Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Projeto de Lei nº: 219/2025

Autor(a): Ver. Daniell Rendall

PARECER

EMENTA: Projeto de Lei nº 219/2025. Proposta legislativa que institui no âmbito do Município de Natal/RN, o Programa Municipal "Idoso com Direito", destinado à proteção dos direitos da pessoa idosa perante as operadoras de planos de saúde, e dá outras providências. CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA LEGISLATIVA. PARECER PELA APROVAÇÃO DO PROJETO COM EMENDA.

I – RELATÓRIO:

Tratam-se os presentes autos de Projeto de Lei nº 219/2025, de autoria do Ver. Daniell Rendall, o qual institui no âmbito do Município do Natal o Programa "Idoso com Direito".

Em sua justificativa de fl. 03, o autor do projeto aduziu, em suma, que o programa foca na proteção e garantia dos direitos da pessoa idosa frente às operadoras de planos de saúde que, por vezes, adotam práticas abusivas e discriminatórias.

À fl. 05, consta certidão do Departamento Legislativo informando a inexistência de projeto em tramitação ou já convertido em Lei com semelhante matéria.

Este Parlamentar, na condição de Presidente da Comissão de Justiça e em observância ao que preceitua o inciso IV do art. 56, RICMN, avocou a relatoria do projeto.

É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Preliminarmente, é imperioso ressaltar que a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final detém competência indiscutível para proceder à análise da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei em apreço, conforme preconiza o art. 71, inciso I, do RICMN. Tal prerrogativa confere-lhe a incumbência de assegurar que as proposições legislativas estejam em consonância com os ditames constitucionais e legais.

Ultrapassada estas considerações preliminares, passo ao exame do projeto, analisando, em primeiro lugar, o aspecto formal.

A respeito do requisito formal, o Prof. Canotilho[1] assevera que sob este prisma avalia-se os pressupostos da proposição, como eventuais vícios de *competência* e *iniciativa*.

Sobre a competência, constata-se que a matéria tratada nos autos se destaca como sendo de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 5º, §1º, inciso I da Lei Orgânica Municipal. Vejamos o que dizem os dispositivos:

> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*
>
> *"Art. 5º - O Município tem competência privativa, comum e suplementar.*

[1] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. – 7. ed. – Coimbra: Almedina, 2003. p. 959

> *§1º - Compete, privativamente, ao Município: I - prover a administração municipal e legislar sobre matéria de interesse do Município, que não fira disposição constitucional;"*

Para o jurisconsulto Hely Lopes Meirelles[2], citando o doutrinador Machado Villa, interesse local é *tudo quanto repercuti direta e imediatamente na vida municipal, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União.*

Indubitavelmente, a matéria do projeto se insere nessa definição, como dito alhures, isso porque visa garantir a proteção dos direitos das pessoas idosas no acesso a serviços de saúde suplementar, o que se coaduna com a função constitucional atribuída aos Municípios de promover políticas públicas (por meio de órgãos como o Procon) que assegurem o bem-estar da população idosa, conforme o art. 230 da Constituição Federal, *in verbis*:

> *"Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade,* ***defendendo sua dignidade e bem-estar*** *e garantindo-lhes o direito à vida." (Grifei)*

No que pertine a iniciativa para deflagração do processo legislativo, infere-se do conteúdo normativo do projeto, com exceção dos arts. 3º e 5º, que o mesmo não se insere nas situações de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo elencadas nos arts. 39, §1º, e 55 da Lei Orgânica do Município. Essas hipóteses, por versarem

2 Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, Atual. pág. 112, Edit. Malheiros, 2008.

sobre competências exclusivas, devem ser interpretadas de forma estrita, conforme entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal:

> *" A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. " (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001) (Grifei)*

Tal orientação é corroborada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

> *"2) Caráter aberto da ação que permite a análise do pedido por fundamentos outros, além dos apontados na inicial. Vício de Iniciativa. Inocorrência. Hipóteses de iniciativa reservada ao Alcaide de que trata o art. 24, § 2º da Carta Bandeirante, de interpretação restritiva. Tema 917 da Corte Suprema. Texto genérico do artigo 1º da norma em que não se verifica comando de atos concretos a invadir a esfera de gestão administrativa do Alcaide." (TJSP, ADI 2165992-76.2023.8.26.0000, Rel. Xavier de Aquino, DJ: 22/11/2023) (Grifei)*

Particularmente, acerca dos arts. 3º e 5º, a ressalva acima realizada se mostra necessária, uma vez que se constata que a redação destes dispositivos

apresenta vício que contraria o ordenamento legal vigente, como restará mais adiante pormenorizado. Para melhor entendimento, passo a transcrever os artigos. Confira:

> *"Art. 3º. A coordenação, implementação e fiscalização do programa instituído por esta Lei serão de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde e do Procon Municipal, em articulação com o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa.*
> *(...).*
> *Art. 5º. Comprovada a prática de condutas abusivas por operadoras de planos de saúde, estas deverão ser formalmente notificadas pelo Município, como devido envio de cópia da notificação aos órgãos de regulação e fiscalização competentes."*

Examinando a redação do art. 3º, depreende-se, de forma clara, *que quando o seu texto prevê que a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) ficará responsável pela coordenação, implementação e fiscalização do Programa Municipal "Idoso com Direito"* (previsto no art. 1º) *está o projeto de lei criando para este órgão auxiliar do Poder Executivo atribuições que não estão contempladas na Lei Complementar nº 141/2014*.

Situação análoga verifica-se quanto ao teor do art. 5º da proposição.

A redação deste dispositivo confere nova atribuição ao Município, leia-se, a Secretaria Municipal de Saúde, *consistente no dever de notificar as operadoras de planos de saúde locais sempre que restar constatada e comprovada a prática de condutas abusivas. Ademais, impõe-se à referida Secretaria a obrigação de remeter cópia dessas notificações à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (órgão regulador), o que, a juízo deste Relator, configura indevida ingerência nas atribuições*

institucionais da Secretaria Municipal de Saúde, extrapolando os limites da atuação normativa do Poder Legislativo.

Deste modo, entendo que os conteúdos normativos acima afrontam o art. 21, inciso IX c/c 39, §1º da LOMN, que estabelece ser privativo do Prefeito a competência para iniciar o processo legislativo que disponha sobre atribuições dos órgãos da administração.

Entendo que as imperfeições apontadas são passíveis de correção; *contudo, considero imprescindível, para assegurar a uniformidade, coerência e coesão normativa do texto legal, que seja igualmente alterada a redação do art. 4º da proposição legislativa*. Nessa linha, apresento a seguinte sugestão de emenda:

Projeto de Lei nº 219/2025 ***Texto originário***	***Emenda do Relator***
Art. 3º A coordenação, implementação e fiscalização do programa instituído por esta Lei serão de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde e do Procon Municipal, em articulação com o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa. *Art. 4º Para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei, o Poder Executivo Municipal poderá firmar parcerias e convênios com:* *I – entidades de defesa do consumidor;*	*Art. 3º.* ***A coordenação, implementação e fiscalização do programa instituído por esta Lei será de responsabilidade do Procon Municipal, em articulação com o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa.*** *Art. 4º Para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei, o* ***Procon Municipal*** *poderá firmar parcerias e convênios com:* *I – entidades de defesa do consumidor;*

II – instituições de ensino superior, conselhos profissionais e unidades de saúde; *III – organizações da sociedade civil que atuem na defesa e promoção dos direitos da pessoa idosa.* *Art. 5º Comprovada a prática de condutas abusivas por operadoras de planos de saúde, estas deverão ser formalmente notificadas pelo Município, como devido envio de cópia da notificação aos órgãos de regulação e fiscalização competentes.*	*II – instituições de ensino superior, conselhos profissionais e unidades de saúde;* *III – organizações da sociedade civil que atuem na defesa e promoção dos direitos da pessoa idosa.* *Art. 5º.* ***Comprovada a prática de condutas abusivas por operadoras de plano de saúde, estas deverão ser formalmente notificadas pelo Procon Municipal, com o devido envio de cópia da notificação aos órgãos de regulação e fiscalização competentes.***

Prosseguindo, cumpre mencionar que não vislumbro vício quanto à menção ao *"Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa"*, uma vez que, na forma como se encontra redigido o dispositivo (o art. 3º), não se verifica a outorga de competência ou atribuição específica ao referido colegiado.

A meu entender, a norma limita-se a prevê a possibilidade de atuação articulada entre o Procon Municipal e o Conselho, no exercício das funções fiscalizatórias, o que se interpreta como mecanismo de diálogo institucional, sem qualquer interferência na competência legalmente estabelecida para aquele Conselho.

Também não constato a presença de vício no art. 3º no que se refere ao Procon Municipal, uma vez que as expressões *"coordenação, implementação e fiscalização" atribuídas a este órgão encontram respaldo no escopo de suas competências institucionais*, nos termos do art. 39 da referida lei complementar. Assim, não se vislumbra, quanto ao Procon, qualquer extrapolação normativa que pudesse comprometer a regularidade do dispositivo em comento.

Também não constato a presença de vício no trecho do art. 3º que trata do Procon Municipal, uma vez que as expressões *"coordenação, implementação e fiscalização" atribuídas a este órgão encontram respaldo no escopo de suas competências institucionais*, nos termos do art. 39 da referida lei complementar. Assim, não se vislumbra, quanto ao Procon, qualquer extrapolação normativa que pudesse comprometer a regularidade do dispositivo em comento.

Segundo o art. 39 da Lei Complementar nº 141/2014, compete ao Procon coordenar e executar a política municipal de proteção e defesa do consumidor e fiscalizar a execução de leis de defesa do consumidor.

No que se refere ao requisito material, observa-se que o Projeto de Lei nº 219/2025 tem por escopo instituir programa voltado à prevenção, fiscalização e repressão de práticas abusivas e discriminatórias perpetradas por operadoras de planos de saúde em desfavor da população idosa, segmento notoriamente vulnerável e merecedor de especial tutela normativa.

A proposta revela-se plenamente compatível com os fundamentos constitucionais da República, notadamente o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal, o qual constitui verdadeiro vetor axiológico de todo o ordenamento jurídico, norteando a atuação dos Poderes Públicos na formulação e implementação de políticas que assegurem o respeito, a valorização e a proteção dos direitos fundamentais.

O disciplinamento normativo contido no projeto, ao coibir condutas abusivas e ao garantir mecanismos de acesso à informação, orientação e denúncia, concretiza direitos fundamentais da pessoa idosa, como a igualdade e o acesso à saúde, todos estes de matriz constitucional.

Ademais, o conteúdo da proposição encontra sólido amparo no plano infraconstitucional, em especial na Lei nº 10.741/2003 (Estatuto da Pessoa Idosa).

Assim, sob a perspectiva material, não se verifica qualquer ofensa à Constituição ou à legislação infraconstitucional. Ao revés, a proposição representa iniciativa voltada à efetivação dos comandos constitucionais e legais, conferindo concretude à proteção dos direitos da pessoa idosa.

Em relação à técnica legislativa, tenho que o projeto respeitou o que disciplina a Lei Complementar nº 95/98, que regulamenta a elaboração de normas jurídicas no Brasil.

A redação da proposta é clara, objetiva e segue a estrutura adequada para a tramitação legislativa. Os artigos estão organizados de forma lógica e o texto, além disso, está livre de ambiguidades, respeitando a clareza necessária para sua compreensão e aplicação.

Diante desse contexto, entendo que a medida legislativa, possui viabilidade jurídica, merecendo, pois, juízo positivo de admissibilidade, observada a emenda oferecida neste parecer.

III – <u>VOTO</u>:

À vista do exposto, **opino** pela **aprovação** do projeto, observada a emenda deste Relator quanto aos arts. 3º, 4º e 5º.

Considerando a apresentação de emenda no presente parecer e em atendimento ao disposto no art. 68, inciso IX, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal (RICMN), este Relator procede à consolidação em texto único da proposição original e da emenda correspondente, resultando na seguinte redação:

PROJETO DE LEI Nº ____/2025

INSTITUI, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN, O PROGRAMA MUNICIPAL "IDOSO COM DIREITO", DESTINADOÀPROTEÇÃO DOS DIREITOS

DA PESSOA IDOSA PERANTE AS OPERADORAS DE PLANOS DESAÚDE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NATAL, faço saber que a Câmara Municipal de Natal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1° ° Fica instituído, no âmbito do Município de Natal/RN, o Programa Municipal "Idoso com Direito", com a finalidade de prevenir, fiscalizar e coibir condutas abusivas e discriminatórias praticadas por operadoras de planos de saúde em desfavor da população idosa.

Art. 2° Constituem diretrizes do Programa Municipal "Idoso com Direito":

I – vedação à recusa de adesão a planos de saúde com fundamento exclusivo na idade do requerente;

II – enfrentamento a reajustes contratuais injustificados, especialmente aqueles motivados exclusivamente por mudança de faixa etária após os 60 (sessenta) anos deidade;

III – disponibilização de canais acessíveis para recebimento de denúncias e prestação de orientação jurídica às pessoas idosas e seus familiares;

IV – realização de campanhas educativas e informativas acerca dos direitos das pessoas idosas no âmbito dos serviços de saúde suplementar;

V – encaminhamento das denúncias recebidas aos órgãos competentes, em especial à Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, ao Ministério Público e a demais entidades fiscalizadoras.

Art. 3° A coordenação, implementação e fiscalização do programa instituído por esta Lei será de responsabilidade do Procon Municipal, em articulação com o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa.

Art. 4º Para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei, o Procon Municipal poderá firmar parcerias e convênios com:

I – entidades de defesa do consumidor;

II – instituições de ensino superior, conselhos profissionais e unidades de saúde;

III – organizações da sociedade civil que atuem na defesa e promoção dos direitos da pessoa idosa.

Art. 5º Comprovada a prática de condutas abusivas por operadoras de plano de saúde, estas deverão ser formalmente notificadas pelo Procon Municipal, com o devido envio de cópia da notificação aos órgãos de regulação e fiscalização competentes.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É como voto.

Natal/RN, 02 de junho de 2025.

ALDO CLEMENTE – Vereador - PSDB
Presidente da Comissão de Legislação,
Justiça e Redação Final