



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 65-A/2024 CJLEG  
PROTOCOLO: 1339/2024  
DATA ENTRADA: 13 de maio de 2024  
PROJETO DE LEI nº 9.910

**Ementa:** Dispõe sobre o oferecimento de leito separado para as mães de natimorto e mães com óbito fetal nas unidades de saúde credenciadas no Sistema Único de Saúde – SUS, no Município de Caruaru, e dá outras providências.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, Comissão de Direitos Humanos, Comissão de Saúde e Assistência Social, Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, sobre o projeto que dispõe sobre o oferecimento de leito separado para as mães de natimorto e mães com óbito fetal nas unidades de saúde credenciadas no Sistema Único de Saúde – SUS, no Município de Caruaru, e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.910 de autoria da Vereadora Perpetua Dantas.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).



## **1.1 JUSTIFICATIVA**

Segundo justificativa da autora da proposição: A gravidez e a maternidade são eventos transformadores na vida de uma mulher; no decorrer da gestação, um profundo apego psicológico é criado da gestante e sua família para com o feto. A ruptura desse profundo laço devido ao óbito fetal – e decorrente ruptura da expectativa pela maternidade e acolhimento de uma nova vida à família – pode ocasionar profundo danos psicológicos às mães, além das complicações físicas e clínicas já conhecidas. De acordo com o Ministério da Saúde, óbito fetal é a morte de um produto da concepção, antes da expulsão ou da extração completa do corpo da mãe, com peso ao nascer igual ou superior a 500 gramas. A depender do estágio de desenvolvimento do feto no momento do óbito, sua expulsão ou extração poderá ser medicamentosa ou operacional, mas sempre com o devido acompanhamento profissional qualificado. Todavia, ainda que ocorra o devido acolhimento clínico, o acolhimento também deverá ser humanitário, de maneira a minimizar os potenciais traumas psicológicos deixados pelo espontâneo óbito fetal. Em consonância a isso, um artigo publicado no British Journal of Psychiatry em 2011 concluiu que o risco de doenças mentais é 81% maior em mulheres que fizeram um aborto. Desta forma, faz-se necessário também considerar maneiras de minimizar a dor dessas mães e famílias em luto: assim, este projeto de lei propõe o oferecimento de leito separado para as mães de natimorto e mães com óbito fetal nas unidades de saúde credenciadas no Sistema Único de Saúde, impossibilitando que tenham que ser revitimizadas pela convivência com outras mães e seus filhos recém nascidos. Cabe a observação de que tal propositura não gera nenhum custo adicional para as unidades de saúde, uma vez que implica apenas na realocação dessas mães em leitos separados das demais. Por fim, ressalta-se que semelhantes propostas já foram implementadas pelo Estado do Paraná, através da Lei 18.881 de 5 de outubro de 2016, e também pelo município de Niterói-RJ, através da Lei 3.425 de 06 de setembro de 2019. Além destas, o projeto de lei 398/2021, da vereadora Ana Santiago (PSDB), já foi apreciado pela Câmara Municipal de Goiânia, do Estado de Goiás.

**É o relatório.**

**Passo a  
opinar.**



## 2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

*Ab initio*, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores(as) que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe acerca das atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos.

**Art. 91** – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

**Art. 133** – Recebido o projeto de lei o Presidente despachou encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

**Art. 274** – **As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por



diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente**, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### **3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.**

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço, sobre serviço público de saúde, nas unidades de saúde, credenciadas no Sistema Único de Saúde – SUS, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

### **4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO**

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores,



adotando, *in caso*, a votação nominal serão tomadas por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

**Art. 115** – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes. (...)

**Art. 107** – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da **Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

## 5. MÉRITO

A proposta em estudo visa proteger a mulher e parturiente do trauma psicológico, tanto do próprio aborto, quanto da espera em local onde outras mães estejam dando a luz, evitando assim um acréscimo pesaroso ao seu sentimento atual.

Acontece que, proposta de lei municipal que dispõe sobre o oferecimento de leito separado para as mães de natimorto e mães com óbito fetal nas unidades de saúde credenciadas no Sistema Único de Saúde (SUS) não pode prosperar, tendo em vista que já existe uma legislação estadual em Pernambuco que aborda temática idêntica.

A **Lei Estadual nº 16.499, de 6 de Dezembro de 2018**, que estabelece as medidas de proteção à gestante, à parturiente e à puérpera conta a violência obstétrica, **no âmbito do Estado de Pernambuco**, em seu **Art. 3º A**, garante às mulheres que sofreram perda gestacional o direito ao acompanhamento por doula



ou enfermeira obstétrica, a livre escolha sobre o contato pele a pele com o natimorto (se desejado e seguro), acomodação em enfermaria separada (quando possível), respeito ao tempo de luto e despedida, e acompanhamento psicológico. A perda gestacional é definida como qualquer situação que resulte em óbito fetal, morte neonatal ou interrupção médica da gravidez. As unidades de saúde são obrigadas a informar as mulheres sobre esses direitos, *verbis ad verbum*:

Art. 3º-A. **São direitos das mulheres que sofreram perda gestacional**, sem prejuízo dos previstos no art. 3º da presente Lei: (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 17.226, de 22 de abril de 2021.)

I - ser acompanhada por uma doula ou enfermeira obstétrica do quadro funcional da unidade de saúde, sem prejuízo do direito a que se refere o inciso VIII<sup>1</sup> do artigo 3º da presente Lei; (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 17.226, de 22 de abril de 2021.)

II - ter livre escolha sobre o contato pele a pele imediatamente após o nascimento, em caso de natimorto, desde que preserve a saúde da mulher; (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 17.226, de 22 de abril de 2021.)

III - permanecer no pré-parto e no pós-parto imediato, em enfermaria separada das demais pacientes que não sofreram perda gestacional, quando possível; (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 17.226, de 22 de abril de 2021.)

IV - ser respeitado o tempo para o luto da mãe e seu acompanhante, bem como para a despedida do bebê; e, (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 17.226, de 22 de abril de 2021.)

V - acompanhamento psicológico. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 17.226, de 22 de abril de 2021.)

§ 1º Considera-se perda gestacional toda e qualquer situação que leve a óbito fetal, morte neonatal ou interrupção médica da gestação. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 17.226, de 22 de abril de 2021.)

§ 2º Ficam as unidades de saúde obrigadas a informar às mulheres que sofrerem perda gestacional sobre o direito estabelecido neste artigo. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 17.226, de 22 de abril de 2021.)

A duplicidade legislativa é um problema jurídico que deve ser evitado, pois pode gerar confusão, redundâncias e até mesmo conflitos de normas. A criação de uma lei municipal que aborda um tema já regulado de forma satisfatória por uma lei estadual é desnecessária e pode ser vista como uma sobreposição indevida da competência legislativa, eis o que diz a legislação de regência<sup>2</sup>:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

<sup>1</sup> VIII - impedir, dificultar ou restringir o direito da parturiente a 1 (um) acompanhante durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto;

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 95/98.



(...)

V - **o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei**, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Desta forma, a Consultoria Jurídica Legislativa opina, pela ilegalidade e anti regimentalidade do projeto de lei, visto que o mesmo evidencia matéria devidamente legislada, colidindo assim com Lei Complementar Federal e normas locais.

## 6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

A Consultoria Jurídica Legislativa não observa a necessidade destas.

## 7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade e antirregimentalidade** do presente Projeto de Lei, por não atender aos requisitos da legislação de regência.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 12 de Junho de 2024.

**ANDERSON DE MÉLO**



OAB-PE 33.933D  
Supervisor de Consultoria e Legislação.

**EDILMA ALVES CORDEIRO**  
Consultora Jurídica Geral.

**TAMIRES DE MOURA OLIVEIRA**  
ESTAGIÁRIA DE DIREITO - CJL