



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**PARECER AJL/CMT Nº 169/2018.**

Teresina (PI), 30 de novembro de 2018.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 197/2018

**Autor:** Ver. Deolindo Moura

**Ementa:** "Dispõe sobre a afixação de aviso - informativo nos estabelecimentos de saúde e congêneres sobre o direito de o consumidor obter por parte da operadora do plano de saúde o motivo de negativa de atendimento médico, e dá outras providências."

## **I – RELATÓRIO**

O ilustre Vereador Deolindo Moura apresentou projeto de lei ordinária que possui a seguinte ementa: "Dispõe sobre a afixação de aviso - informativo nos estabelecimentos de saúde e congêneres sobre o direito de o consumidor obter por parte da operadora do plano de saúde o motivo de negativa de atendimento médico, e dá outras providências".

Em justificativa escrita, o nobre edil ressaltou que não é incomum que usuários de plano de saúde marquem determinados exames ou consultas e depois sejam surpreendidos com a negativa de procedimento médico, em razão do plano de saúde negar autorização do procedimento sem sequer justificá-lo.

Alega ainda que essa prática vai de encontro ao código de Defesa do consumidor por coloca-lo em situação de desvantagem exagerada frente às operadoras e também aos hospitais e clínicas.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

## **II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.**

[...]

**§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões.**

**§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.**

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### **III – ADMISSIBILIDADE:**

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

#### **IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL**

O projeto de lei em análise possui o intuito de obrigar a afixação de aviso - informativo nos estabelecimentos de saúde e congêneres sobre o direito de o consumidor obter por parte da operadora do plano de saúde o motivo de negativa de atendimento médico.

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, incisos V e VIII, que compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre produção e consumo, bem como sobre responsabilidade por dano ao consumidor. Eis a sua redação:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

[...]

*V - produção e consumo;*

[...]

*VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

Entretanto, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24, da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da LOM, respectivamente:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)*



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.* (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Diante da previsão constitucional, reconhece a doutrina pátria que ao Município é atribuída competência suplementar, desde que obedecidos dois requisitos: assunto de interesse local e existência prévia de lei federal ou estadual anterior, não sendo a matéria de competência de privativa de outro ente.

De antemão, devemos esclarecer que há consenso hermenêutico sobre a aplicação do Direito do Consumidor aos contratos de prestação de assistência à saúde firmados pelas operadoras de planos de saúde. Essa conclusão é extraída do próprio texto Código de Defesa do Consumidor (Lei federal 8.078/1990).

Com efeito, seu artigo 4.º identifica como objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito a sua dignidade, saúde e segurança e a melhoria da sua qualidade de vida.

Tamanha é a pacificação sobre o tema que o STJ editou verbete de súmula afirmando ser aplicável “o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde” (STJ, Súmula 469). Destarte, a efetiva prestação dos serviços neles pactuados insere-se no campo da proteção ao consumidor.

Neste ponto a presente proposta atende à exigência de prévio regramento por norma federal ou estadual, uma vez que atende ao disposto na **Lei nº 8.078/1990** (Código de Defesa do Consumidor - CDC). Senão vejamos, respectivamente, art. 2º e 4º do CDC:

*Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que **adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.***



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)*

**I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;**

**II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:**

- a) por iniciativa direta;**
- b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;**
- c) pela presença do Estado no mercado de consumo;**
- d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.**

**III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;**

**IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;**

Ou seja, as relações que exsurtem entre consumidores e fornecedores estão atreladas às disposições normativas sobre consumo, matéria de competência concorrente, conforme previsão do art. 24 da CRFB/88. Sendo assim, há campo fértil para atuação complementar municipal, obviamente sendo cercada pela impossibilidade de disposições conflitantes ou que extrapolem o interesse intrínseco.

Quanto à competência do Município para legislar sobre direito do consumidor, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou em algumas oportunidades, o que dá a tônica da interpretação a ser realizada:

*Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local.*

*[AI 622.405 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 22-5-2007, 2ª T, DJ de 15-6-2007.]*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

= AI 729.307 ED, rel. min. Cármen Lúcia, j. 27-10-2009, 1ª T, DJE de 4-12-2009 Vide ADI 3.731 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 29-8-2007, P, DJ de 11-10-200.

*Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município.*

[RE 432.789, rel. min. Eros Grau, j. 14-6-2005, 1ª T, DJ de 7-10-2005.]

= RE 285.492 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 26-6-2012, 2ª T, DJE de 28-8-2012

= RE 610.221 RG, rel. min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010, com repercussão geral.

*O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes. [AI 347.717 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 31-5-2005, 2ª T, DJ de 5-8-2005.]*

= RE 266.536 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 17-4-2012, 1ª T, DJE de 11-5-2012

Ademais, destaque-se que, quanto à iniciativa de legislar sobre o tema, tal assunto não se insere nos temas entre os quais cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo dar início ao processo legislativo, podendo dispor sobre a matéria qualquer parlamentar, nos termos do art. 50 da LOM, *in verbis*:

**Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos. (grifo nosso)**

Superada a análise quanto à iniciativa, cumpre destacar que, no que toca ao aspecto material, a proposição em comento não constitui em intervenção na iniciativa privada não autorizada pelo ordenamento jurídico.

Sobre o tema, assim prevê a Constituição da República:

**Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

A Carta Magna, com tal previsão, ainda que não impeça a intervenção estatal no campo de atuação privado, veda as interferências desarrazoadas, pois, caso contrário, ao gerar encargos excessivos à iniciativa privada poderia dificultar ou mesmo inviabilizar o setor econômico.

Além disso, a proposição legislativa fundamenta-se no poder de polícia, segundo o qual na defesa do interesse público se pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade.

O jurista Marcelo Caetano define Poder de Polícia como "o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir" (citado por Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 83).

Portanto, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico brasileiro.

#### **V – CONCLUSÃO**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, por não vislumbrar vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade que impeça o seu normal trâmite.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

  
**VALQUÍRIA GOMES DA SILVA**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 06854-3 - CMT**