravidez, dando maior segurança a munícipe que aderir ao programa”. (...) – fls. 05/06.”

Mas, contudo o citado processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, estudo de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário, etc.

Não há, em seu conteúdo, sequer as diretrizes, portarias e regulamentações do **Sistema Único de Saúde (SUS)**, e demais órgãos públicos competentes que dispõe sobre a temática. Portanto, a análise aqui externada, cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Não consta no presente projeto nenhum documento.

O Presidente desta Comissão determina a relatoria da matéria.

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA



1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O **projeto de lei da autora** visa propor definição do conceito do planejamento familiar (art.1º, §1º) e determinar quais são as ações que consistem na sua implementação (art.3º)

Em que pese a proposição apresentar um foco na prevenção da gravidez precoce, o que está disposto no bojo do projeto de lei dispõe sobre o planejamento familiar, o que independe de circunstância da gestante.

Nesse particular importa lembrar que, a Saúde é dever do Estado e direito universal de todos os cidadãos brasileiros, conforme assinalado na Carta Magna.

Mas não se pode esquecer que o sistema adotado pela Constituição Federal é o tripartite, com definição de competências entre os três entes da Federação, a saber, a União, os Estados e os Municípios.

O funcionamento do Sistema Único de Saúde e do Sistema de Saúde Complementar na esfera privada são regulados por lei federal.

E a lei federal, de caráter nacional que dispõe o planejamento familiar é a **Lei nº 9.263/1996 – que Regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências.**

Logo no seu art.1º dispõe o seguinte:

“Art. 1º O *planejamento familiar* é direito de todo cidadão, observado o disposto nesta Lei.”

(...)

Art. 6º As ações de planejamento familiar serão exercidas pelas instituições públicas e privadas, filantrópicas ou não, nos termos desta Lei e das normas de funcionamento e mecanismos de fiscalização estabelecidos pelas instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde.

Parágrafo único - Compete à direção nacional do Sistema Único de Saúde definir as normas gerais de planejamento familiar.

Assim sendo, qualquer assunto relacionado ao tema tem que observar o disposto nessa lei para estar adequado princípio da legalidade.

Art. 3º O planejamento familiar é parte integrante do conjunto de ações de atenção à mulher, ao homem ou ao casal, dentro de uma visão de



atendimento global e integral à saúde.

Parágrafo único - As instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde, em todos os seus níveis, na prestação das ações previstas no caput, obrigam-se a garantir, em toda a sua rede de serviços, no que respeita a atenção à mulher, ao homem ou ao casal, programa de atenção integral à saúde, em todos os seus ciclos vitais, que inclua, como atividades básicas, entre outras:

I - a assistência à concepção e contracepção;

II - o atendimento pré-natal;

III - a assistência ao parto, ao puerpério e ao neonato;

IV - o controle das doenças sexualmente transmissíveis;

V - o controle e a prevenção dos cânceres cérvico-uterino, de mama, de próstata e de pênis. (Redação dada pela Lei nº 13.045, de 2014)”

O que se percebe é que a proposta legislativa visa implementar ações já existentes.

Vejamos os seguintes exemplos.

A primeira deles é criar uma política pública já vigente em todo o território nacional como a do Planejamento Familiar acima demonstrado.

Ademais, a proposta quer **determinar medidas de divulgação dos meios contraceptivos de planejamento familiar**, conforme o teor do **art. 6º do Projeto de lei**.

No entanto, a garantia de divulgação das medidas inerentes ao programa de planejamento familiar está devidamente prevista no **art. 4º e 5º da Lei nº 9.263/1996**:

“Art. 4º O planejamento familiar orienta-se por ações preventivas e educativas e pela garantia de acesso igualitário a informações, meios, métodos e técnicas disponíveis para a regulação da fecundidade.”

Parágrafo único - O Sistema Único de Saúde promoverá o treinamento de recursos humanos, com ênfase na capacitação do pessoal técnico, visando a promoção de ações de atendimento à saúde reprodutiva.”

Art. 5º - É dever do Estado, através do Sistema Único de Saúde, em associação, no que couber, às instâncias componentes do sistema educacional, promover condições e recursos



informativos, educacionais, técnicos e científicos que assegurem o livre exercício do planejamento familiar.”

Na proposição em apreço a *autora enumera os meios contraceptivos que devem ser colocados à disposição*, conforme o **art. 3º do projeto de lei**:

“Art. 3º As ações do Programa Municipal de Prevenção à Gravidez Precoce e Incentivo ao Planejamento Familiar **contemplará a disponibilização de:**

I - implante de anticoncepcional subdérmico;

II - dispositivo intrauterino hormonal de progesterona, de prata ulevonorgestrel nas duas apresentações: liberação de 20mcg/24h e 12mcg/24h, respe mulheres nulíparas e multíparas;

III - Pílulas anticoncepcionais;

V - Anel vaginal.”

No entanto, a **lei federal que versa sobre o Planejamento Familiar** é muito mais abrangente e dispõe o seguinte no seu **art.9º**:

“Art. 9º Para o exercício do direito ao planejamento familiar, **serão oferecidos todos os métodos e técnicas de concepção e contracepção cientificamente aceitos** e que não coloquem em risco a vida e a saúde das pessoas, **garantida a liberdade de opção.**” (Lei nº 9.263/1996)

Em que pese o fato de que todas as disposições legais na Lei nacional atingirem os preceitos trazidos no projeto da nobre Vereadora é importante salientar, ainda, que o Governo Federal lançou, no início de 2022, **o Plano Nacional de Prevenção Primária do Risco Sexual Precoce e Gravidez na Adolescência**, amparado pelo Decreto nº 11.074/2022.

O Decreto acima mencionado que institui o **Plano nacional** define as ações de âmbito nacional, como o nome indica, a serem desenvolvidas e define a fonte de custeio dessas



atividades.

De todo o exposto, fica evidente que no Sistema tripartite é preciso primeiramente verificar se as políticas locais já estão primeiramente definidas em âmbito nacional, porque, nesse caso, devem seguir as diretrizes estabelecidas em âmbito nacional, que é o caso da proposta em tela.

São as diretrizes nacionais que sempre estabelecerão os protocolos de atendimento e atuação do gestor local.

Todas as **ações de saúde pública voltadas para o planejamento familiar e controle de natalidade devem seguir as normas da Lei Federal nº 9.263/1996**, já citadas linhas atrás.

Além disso, no caso específico, **a prevenção de gravidez precoce também tem diretrizes e políticas nacionais estabelecidas pelo Decreto nº 11.074/2022**, que devem ser observadas pelo gestor local.

Outra questão de relevo nesse caso é acerca dos protocolos clínicos adotados.

O **projeto de lei no seu art.4º** define a efetivação de protocolo de atendimento multidisciplinar que cada instituição deve adotar de acordo com sua circunstâncias:

“Art. 4º Cada instituição ou unidade de saúde, de acordo com sua disponibilidade de recursos humanos e capacidade de triagem, adotará protocolo de atendimento multidisciplinar a ser realizado quando uma mulher for atendida em todo e qualquer unidade de saúde e que tenha interesse em planejamento familiar.”

Ocorre que, os **protocolos clínicos de atendimento** em programas de saúde com políticas nacionais vigentes **são definidos pelo Ministério da Saúde, com apoio técnico-científico da CONITEC e não por lei local.**

Vejamos nesse sentido as disposições da LEI **Nº 12.401, DE 28 DE ABRIL DE 2011, que Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS:**

“Art. 19-Q. A incorporação, a exclusão ou a alteração pelo SUS de novos medicamentos, produtos e procedimentos, bem como a constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica, são atribuições do Ministério da Saúde, assessorado



pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS.

Desta forma, a proposição, a um só tempo invade as competências do Ministério da Saúde, trata de disposições sobre norma já existente e invade a competência do gestor local do SUS.

Isto porque o **art. 30 da Constituição Federal** limita a competência legislativa do município ao *“interesse local, no que couber.”*

E por outro lado, havendo legislador que define não apenas a política pública em questão, mas regulamenta a própria atividade do gestor local, cabe Poder Executivo implementar as medidas e providenciar os meios administrativos e regulamentares para sua efetiva implantação e funcionamento.

Ao legislar onde não há competência suplementar idônea, a autora incorre invasão à esfera de atuação do Poder Executivo, ferindo o princípio da separação dos poderes.

Cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de programas em benefício da população e serviços nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Nesse sentido importante os ensinamentos de **Hely Lopes Meirelles**, abaixo colacionado:

*“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “**todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário**”. (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).*



A própria **Lei Orgânica do Município** é bem clara neste sentido, ao determinar em seu artigo 41 as *competências administrativas do Chefe do Poder Executivo*, vejamos:

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

VII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros;

VIII - permitir ou autorizar a execução de serviços por terceiros;

(...)

XXI - apresentar, anualmente, à Câmara, relatório circunstanciado sobre o estado das obras e dos serviços municipais, bem assim o programa para o ano seguinte;

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (destaque nosso).

Ademais, a Lei Orgânica é clara ao demonstrar **a iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito** para tratar de criação e/ou extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública.

Demonstrando, assim, que tal assunto – **organização e funcionamento da máquina pública e/ou prestação de Serviço Público de Saúde** – é de plena seara do Chefe do Poder Executivo municipal:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:



I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Portanto, não cabe ao Poder Legislativo municipal, em certos casos, determinar a criação e organização dos serviços administrativos municipais, em especial de Saúde.

Resta claro a magnífica e salutar intenção da legisladora, no entanto, é pacífico que esta matéria se insere no âmbito de **iniciativa do Chefe do Poder Executivo**. Assim sendo, **por inserir vício de iniciativa**, a lei é inconstitucional por ofender dispositivos da Lei Federal, ora citada.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, **o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo**.

Na jurisprudência é pacífico o entendimento **que considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes administrativos políticos**, conforme entendimento dominante do judiciário nacional.

Tanto é assim, que várias leis com conteúdo semelhante acabam por serem invalidadas pelo fato de **invadirem a competência do Executivo Municipal**. Vejamos algumas decisões lapidares do Egrégio **Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP**:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 6.671/10, ARTS. 3º, IV E 4º- MUNICÍPIO DE GUARULHOS - INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE PREVENÇÃO À GRAVIDEZ PRECOCE COM OFERECIMENTO DE IMPLANTES DE ANTICONCEPCIONAIS - MATÉRIA AFETA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAIS - INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO -



VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTS. 47, II E 144 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI IMPUGNADA - PREVISÃO DE DESPESAS DIRETAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS - AFRONTA AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECLARAÇÃO QUE DEVE ABRANGER A INTEGRALIDADE DA LEI - SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO - ARRASTAMENTO - PRECEDENTES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - PEDIDO PROCEDENTE

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0334206-21.2010.8.26.0000; Relator (a): Roberto Bedaque; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 02/03/2011; Data de Registro: 30/03/2011).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.769/2006 do Município de Assis – **Legislação que cria programas e ações no âmbito da Secretaria da Saúde**, atribuindo atividades a servidores públicos municipais, a clínicas e a outros profissionais – Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 4, 25 e 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual – Vício formal de iniciativa – **Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes** – Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução – Inconstitucionalidade configurada – Ação julgada procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2036441-87.2016.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/08/2016; Data de Registro: 08/08/2016).

Ação Direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 13.997/2017 que estabelece a "toda mulher usuária da Rede de Saúde Pública do Município de Ribeirão Preto terá direito à investigação que detecta a trombofilia e em caso de suspeita da doença, ela terá direito ao exame e ao respectivo tratamento no caso positivo da enfermidade". Vício de iniciativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Violação aos



artigos 5º, caput; 24, parágrafo 2º, item II; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a"; 111 e 144 da Constituição Estadual. Ação Procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2144176-48.2017.8.26.0000; Relator (a): Sérgio Rui; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/03/2018; Data de Registro: 28/03/2018).

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n.º 12.685/2017, de São José do Rio Preto, que "**institui o Programa Mãe Adolescente na Escola**". Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade reconhecida. Ofensa aos artigos 47 incisos II, XIV e XIX item "a" e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2085719-23.2017.8.26.0000; Relator (a): Arantes Theodoro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/08/2017; Data de Registro: 31/08/2017).

Assim fica demonstrado que em matérias dessa natureza a iniciativa é do Poder Executivo.

A **Constituição do Estado de Mato Grosso** expressamente relata:

Art. 190. *São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo."*

Em conclusão:

1) A matéria em apreço já está devidamente legislada e atribuição para estabelecer novos procedimentos, exames, protocolo clínico ou diretriz terapêutica é precipuamente do MINISTÉRIO DA SAÚDE;

2) A competência para implementar essas políticas públicas de saúde em âmbito municipal é do PODER EXECUTIVO local, responsável pela prestação deste serviço público essencial;

3) Caso este serviço público não esteja sendo realizado, cabe aos VEREADORES fiscalizar, requerer informações, denunciar e cumprir com seu papel constitucional de



vigiar e zelar pela Administração Pública Municipal.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na **Lei Complementar 95**, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da **Constituição Federal**, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

O Projeto atende aos aspectos redacionais.

4. CONCLUSÃO.

A matéria padece de vício de iniciativa e inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da separação dos poderes, bem como não está inserida no rol das competências legislativas de suplementação da legislação federal, visto que todo o escopo do projeto já está devidamente regulado por lei federal e decreto federal, os quais devem ser implementados pelo gestor local do SUS.

Assim opinamos pela rejeição, salvo melhor juízo.

5. VOTO.



VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO

Cuiabá-MT, 18 de maio de 2023



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 340035003100390036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em 18/05/2023 09:52
Checksum: **B19A378E526935632BDF8916137570BF22252D794253AA87553ECE57D64CE01E**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 340035003100390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.