



CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



GABINETE DO VEREADOR MITOSO

2ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO (CCJR)

Parecer ao Projeto de Lei nº 405/2023, de autoria do Vereador Eduardo Alfaia, que “INCLUI a obrigatoriedade do curso de Manobra de Heimlich (manobra de desengasgo) no pré-natal das gestantes assistidas por unidades de saúde e hospitais públicos e privados no município Manaus”.

Relator: Vereador Mítico

PARECER

I – RELATÓRIO

Foi submetido à análise desta 2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação o Projeto de Lei nº 405/2023, de autoria do Vereador Eduardo Alfaia, que “INCLUI a obrigatoriedade do curso de Manobra de Heimlich (manobra de desengasgo) no pré-natal das gestantes assistidas por unidades de saúde e hospitais públicos e privados no município Manaus”.

Trata-se de Propositura que dispõe sobre orientações às gestantes, no pré-natal, sobre um procedimento básico que visa evitar a morte prematura de bebês devido ao engasgamento, a manobra de Heimlich.

O referido Projeto prevê que as gestantes deverão receber orientação através de curso sobre o tema, a ser ministrado por integrantes das equipes interdisciplinares de saúde.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O Projeto em tela trata de matéria de indiscutível relevância haja vista que diz respeito à satisfatividade da atenção integral à saúde dos nascituros, o que pressupõe não somente a atenção no âmbito clínico das intervenções médico-hospitalares, mas também o foco em ações de prevenção de acidentes que, no caso do engasgamento, como destaca a justificativa do Vereador autor, é um dos principais fatores de mortalidade prematura de crianças no Brasil.

No plano legal e constitucional, a integralidade das ações em saúde é preconizada no artigo 196 da Carta Magna de 1988, entendendo-se como tal o conjunto articulado e contínuo

de ações no âmbito da promoção, proteção e recuperação da saúde.

O Projeto em tela tem como objeto a proteção da saúde dos nascituros e bebês em desenvolvimento, materializada na capacidade das mães de responder de forma ágil para evitar a morte por engasgamento, que é um evento evitável quando o adulto tem conhecimento sobre como proceder para realizar o procedimento denominado “manobra de Heinlich”.

Nesse sentido, a matéria é de indiscutível interesse local, uma vez que a saúde, no que couber, deve ser objeto de normatização também pelos municípios, aplicando-se o que dispõe o Art. 30, inciso I, da Constituição Federal e o Art. 8º da LOMAN: “Compete ao Município: I – legislar sobre assuntos de interesse local;”

Consoante o artigo 22 da LOMAN:

Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, e especialmente sobre:

*I – assuntos de interesse local, inclusive **suplementando a legislação federal e estadual**, notadamente no que diz respeito:*

*a) à **saúde**, à promoção e assistência social e à proteção e garantia das pessoas com deficiência;*

Em se tratando da possibilidade do Município legislar sobre a saúde, trata-se de competência concorrente, podendo regulamentar aquilo que a Lei Federal ou Estadual não o faz. O legislador municipal pode tratar de questões de relevante interesse público no âmbito da saúde, desde que não verse sobre matérias de exclusiva competência da Administração Municipal, consoante o que determina a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica do Município de Manaus. O que significa dizer, não pode o vereador dispor sobre a forma de organização ou estrutura dos órgãos municipais, sua administração e funcionamento.

Com relação a isso, destaca-se a decisão do Supremo Tribunal Federal, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento do RE 878.911/RJ, no qual restou pacificado (Decisão COM REPERCUSSÃO GERAL) que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais



e Leis Orgânicas Municipais (delimitação do âmbito de competência dos Poderes, reproduzida pela Lei Orgânica de Manaus no artigo 59, *ipsis verbis*, com base no princípio da simetria:

*“Compete, privativamente, ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:
IV – criação, extinção e organização dos órgãos da Administração direta, indireta e fundacional do Município.*

Ainda, conforme o Art. 80 da LOMAN:

“É da competência do Prefeito:

(...)

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;”

Desta feita, também não cabe a alegação da geração de custos para a Municipalidade, considerando a decisão do STF sobre essa questão: “[...] não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, **embora crie despesa para a Administração Pública**, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 878.911/RJ, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 11.10.2016).

Com relação a uma suposta invasão de competência, lê-se no artigo 2º dessa Propositura: “O curso deve ser ministrado por equipes interdisciplinares de saúde, com qualificação, conteúdo e carga horária mínima **definida pelas autoridades competentes**”.

Trata-se de uma disposição genérica, pois não fixa o Projeto de lei qual seria a qualificação, quais seriam os conteúdos e qual seria a carga horária para realizar o referido curso, deixando explícito no texto que isso será definido “pelas autoridades competentes”.

Já é pacificado na jurisprudência dos Tribunais e do STF que normas gerais emanadas do Legislativo não caracterizam invasão de competência. O que caracteriza uma norma como sendo geral? Como explica o doutrinador Carvalho Pinto (Normas gerais de direito financeiro. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949): “não são normas gerais as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo **a pormenores ou detalhes.**”

Para finalizar, ainda quanto à questão da competência legislativa, convém ressaltar o ensinamento amplamente acolhido pelos aplicadores da lei do doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), segundo o qual as

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

Cuida o Projeto em análise da efetividade de direitos constitucionais inafastáveis, a saber, a saúde e a vida, sem intervir na Administração Municipal, haja vista que **não impõe a criação de uma equipe específica** para ministrar o curso, tampouco **estabelece a realização de qualificação dos profissionais** responsáveis, deixando **ao arbítrio da Municipalidade** definir quais serão os profissionais a serem considerados qualificados (e portanto determinar quais os critérios ou requisitos que irão definir a sua qualificação), qual o conteúdo e a carga horária desse curso.

No sopesamento dos princípios constitucionais envolvidos, há que se observar que o direito à vida se sobrepõe à questão meramente financeira, esta no caso fundamentando a

alegação de que a medida proposta implicará em custos para a Administração Pública, ou para a iniciativa privada atingindo o princípio da livre iniciativa. Como tem ressaltado o STF, esse princípio não tem caráter absoluto, o que exige o devido sopesamento dos princípios em jogo, sobressaindo sempre no caso em questão o princípio pertinente ao direito inafastável da preservação e proteção da vida.

Como destaca Luís Roberto Barroso (A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, n. 14, jun./jul., 2002, p. 05):

Cabe, nesse passo, uma breve anotação sobre a teoria dos princípios, e como eles se inserem na ordem jurídica como um todo. Como já assinalado, nenhum princípio é absoluto. O princípio da livre iniciativa, portanto, assim como os demais deve ser ponderado com os outros valores e fins públicos previstos no próprio texto da Constituição.

O princípio do direito à vida é um sobreprincípio, por assim dizer, pois na ponderação com outros princípios, como o do direito à livre iniciativa, o primeiro tem a primazia de aplicação em face dos valores envolvidos: a proteção à vida não pode nunca ser relegada a segundo plano para dar prioridade à liberdade de empreender, ainda que esta não tenha por finalidade o lucro.

Isto posto, entende-se que o Projeto em tela está ancorado em vasta interpretação jurisprudencial que tem amplamente privilegiado as decisões fundamentadas com vistas à aplicação da livre ponderação dos princípios e valores constitucionais, o que tem alargado as bases da hermenêutica no sentido de ir além do que pode ser extraído da leitura imediata do texto da lei. Se a Constituição afirma que é direito fundamental a livre iniciativa, isso não pode ser visto como suficiente para a construção de uma decisão que vise a melhor resposta, que é

em sentido estrito aquela que pode ser a mais justa, sendo imprescindível por isso realizar uma análise mais objetiva para verificar que outros princípios também devem ser considerados, a fim de, num processo analítico mais substancial, determinar o que melhor se adequa aos

mandamentos constitucionais no âmbito da satisfatividade dos direitos fundamentais.

Nesse plano, como ficou demonstrado, sobressai o princípio constitucional do direito à vida, e é nesse sentido que pode ser analisado o teor do Projeto de Lei em comento.

Ademais, a implementação da norma proposta não implicará em risco econômico ou sobrecarga financeira para as instituições privadas, uma vez que a previsão da realização de curso sobre a manobra de Heinlich diz respeito à inserção do tema nas ações que já são realizadas pelas instituições de saúde, relativas ao pré-natal, além do que, a equipe de saúde, **pressupõe-se**, já está capacitada para orientar e informar as gestantes sobre o procedimento uma vez que o aprendizado sobre a sua realização **faz parte do currículo formativo/acadêmico** e pode ser considerada **matéria básica de aprendizado** para o devido exercício da carreira clínica ou de enfermagem. Portanto, não tem admissibilidade a alegação de que isso **exigiria uma qualificação** desses profissionais, e por conseguinte **implicaria em custos** para as instituições de saúde caracterizando **indevida afronta ao direito à livre iniciativa**. O mesmo se aplica quanto à qualificação dos profissionais de saúde pública.

Em face do exposto, entende-se que o Projeto tem condições de prosseguir nesta Casa Legislativa, porém, ao final, sugere-se que seja feita uma **Emenda Modificativa**, substituindo-se os termos “**obrigatoriedade**” (Ementa), “**deverá contemplar**” (artigo 1º) por “**contemplará**”, e “**deve ser**” (artigo 2º) por “**será**”, para melhor adequação no sentido de evitar caracterização de imposição indevida ao Executivo.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, sou **FAVORÁVEL** ao referido Projeto, com as ressalvas feitas para modificação do texto visando melhor adequação redacional e constitucional. Este é o meu parecer.

Plenário Adriano Jorge, em 24 de abril de 2024.



MITOSO
Vereador – Líder do MDB
Relator