

PARECER Nº 202/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 43.045/2023

Autoria: Vereadora Maysa Leão

Assunto: Projeto de Lei que: “*DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DO ENSINO DE MANOBRAS DE HEIMLICH NO PRÉ-NATAL DAS GESTANTES NAS UNIDADES DE SAÚDE BÁSICAS E REDE PÚBLICA HOSPITALAR, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.*”

I - RELATÓRIO

Pretende a Vereadora responsável pela autoria e propositura deste projeto (fls. 02/05):

“O presente projeto de lei tem como objetivo tornar obrigatória a inclusão no pré-natal da rede pública da saúde de Cuiabá o Ensino de Manobras de Heimlich. Muitos bebês já foram salvos pela técnica, como no caso da pequena Maria Alice, de 1 ano e 5 meses, que ocorreu em novembro do corrente ano. Ela se engasgou com leite e foi levada pela avó até o Batalhão de Emergências Ambientais do Corpo de Bombeiros, em Cuiabá, onde foi salva pelo tenente-coronel Marco Aurélio Aires que, e em razão desse grande feito, recebeu ontem (14 de dezembro de 2023) o Título de Ordem ao Mérito Legislativo da Câmara Municipal de Cuiabá.

A Manobra de Heimlich é uma técnica de primeiros socorros utilizada em casos de emergência por asfixia, provocada por um pedaço de comida ou qualquer tipo de corpo estranho que fique entalado nas vias respiratórias, impedindo a pessoa de respirar, sendo o melhor método pré-hospitalar, recomendado pela Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) pelo link <https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/aspiracao-de-corpo-estranho/>.

(...)

Portanto, nesse contexto, compreende-se que a educação em saúde através da inclusão do Ensino de Manobras de Heimlich no pré-natal é uma excelente estratégia para salvar vidas. Através deste Projeto, será promovida a melhoria da qualidade de vida de indivíduos, famílias e



comunidades por meio da inserção de conhecimentos científicos e populares para salvar a vida dos recém-nascidos, além de prevenir os agravos causados pela aspiração de corpo estranho em crianças atendidas nas Unidades Básicas de Saúde e Hospitais Públicos da cidade de Cuiabá. Sendo assim, não restam dúvidas de que o presente projeto de lei se reveste do mais alto interesse público, além de atender a demanda da população que utiliza o sistema público de saúde.”

Porém, o citado processo **não está instruído** com qualquer estudo de viabilidade técnica, 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 dispõem sobre a temática.

Não consta no presente projeto nenhuma documentação técnica.

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A norma versa sobre a sensível área da saúde, objetivando a obrigatoriedade de ensino da “**manobra de Heimlich**”, em todo o sistema de saúde do Município (Unidades Básicas e/ou Hospitais Públicos).

O **SUS** é um sistema tripartite pelo seu desenho definido na Constituição Federal e suas diretrizes são definidas em âmbito nacional pelo Ministério da Saúde, devendo os serviços normatizados nesse nível ser prestados para toda a sociedade.

Vejamos a **CF/88**:

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

(...)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;



II - **atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;**

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. [\(Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

(...)

Art. 200. Ao **sistema único de saúde compete, além de outras atribuições**, nos termos da lei:

I - **controlar e fiscalizar procedimentos**, produtos e substâncias **de interesse para a saúde** e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

(...)

Pelo exposto fica claro que a proteção à saúde está no escopo do ente municipal, é, também, de sua competência como integrante do sistema tripartite atuar na prestação das ações e serviços de saúde.

Entretanto, sendo o Sistema Único uma engenharia jurídica de **diretriz única e hierarquizada**, é necessário **observar, sempre**, quais as **regras que estão estabelecidas pela União, por meio do Ministério da Saúde, antes que qualquer norma local venha a ser editada.**

Isto porque a esfera de competência legislativa do Município, havendo norma federal e, em caso de competência concorrente, está restrita a parte de complementação de lacunas.

Neste sentido define **o art. 30 da Constituição Federal**:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

Desta forma, a proposta legislativa ora em análise **padece de inconstitucionalidade por não observar o inciso II do artigo 30 da Constituição Federal**, em desconsideração ao fato de que as normas federais editadas por órgãos competentes já disciplinaram na esfera



legal o objeto da proposta do parlamentar.

Outra questão importante, além da citada acima, tem a ver com a competência legislativa relativa ao vício de iniciativa.

No caso em apreço pode-se inferir pela legislação acima citada que uma vez legislada cabe apenas a gestão executiva para **efetivar a prestação do serviço de saúde** em comento.

E quaisquer outras normas infralegais necessárias a dar efetividade estão sob égide do gestor do SUS.

Portanto, **tal normatização por medida legislativa, além de todas as questões alhures abordadas ainda representa um vício de iniciativa por invasão da competência do Poder Executivo, exercida no caso concreto pelo gestor.**

A proposta fere o art. 2º da Constituição Federal que dispõe sobre a separação dos Poderes que, na parte legislativa se traduz no art. 61 da CF, 195, Parágrafo único da Constituição do Estado e no art. 27 da LOM.

As atribuições de órgãos do Poder Executivo são medidas legislativas cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Caso aprovada, além de inócua, a proposta padeceria de duplo vício de constitucionalidade.

Quanto a este último importa ressaltar que a ***lei municipal que invade a competência atribuída ao Prefeito por Lei Orgânica viola o princípio constitucional da separação de poderes***, já que a **administração de Serviços Públicos de Saúde no Município é de competência do Poder Executivo Local.**

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:

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;

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;



(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:

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;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 24 de abril de 2003)

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 24 de abril de 2003)

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

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 nº 5.528, de 07 de outubro de 2019, do município de Mauá, que institui os princípios e diretrizes para o parto humanizado nos hospitais e



equipamentos de saúde públicos ainda que gerenciados por organização social, bem como os particulares quando conveniados no âmbito do município e dá outras providências. princípio federativo. Competência normativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Procedência. 1-Processo objetivo. Causa de pedir aberta. Possibilidade de reconhecimento da inconstitucionalidade por fundamento não apontado na inicial, qual seja, **invasão de competência normativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal por lei municipal que dispõe sobre proteção à saúde da gestante e parturiente, à vista da ausência de interesse local. Violação ao princípio do pacto federativo (art. 144, CE/89).**

2 - Lei Municipal que institui o Plano Municipal para a Humanização do Parto, e dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes no Município. **O Município é competente para legislar sobre a saúde pública com União e Estado, no limite de seu interesse local e deve se restringir à necessidade de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não se verifica no caso.**

(...)

Impossível identificar interesse local como fundamento da permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, consubstanciada em medidas adotadas no âmbito do SUS para garantir a realização do parto humanizado em suas unidades de saúde. Vício de iniciativa.

3 - **VIOLAÇÃO À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO: Ocorrência. Compete privativamente ao Alcaide a propositura de texto normativo voltado à organização e funcionamento da administração municipal – no caso, da gestão da saúde pública municipal. Inconstitucionalidade reconhecida no exercício da iniciativa pelos Edis** (arts. 24, § 2º, n. 2, 47, XIX, "a", e 144, todos da CE/SP; **art. 61, § 1º, II, e, c.c. art. 84, VI, "a", ambos da CR/88;** Tema nº 917 da Repercussão Geral)

(...)

5 - Ação Procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2285830-52.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 945, de 28 de janeiro de 2011, que "**institui o Serviço de Disque-Saúde no Município de Bertiooga**".

VÍCIO DE INICIATIVA. Reconhecimento. **A lei impugnada, de autoria parlamentar, envolve normas de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo**; e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, "a" e 144, todos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0088287-85.2013.8.26.0000; Relator (a): Antonio Luiz Pires Neto; Órgão Julgador: **Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo** - N/A; Data do Julgamento: 29/01/2014; Data de Registro: 05/02/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.941, de 12 de março de 2014, que "**institui o Programa Municipal de Saúde do Homem**".

VÍCIO DE INICIATIVA. Reconhecimento. **A lei impugnada, de autoria parlamentar, envolve normas de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo**; e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25 e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a" e art. 144, todos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2049626-66.2014.8.26.0000; Relator (a): Antonio Luiz Pires Neto; Órgão Julgador: **Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo** - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2014; Data de Registro: 06/06/2014)

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto atende as exigências regimentais. Considerando que houve a suspensão de tramitação em razão de que a autora era suplente e reassumiu o cargo de Vereadora em caráter definitivo, a processo deve sofrer migração para o sistema eletrônico após a



conclusão de tramitação no âmbito das Comissões.

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.

4. CONCLUSÃO.

Por todo o exposto conclui-se que:

O projeto **viola o princípio constitucional da separação dos Poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal, 27 da Lei Orgânica, art. 195 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal** que dispõem sobre a **iniciativa exclusiva do Poder Executivo**.

Pelos motivos expostos, o parecer é pela rejeição da matéria.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 9 de outubro 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 390035003900320032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 09/10/2024 18:16

Checksum: **DA7686E8C651BF6A1DB296B05749A4E2FBC91DBA40F7A9072A72661DB72F898A**

