PARECER JURÍDICO Nº 11/2025

PROJETO DE LEI Nº 07/2025

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 07/2025 de iniciativa do nobre Vereador Luís Henrique de Oliveira Diniz que *"DISPÕE SOBRE O ATENDIMENTO HUMANIZADO ÀS PARTURIENTES DE NATIMORTO E ÓBITO FETAL NO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, o presente Projeto de Lei tem como objetivo garantir um atendimento humanizado e digno às parturientes que vivenciam a dolorosa experiência de natimorto ou óbito fetal, assegurando-lhes o direito a leitos separados e acompanhamento psicológico durante o período de internação.

3. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

4. Inicialmente, imperioso destacarmos, que a saúde constitui direito constitucional social fundamental, direito subjetivo público do cidadão e dever fundamental do Estado.

5. Como é sabido, os Municípios possuem autonomia política, financeira e administrativa, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal), sendo competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

6. Entretanto, o exercício desta competência legislativa local não pode violar outros preceitos legais vigentes.

7. Com efeito, a Constituição Federal consagra regras de distribuição formal de competências legislativas de acordo com o princípio da predominância de interesses, ora delimitando um rol de

matérias que só podem ser objeto de leis federais (competência legislativa privativa da União – artigo 22 da CF), ora prevendo hipóteses de competências concorrentes, permitindo maior descentralização da atividade normativa (artigos 24 e 30, inciso I, da CF).

8. Em se tratando de competência legislativa, no tocante a matéria do Projeto em análise, o qual dispõe sobre o atendimento humanizado às parturientes de natimorto e óbito fetal, circunda aspectos relativos à saúde, sendo necessário, portanto, sua subsunção ao art. 24, inciso XII, da Constituição Federal.

9. Nesse trilhar, o tema afeto a Propositura em questão – proteção e defesa da saúde – está cometido à **União**, **Estados** e **Distrito Federal** (art. 24, inciso XII, CF). Vejamos noticiado dispositivo:

> *"Art. 24.* ***Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente*** *sobre:*
> *(...)*
> *XII – previdência social,* ***proteção e defesa da saúde****;"*

10. Significa dizer, em outras palavras, que o legislador constitucional, glosando a índole do assunto, preferiu atribuir a exclusiva tarefa de confecção das respectivas leis, atinentes a citada matéria às pessoas de direito público referidas no parágrafo anterior, quais sejam **União, Estados e Distrito Federal, não se incluindo o Município nessa seara**.

11. Nesse sentido:

> *"A Constituição brasileira adotou a competência concorrente não cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis. É a chamada competência suplementar dos Estados-membros e o Distrito Federal (CF, art. 24, §2º)."*[1]

[1] DE MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011. Pág. 325.

12. Ademais, não se cogita, doutra banda, que a Edilidade poderia amotinar-se amparada no princípio da predominância do interesse local, constante no art. 30, inciso I, da Carta Constitucional Federal.

13. Vejamos o dispositivo alhures mencionado:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

14. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*
>
> *I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"*

15. Traduzindo dito axioma em termos simples, o Min. Alexandre de Moraes (obra citada, páginas 328/329) bem esclarece que:

> ***"(...) Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União) (...)."***

16. A fim de exemplificar o alcance desse conceito, a mesma obra (página 329), traz *"(...) a disciplina a respeito da exploração da atividade de estabelecimento comercial, expedindo alvarás ou licenças para regular seu funcionamento. (...)",* assim como o *"(...) horário de funcionamento do comércio local (...) de farmácias e drogarias e de plantões obrigatórios (...)",* elucidando a seguir que *"(...) O Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a matéria referente à determinação do horário de funcionamento*

bancário é de competência exclusiva da União porque transcende ao interesse local do município.(...)".

17. Verifica-se, portanto, que esse princípio não confere carta branca aos Municípios para adotarem parâmetros próprios separados da rubrica geral.

18. Ao cabo, calha avivar, que há Projeto de Lei em tramitação perante o Congresso Nacional, onde basta uma simples leitura para verificarmos que o texto contido no presente Projeto de Lei é, praticamente, uma reprodução da aludida Propositura em trâmite, senão vejamos:

> ***"PROJETO DE LEI Nº 07, DE 2024***
>
> ***Altera a Lei nº 8.080, de 19 de outubro de 1990, para dispor sobre a obrigatoriedade das redes pública e privada de Saúde oferecerem leito ou ala separada para mães de natimorto ou que tenham tido óbito fetal, e dá outras providências.***
>
> ***O CONGRESSO NACIONAL decreta:***
>
> ***Art. 1º O art. 19-J da Lei nº 8.080, de 19 de outubro de 1990, passa a vigorar acrescido com os seguintes parágrafos:***
>
> ***"Art.19-J (...)***
> ***§6 As unidades das redes pública e privada de saúde, em âmbito nacional, deverão oferecer ou realocar às parturientes de natimorto acomodação, em leito ou ala, em área separada das demais gestantes.***
> ***§7 A separação de que trata o parágrafo anterior também se estende às parturientes que tenham sido diagnosticadas com óbito fetal e/ou estejam aguardando ato médico para retirada do feto.***
> ***§8 Para os casos previstos no §6 e §7, deverá existir a oferta de acompanhamento psicológico à gestante e ao pai desde o momento da internação hospitalar, bem como no período pós-operatório.***

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação."

19. Mister anotar, que o **Estado de São Paulo editou a Lei nº 17.949, de 19 de junho de 2024** que ***"AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ASSEGURAR A OFERTA DE LEITO OU ALA SEPARADA PARA AS MÃES DE NATIMORTO E/OU MÃES COM ÓBITO FETAL, NAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE SAÚDE"***.

20. Indo além, ainda que se entenda haver previsão para que o Município possa *"(...) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (...)"* (CF, art. 30, II), o fato é que, realizando o cotejo do texto do Projeto de Lei nº 07/2025 com a norma estadual, verifica-se que mencionado texto contido no Projeto está na mesma direção da regra contida na Lei Estadual, assim como reproduz o Projeto Federal em trâmite.

21. Em outras palavras: tem-se que o Projeto de Lei nº 07/2025, ao apenas reproduzir, no âmbito municipal, regra do Estado Membro, não suplementou, absolutamente, norma federal e/ou estadual de modo a atender a interesse local.

22. Nesse lance, é exato afirmar que o edito em pauta está em irrefragável rota de colisão com o Princípio Federativo, cujo respeito está expressamente previsto no Texto Máximo Estadual (artigos 1º e 144) desrespeitando tais dispositivos, assim como o art. 24, inciso XII, da Carta Republicana.

23. Nesse sentido, o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo se manifestou:

> "DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.950, de 02 de maio de 2018, do Município de Jundiaí, de iniciativa parlamentar, que **"exige, em estabelecimentos privados de saúde, atenção diferenciada a parturiente de natimorto ou com óbito fetal e seu encaminhamento a atendimento psicológico"**. Princípio da razoabilidade e livre-iniciativa. Inexistência de vício. Ordem Econômica nacional que não está a salvo do poder regulatório do Estado. Doutrina. **Competência legislativa. Invasão. Matéria destinada à União, Estados e Distrito Federal.**

Ausência, ademais, de interesse local a justificar a ação da Casa de Leis Municipal. Precedentes deste Seleto Órgão Especial. Dano aos artigos 1º e 144 da Constituição Estadual. AÇÃO PROCEDENTE." (TJSP, Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2168771-77.2018.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira, j. em 28.11.2018) *(g.n.)*

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.786, de 03 de agosto de 2015, que **institui o Plano Municipal para a Humanização do Parto**, e dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes no Município de São José do Rio Preto e dá outras providências. Competência legislativa. **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. Lei Estadual que assegura o direito ao parto humanizado nos estabelecimentos públicos de saúde do Estado. Inexistência de lacuna na norma estadual a ensejar a suplementação da matéria. 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. Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Invasão de esfera de competência que fere o princípio da independência e harmonia entre os Poderes. Não bastasse, a norma impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio. Afronta aos artigos 1º, 5º, 24, §2º, 25, 47, incisos II e XIV, 144, e 176, inciso I, da Constituição do Estado. Pedido procedente." (TJSP, Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2001428-27.2016.8.26.0000 Rel. Des. Ricardo Anafe, j. em 08.06.2016). *(g.n.)*

24. E mesmo que assim não fosse, detectamos vício de iniciativa na Propositura em destaque. É preciso salientar, que embora resguardado o poder de legislar, prerrogativa inerente à função legislativa parlamentar, a mesma não é absoluta e deve-se observar as restrições expressamente previstas no ordenamento constitucional federal e estadual, aplicáveis ao caso por simetria.

25. Neste contexto, devem-se observar as regras de competência para a inciativa de lei e assegurar que não interfiram na atividade típica de administração.

26. Com vistas à Teoria da Separação dos Poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição Federal, lembremos que *"São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".*

27. Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

28. No caso em testilha, a nosso sentir, restara demonstrada a violação ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, pois a Propositura ingressou, indevidamente, na gestão de serviço público da saúde municipal, criando rotinas a serem observadas pelos servidores da saúde (junto às parturientes e aos hospitais).

29. A implementação de serviços de saúde de assistência à parturiente, caracteriza a implementação de uma política pública e, portanto, configura-se como ato de gestão.

30. Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

31. Assim, cabe exclusivamente ao Prefeito, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental.

32. A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de **"Reserva de Administração"**. Sobre o tema, pertinente a citação do trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

> *"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)*

33. É de valia colacionar os seguintes julgados do Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com objeto semelhante ao do presente, a saber:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 13.885 de 08.09.16. **Instituiu plano municipal para a humanização da assistência ao parto**, dispondo sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes no âmbito Municipal. **Vicio reconhecido. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Precedentes do STF. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 12). Precedentes dos Tribunais Superiores. Ação procedente."

(TJ/SP, Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2123158-68.2017.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. em 18.10.2017). *(g.n.)*

"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. **Lei Estadual que assegura o direito ao parto humanizado nos estabelecimentos públicos de saúde do Estado. Inexistência de lacuna na norma estadual a ensejar a suplementação da matéria. 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). 4 - FALTA DE PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIAESPECÍFICA - Não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. 5 - Ação Procedente." (TJ/SP, Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2285830-52.2019.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. em 04.06.2020). *(g.n.)*

34. Por fim, imperioso mencionarmos, a omissão contida no Projeto apresentado, deixando de prever quais unidades de saúde seriam obrigadas a garantir o quanto ali disposto, ou seja, rede pública, rede privada, ou ambas.

35. Nessa esteira, por qualquer ângulo que se analisa a matéria, temos que a Propositura em tela não encontra respaldo jurídico.

III – CONCLUSÃO

36. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, concluímos pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 07/2025, uma vez que não reúne condições para validamente prosperar, conforme amplamente demonstrado neste Parecer.

37. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, o que não vincula e não substitui, por si só, os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, podendo os

fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade, assegurada a soberania do Plenário.

38. Feitas as colocações relevantes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - Artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e §1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA - Na forma do artigo 218, inciso I e §1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[2], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 18 de março de 2025.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Procuradora Legislativa – OAB/SP 262.478

[2] Este Parecer contém 11 (onze) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.