



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO DE LEIS

PARECER

PROJETO DE LEI Nº 7.496/2017

Apresentado pelo Vereador: **DANIEL FINIZOLA**

Subscrito pela Vereadora: **ZEZÉ PARTEIRA**

EMENTA: DISPÕE SOBRE O NASCER BEM EM CARUARU E A HUMANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA À MULHER E AO NEONATO DURANTE O CICLO GRAVÍDICO-PUERPERAL NA REDE DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CARUARU-PE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

TEMAS – Política Pública; Programa Municipal; Saúde e Natalidade.

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador **DANIEL FINIZOLA** subscrito pela nobre vereadora **ZEZÉ PARTEIRA**, o qual dispõe sobre o nascer bem em Caruaru e a humanização da assistência à mulher e ao neonato durante o ciclo gravídico-puerperal na rede de saúde do município de Caruaru-PE e dá outras providências.

O projeto tem por escopo instituir um **programa municipal** que apoie e estruture o sistema de saúde para questões de parto humanizado e suas consequências. A ideia central é proporcionar às parturientes e filhos, um conjunto de ações e boas práticas que evitem danos físicos e psicológicos para ambos, sendo tal política um ditame promovido até pela ONU.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91¹ do Regimento Interno e art. 44² da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório. Passo a opinar.

¹ 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

2. ANÁLISE

Inicialmente, cabe felicitar o vereador e a vereadora autor pela iniciativa de trazer a esta Casa Legislativa uma visão sensível voltada para as mulheres, especialmente por buscar humanizar não só o trabalho de parto em si, mas também garantir às mulheres o direito à assistência humanizada durante a gestação, pré-parto, parto e puerpério, bem como nos casos de abortamento espontâneo ou provocado, seja no sistema único de Saúde ou na rede privada de saúde.

Conforme apontado na justificativa apresentada, o teor do Projeto de Lei nº 7.496/2017 foi **elaborado** durante a II Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres, em 2015, realizada através da Secretaria Especial da Mulher e de Direitos Humanos. “Na oportunidade, a partir dos debates realizados nas etapas preparatórias e da votação realizada na etapa Magna, elaborou-se o II Plano Municipal de Políticas para as Mulheres, **instituído pelo Decreto Municipal nº 032**, de 10 de março de 2016, publicado no Diário Oficial nº 223, de 9 a 15 de março de 2016”.

Sobre a matéria, deve ficar consignado que as constituições e legislações de muitos países da América Latina reconhecem os direitos sexuais e reprodutivos, em especial o direito à assistência à saúde e ao parto de qualidade, com respeito aos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, dispõe o artigo 12 da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Convenção CEDAW):

Os Estados-Partes garantirão à mulher assistência apropriada em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez e a lactância”. A assistência apropriada em relação ao parto é aquela que respeita os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, portanto constitui um direito humano fundamental.

É oportuno afirmar ainda que **não existe regramento específico em âmbito federal ou estadual sobre a matéria ora apresentada**, mas há em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Nacional nº 7.633/2014, de autoria do Deputado Jean Wyllys, sobre o tema – a humanização do parto.

De início, a análise perfuntória deu a entender que a competência para legislar sobre a matéria contida no Projeto de Lei nº 7.496/2017 era de competência concorrente entre os entes públicos municipais ao dispor sobre o direito à saúde. Contudo, após minuciosa análise, como será exposto a seguir entendeu-se pela impossibilidade de tal iniciativa legislativa em virtude de o objeto da propositura incorrer em clara ingerência à administração pública no tocante a **implementação de programa que visa melhorias à saúde das mulheres**, dentre outros vícios.

Adentrando na análise do Projeto de Lei, a iniciativa é o primeiro ponto que deve ser averiguado quando da apresentação de qualquer propositura. E tal fato se deve a pacífica jurisprudência que afirma a impossibilidade de constitucionalidade superveniente da lei, ou seja, **leis com vício de iniciativa são nulas de pleno direito**.

Neste passo, vê-se que a apresentação da propositura em espeque sob a forma de Projeto de Lei está adequada. Contudo, observando o disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno, nota-se que há vedação a apresentação por Vereador da matéria contida no Projeto de Lei nº 7.496/2017, visto que se enquadra na iniciativa privativa do Poder Executivo conforme previsto nos artigos 36 da LOM³ e 131 do RICMC⁴, dentre outros fatores a serem expostos a seguir.

Isso ocorre, pois, o cerne da propositura em análise é a prestação de serviço público relacionado com a saúde da mulher, objeto que por si só **cria atribuição à Secretaria de Saúde e à Secretaria de Políticas para Mulheres, órgãos do Poder Executivo Municipal** – mais precisamente ao dispor sobre como deve ser prestado os serviços relacionados ao parto e ao tratamento à mulher, por efeito do proposto no PL – e **consequentemente cria despesas ao orçamento público** ao criar programa a ser executado neste Município.

A iniciativa legislativa para matérias de tal natureza é do próprio Poder Executivo, em função de sua atribuição em gerir a administração pública e pelas disposições orgânicas e regimentais que determinam a competência exclusiva do Poder Executivo quanto a matérias relacionadas a criação, estruturação e **atribuições** das Secretarias.

Ressalte-se, o Projeto de Lei em espeque **dispõe sobre atribuição da Secretaria de Políticas para Mulheres** ao dispor sobre programa voltado à implementação de políticas para as mulheres e **sobre atribuição da Secretaria de Saúde** ao propor sobre serviço prestado na rede pública de saúde e, atribuições que integram suas competências, conforme previsto respectivamente nos art. 23 e 27 da Lei Municipal nº 5.843/2017 (Lei da Reforma Administrativa).

Art. 23. São competências da **Secretaria de Políticas para Mulheres** (SECMULHER) formular, estabelecer, coordenar e articular as políticas para as mulheres, bem como **elaborar e implementar campanhas educativas e programas de combate à discriminação e à violência de gênero em âmbito municipal**. Além de elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo municipal com vistas à promoção de igualdade e articular, promover e executar programas de cooperação com organismos públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres.

Art. 25. São competências da **Secretaria de Saúde** (SESAU) **planejar, desenvolver e executar a política de atendimento integral das necessidades de saúde da população e desenvolver políticas de fortalecimento ao sistema de atendimento e à complementação da rede hospitalar e ambulatorial do município**, bem como, exercer as atividades de fortalecimento da rede de atenção básica e psicossocial. Além de coordenar e acompanhar o processo de municipalização do Sistema Único de Saúde (SUS) e planejar, desenvolver e executar a política sanitária municipal implementando ações e programas de vigilância ambiental, epidemiológica e sanitária.

³ Art. 36 da LOM – São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre; (...) III – criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública.

⁴ Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que: (...) IV – **tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública.**

Ora, pela leitura dos artigos supracitados percebe-se que o Projeto de Lei em espeque adentra nas atribuições das Secretarias de Políticas para Mulheres e de Saúde, bem como cria novas atribuições. Assim, pelo disposto nos artigos 36 da LOM e 131 do RICMC, ao tratar de atribuições das Secretarias, o Projeto de Lei em análise invadiu competência exclusiva do Poder Executivo para legislar sobre o tema, afrontando a harmonia dos poderes.

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre: III – criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que: IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública.

Ocorre que a matéria proposta ao dispor sobre **programa para melhoria da saúde das mulheres adentra na prerrogativa da administração pública** em gerir os serviços públicos incidindo o PL em questão em **ofensa ao princípio da separação dos poderes**, sendo aplicado ao caso jurisprudência pacífica que aponta vício de iniciativa e declaração de inconstitucionalidade em legislação oriunda de Câmara Municipal que dispõe sobre matéria administrativa municipal, como colacionado abaixo.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: LEI MUNICIPAL - MATÉRIA ADMINISTRATIVA - VÍCIO DE INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS DO MUNICÍPIO - PROJETO ORIUNDO DA CÂMARA MUNICIPAL - VÍCIO FORMAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A criação das espécies normativas, inclusive no que tange a competência para iniciar o processo legislativo, deve observância estrita ao princípio da legalidade, sob pena de inconstitucionalidade formal da futura norma. Desse modo, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da Lei Municipal, de iniciativa da Casa Legislativa, que **trata de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo**, em projeto que gera aumento de despesa ao erário, resultando em invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Representação julgada procedente. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000110677580000 MG, Relator: Paulo Cézar Dias, Data de Julgamento: 10/04/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 10/05/2013)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições

Estaduais. 3. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016)

É de bom alvitre relembrar que o chefe do Executivo detém funções políticas e administrativas próprias do cargo. Quis o Constituinte originário que, diferente do praticado no Estado Francês, a separação dos poderes se desse de forma harmônica, consistindo mais em uma separação de funções típicas e atípicas entre eles. A lógica simples é que a rede de saúde do município de Caruaru é de atribuição da Secretaria de Saúde, órgão da estrutura do Poder Executivo e submetido hierarquicamente a este.

Ademais, a propositura **não indica a fonte de receita para fazer frente às despesas** a serem geradas pela implementação de programa para melhoria da saúde das mulheres, exigência às proposituras que criam despesas ao orçamento público.

Não bastasse isso, apesar de não falar explicitamente em “programa”, a propositura cria programa a ser implementado neste Município, quando determina a forma como deve ser prestado o serviço nela apontado. Nesse caso, o “nascer bem em Caruaru” é na realidade o **Programa Nascer Bem em Caruaru**.

Porém, observando o princípio da simetria, em âmbito nacional, o Ministério da Saúde – órgão do Poder Executivo Federal –, por meio da Portaria nº 985/99 – redefinida pela Portaria nº 11/2015 –, implementou os Centros de Parto Normal com o objetivo de resgatar a humanização do parto como evento natural, fisiológico, com a necessária atenção à mulher em um contexto gravídico-puerperal. Assim, em âmbito municipal igualmente caberia ao Poder Executivo implementar programa com esta mesma finalidade e não ao legislador.

Ressalte-se que na própria justificativa apresentada pelo Vereador autor indica que a redação do Projeto de Lei nº 7.496/2017 foi elaborada durante evento realizado, na época, pela Secretaria Especial da Mulher e de Direitos Humanos com base no II Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (Decreto Municipal nº 32/2016). Nesse caso, a elaboração da redação por órgão da administração pública demonstra a **competência intrínseca da matéria** ao Poder Executivo.

No tocante a criação de programa municipal – “Nascer bem em Caruaru” –, é pacífico o entendimento que cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de programas em benefício da população e serviços nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

Seguindo o raciocínio, é indubitável que o projeto cria um programa de governo, fato que é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Tal afirmação tem fundamento nos termos constitucionais dos arts. 19, §1º, inciso VI, c/c 37, inciso II, de aplicação obrigatória segundo art. 76, todos da Constituição de Pernambuco, *verbis ad verbum*.

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre: (...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 37. Compete privativamente ao Governador do Estado: (...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

Art. 76. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, segundo os princípios estabelecidos na Constituição da República e nesta Constituição.

A estrutura material do PL impõe claramente atribuições a Secretaria Municipal de Saúde e de Políticas para Mulheres, situação expressamente vedada segundo o mandamus constitucional supramencionado. Ainda que se retirassem todos os artigos que direta ou indiretamente atribuem obrigações, ainda se estaria diante de uma lei de efeitos concretos, cuja materialidade afetaria atribuições do Executivo.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei criando ou “autorizando o Poder Executivo a criar” ou criando “novo programa de governo”, ainda que disciplinando-o total ou parcialmente, como ocorre no caso em exame, em função da instituição do programa denominado “Nascer bem em Caruaru e a humanização da assistência mulher ao neonato(...)”, dispondo sobre as práticas e ações de parto, obrigações a profissionais e equipes de saúde, estrutura e fiscalização dos órgãos da secretaria, dentre outras tantas obrigações, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Ademais, é pacífico na doutrina e na jurisprudência que programa, que estrutura e inova órgãos e entidades do Poder Executivo, dependem da iniciativa do ente competente. É condição de validade do próprio processo legislativo que tal fato político ocorra, sob pena de vício formal de iniciativa. Neste sentido vale lembrar as lições do professor Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municíipes, no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre a sua execução.** Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal ..." ("Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 6^a ed., p. 541).

Ora, a regulamentação sobre o serviço público – no caso em tela relacionado ao parto – deve ser prestada pelo Poder Executivo Municipal, em virtude de sua função administrativa, seu dever de organizar a administração pública municipal, por simetria ao artigo 84, inciso VI da CF/88.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Mais uma vez, o projeto, de forma indevida, altera a atuação da Secretaria Municipal de Saúde e de Políticas para Mulheres de Caruaru, dispondo dessa forma sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, consoante a previsão expressa dos seus termos. Vide os exemplos⁵:

Art. 5º - Diagnosticada a gravidez, a mulher terá direito à **elaboração de um Plano Individual de Parto**, documento construído pela gestante com assessoria de sua DOULA e/ou enfermeira(a) e/ou médico(a) pré-natalista, no qual serão indicadas as disposições de sua vontade, nele devendo constar:

Art. 19 Ficam as escolas municipais e estaduais, universidades que ministram cursos de formação de profissionais da área de saúde, médicos(as), enfermeiros(as), obstetras e equipes administrativas hospitalares **obrigadas a implementar em diretrizes curriculares** conteúdos disciplinares relativos ao parto humanizado e o atendimento à saúde da mulher e do conceito, nos termos desta lei, inclusive para que possam celebrar convênio e parceria com o município de Caruaru.

Art. 23 – A assistência oferecida no trabalho de parto, em situação obstétrica de qualquer modalidade ou por qualquer profissional da área obstétrica, no âmbito institucional ou domiciliar, público ou privado, **deve adotar as seguintes características de rotinas e tecnologia**.

Art. 26 – Será **reconhecida e regulamentada** por meio desta lei à Câmara Técnica de Enfrentamento a Violência Obstétrica criada pelo Decreto nº 048, de 13 de abril de 2016, representativa do município de Caruaru.

Observa-se que a proposição não se limita à criação do programa, ao contrário, impõe obrigações ao Poder Executivo, tais como, disponibilização de profissionais, cronograma e procedimento de atendimento e instituição Plano Individual de Parto.

A criação de programas com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo.

Situação que não pode passar despercebida é a inadequação da proposição ao princípio da separação dos poderes. Quando se adentra em uma seara privativa, invariavelmente afronta-se a separação dos poderes, princípio basilar do Estado brasileiro e exsurge patente vício de Constitucionalidade, vide art. 79 da CEPE.

⁵ São apontados somente exemplos de dispositivos do PL que adentram na competência exclusiva do Poder Executivo. Ressalte-se que o objeto do PL analisado se encontra eivado de vício em sua totalidade.

Art. 79. São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

Importa, também, ressaltar, especificamente quanto ao tema em exame, que o Supremo Tribunal Federal já de há muito cristalizou o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade de natureza formal, em casos similares ao PL:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. **CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL** FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERCE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. **Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido. (ARE 768450 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015)

Incontáveis vezes as cortes de Justiça tem proclamado a inconstitucionalidade dessas leis municipais, de iniciativa do legislativo, geradoras de situação de constrangimento ao Executivo.

DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ("PROGRAMA") E OBRIGAÇÕES CORRELATAS - SEPARAÇÃO DE PODERES - VÍCIO DE INICIATIVA - EXISTÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA - É inconstitucional a Lei Municipal de Atibaia 3.963 ,de 04 de março de 2011, que dispõe sobre a implantação de **programa** de apoio ao cooperativismo pelo Poder Público, criando-lhe várias obrigações, porque traduz **ingerência na competência exclusiva do Chefe do Executivo** pelo Poder Legislativo, pois ao Prefeito cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços públicos, mesmo que denominados "programas" - Ademais, cria despesa sem indicação de fonte de receita - Violação dos arts. 5º, 25, 47, II e XIV , e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente. TJSP-ADIN 526911120118260000-J. 08/02/2011

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE VIANA Nº 2.590/13. **VÍCIO DE INICIATIVA. PRINCÍPIO DA SIMETRIA.** PROCEDÊNCIA. EFICÁCIA EX TUNC DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Municipal nº 2.590/13 dispõe sobre a criação do Programa de Educação de Ensino Fundamental, Olimpíadas do Saber, no âmbito da municipalidade e fixa outras providências. 2. A autoria do projeto que culminou com sua aprovação incumbe ao vereador Gilmar José Mariano. **3. Todavia, pelo fato de que a aludida lei institui atribuições a uma das secretarias**

municipais, em respeito ao princípio da simetria e à regra do art. 63, parágrafo único, VI da CE, a iniciativa de tal lei caberia exclusivamente ao Prefeito Municipal. 4. Inconstitucionalidade formal reconhecida. TJES-ADIN 00133697720148080000. j. 31/10/2014

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.519/2015. CAPACIDADE POSTULATÓRIA PLENA DO PREFEITO. VÍCIO ORGÂNICO NA INICIATIVA E NA CONSTITUIÇÃO (2º, 20 § 1º, II, “b”, 23, §§ 1º e 4º, 37, I e V, 77, I, III e V, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). PROCEDÊNCIA. I - Corrente o entendimento de que o Prefeito possui legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, como dispõe o artigo 60, II, Constituição do Estado de Goiás. Leitura aliada à natureza objetiva deste processo de controle, mais além, permite inferir ser o titular desta ação o próprio Prefeito, que nesta hipótese ostenta capacidade processual plena, e não o município que ele representa (TJGO, Corte Especial, ADI nº 123234-76.2012.8.09.0000, rel. Des. Leandro Crispim, DJ de 29.07.2013). II - Pela iniciativa parlamentar, por meio da Lei municipal nº 6.519/2015 foi criado programa que, **embora aprioristicamente relevante do ponto de vista material, conferiu novas funções a servidores do Poder Executivo, alterando a rotina de trabalhos da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Saúde, além de empreender aumento de despesas orçamentárias.** Portanto, franca a violação à iniciativa reservada do Prefeito, simetricamente vista nos artigos 20, § 1º, II, “b”, e 37, I, Constituição do Estado de Goiás, e expressamente anotada no artigo 77, I, III e V, da mesma carta. III - Vicia o processo legislativo a conduta da Câmara Municipal que, sem observar a tempestividade do voto aposto ao projeto, empreende a promulgação da lei, conduta afrontosa aos artigos 23, §§ 1º e 4º, e 37, V, Constituição do Estado de Goiás. IV - A inobservância da iniciativa e do procedimento de apreciação do voto também arrosta a harmonia entre os poderes Legislativo e Executivo, traçadas no artigo 2º da Constituição do Estado de Goiás. V - **Ação direta de inconstitucionalidade procedente.** (TJ-GO - ADI: 04479153220158090000, Relator: DES. BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO, Data de Julgamento: 09/11/2016, CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJ 2164 de 07/12/2016).

Assim sendo, o PL 7.496/2017 de iniciativa do edil, que cria atribuições à Secretaria Municipal de Saúde de Caruaru, de molde a interferir na organização e funcionamento da Administração, fere prerrogativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto nos artigos 19,§1º, inciso VI, e 37, incisos II, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 76, *caput*, todos da Constituição do Estado, bem como viola o primado da independência e da harmonia dos Poderes, na forma do preconizado pelo artigo 79 da Constituição Estadual.

Assim, o objeto trazido no Projeto de Lei nº 7.496/2017 encontra impedimento à tramitação pela prática processual legislativa ao ser proposto pelo Legislador Municipal, de modo que **se conclui pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei analisado.**

3. DA CÂMARA TÉCNICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA

A função típica do Poder Executivo Municipal é administrar o município. Administrar no sentido amplo, correspondendo a recolher e aplicar as rendas, dispor e

organizar os serviços públicos, organizar os espaços comuns, prezando pela utilização racional dos bens, fiscalizar setores e aplicar multas, dentre tantas outras ações.

As ações executivas devem ser pautadas em lei, tudo em atenção ao princípio da Legalidade, que é o dever constitucional do administrador público realizar ações executivas fundadas em lei antecedente.

O Processo Legislativo envolve o Parlamento Municipal, seja com o dever de iniciativa ou, como normalmente é, com o dever de analisar a legalidade e adequação da proposição. Esse processo tem por nomenclatura os termos de comum e concorrente, oposição legal as matérias exclusivas e privativas.

No ponto, quando o administrador pretender aumentar gastos, serviços ou alterar a estrutura do Poder, depende de ratificação dos seus termos pela Câmara Municipal. Assim, cabe a Câmara o papel de confirmar os termos aduzidos pela administração, atendendo ao mandamento legal e consubstanciando a proposição em lei efetiva.

In caso, observa-se que o projeto de lei altera a sequência dos atos legais, regulamentando o atuar de um órgão criado por força da iniciativa privativa do Chefe do Executivo. De fato, há quebra da lógica jurídica quando a pretendida lei deve atuar regulamentando um Decreto do Prefeito.

O paradoxo apresenta-se no fato de que um decreto venha a ser regulamentado por lei e provenientes de poderes distintos. Claramente há uma quebra da Constitucionalidade, principalmente quando o legal seria a lei ser regulamentada via decreto, pelo Executivo, vide art. 84, inciso VI, da CF/88.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre

a) **organização e funcionamento da administração federal**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Assim, quando o Executivo Municipal cria uma Câmara Técnica de Enfrentamento à Violência Obstétrica, funcionando com Conselho Municipal, via Decreto Executivo, atua dentro da sua seara de competência, principalmente no tocante a organização e funcionamento da administração, quando não implique aumento de gastos ou modificação quanto aos órgãos.

Ademais, quando o Município de Caruaru expediu os Decretos nº 48 e 90 de 2016, que criam a Câmara Técnica de Enfrentamento à Violência Obstétrica (CTEVO) neste Município, determinou que a CTEVO fosse coordenada pela Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres com membros representantes das Secretarias de Saúde, Administração e Desenvolvimento Social, além dos conselhos de Enfermagem, Medicina e Psicologia, bem como movimentos sociais, parteiras, doula e os profissionais de saúde na assistência ao parto.

A situação base é a ingerência legislativa proposta no PL 7.496/17. Um decreto que cria órgão, não pode ter esse órgão regulamentado por Lei, ainda mais uma de iniciativa de ente totalmente distinto.

A mais importante, contudo, de todas as distinções entre a lei e o decreto é que a lei obriga a fazer ou deixar de fazer, e o decreto, não. É o princípio genérico da legalidade, previsto expressamente no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual “**ninguém será obrigado a fazer ou deixar alguma coisa senão em virtude de lei**”. Somente a lei pode inovar o Direito, ou seja, criar, extinguir ou modificar direitos e obrigações. No atual regime constitucional brasileiro, não se obriga nem desobriga a ninguém por decreto, nem mesmo pelo doutrinariamente chamado decreto autônomo, cuja discussão não cabe aqui.

A Câmara Técnica de Enfrentamento a Violência Obstétrica é um órgão do Executivo e deve ser regulamentado por este. Qualquer ação que comine em atribuições a órgão da estrutura de poder é viciada e, com isto, padecendo de inconstitucionalidade.

É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação” (STF, ADI nº 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02).

ADIN LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRAÇÃO AOS ARTS. 10, 62, INCISO II, ALÍNEA D, E 82, INCISO VII, C/C ARTIGO 8, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por víncio de iniciativa, a Lei Municipal que cria a obrigatoriedade da realização de palestras e oficinas de prevenção às drogas, entorpecentes e DST/AIDS nas atividades das escolas de ensino fundamental da rede municipal de Arroio do Sal determinando condutas administrativas próprias do Executivo e criando despesas sem prévia previsão orçamentária, em afronta aos princípios da simetria e independência entre os poderes. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDEnte. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70032003436, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Março Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 14/12/2009).

CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ORGÃOS DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO formal. INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. Lei Municipal nº 2.958/2010, do Município de Gravataí, que dispõe sobre a proibição do consumo de cigarros e assemelhados. **Criação de atribuições a órgãos do Poder Executivo consistentes na fiscalização, aplicação de penalidades, realização de campanha educativa e formalização de denúncias.** Aumento de despesas. **Víncio de Iniciativa. Competência do Poder Executivo. Violação aos artigos 8º, 10, 60, inc. II, “d”, c/c artigo 82, VII, todos da Constituição Estadual. Ação parcialmente procedente, unânime.** (TJRS. ADI 70037974110, Rel. Des. Rafael dos Santos Júnior, Dj: 20/06/2011)

E tanto assim o é que, projeto idêntico de iniciativa do Poder Executivo, também pretender regulamentar a Câmara Técnica de Enfrentamento a Violência Obstétrica. Aqui, verifica-se a competente iniciativa, visto que o detentor do dever de organizar o

funcionamento da administração toma a frente do processo e propõe as diretrizes que devem balizar o órgão.

Portanto, não é legal que o Legislativo regulamente um Decreto do Executivo. Conforme exposto, o dever de legislar sobre o tema, incluindo sua competente iniciativa, é privativa do Prefeito e, caso não sejam atendidas tais disposições, eivada de vício estará qualquer proposição.

4. DA INTEMPESTIVIDADE DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

Para finalizar, se analisa a possibilidade de apresentação de **emenda ao projeto de lei nº 7.496/2017, pelo Vereador autor**, em virtude de consulta realizada pelo Presidente da Comissão de Redação e Leis desta Casa Legislativa.

O Projeto de Lei nº 7.496/2017 foi inicialmente apresentado em plenário em **11/05/2017**. Ocorre que em **08/08/2017**, durante reunião da Comissão de Legislação e Redação de Leis desta Casa Legislativa que realizou primeira análise deste PL, o referido vereador solicitou apresentação de emenda ao projeto de lei já apresentado, apesar de já ter sido proferida a conclusão deste parecer jurídico – que vem ser aprofundado a pedido do Vereador autor.

O presente tópico deste parecer almeja analisar tão somente a possibilidade de apresentação de emenda a um projeto já apresentado, de modo que a análise terá como embasamento o Regimento Interno desta Câmara Municipal. Pois bem. Dispõe o artigo 167 do Regimento Interno:

Art. 167 – Os Vereadores têm o **prazo improrrogável de cinco dias úteis para apresentação de emendas às proposições**, devendo encaminhá-las à Comissão competente, não correndo tal prazo durante os recessos da Câmara.

Temos que o marco inicial para apresentação de emendas ao projeto de lei pelos edis se inicia com a apresentação da propositura legislativa – ou seja, 11/05/2017 –, findando nos cinco dias úteis subsequentes. Dessa forma, o prazo final para apresentação de emendas pelos edis seria em **19/05/2017**. Quando o projeto de lei se encontra nas Comissões Permanentes, esse só poderá ser emendado por iniciativa do relator membro de Comissão a que a propositura esteja em análise, nos termos do artigo 149 do Regimento interno da Casa, vejamos:

Art. 149 – O parecer será oferecido sempre por escrito e conterá um relatório com a exposição da matéria em exame, a manifestação do relator sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da proposição, **ou sobre a necessidade de serem oferecidas emendas**.

Parágrafo único – Concluindo o parecer pela necessidade da apresentação de substitutivo à proposição, ou de emenda a qualquer de seus dispositivos, **cabe ao relator sugerir a redação do texto**.

Deve ser observado que o parecer pode indicar a aprovação ou rejeição total ou parcial da proposição, ou sobre a necessidade de serem oferecidas emendas – comumente

conhecidos como favorável, favorável com emendas e desfavorável –, bem como que o parecer expedido pelas Comissões Permanentes é vinculativo.

Diante disso, é patente a **intempestividade** da emenda apresentada pelo vereador Daniel Finizola, autor do Projeto de Lei nº 7.496/2017. Além disso, ressalta-se que **nesta fase do Processo Legislativo, a emenda a ser apresentada é de atribuição dos membros da Comissão de Redação de Leis, não podendo haver qualquer interferência externa de qualquer vereador, visto que a emenda deve ser apresentada de forma voluntária.**

Observa-se, portanto, que a redação do artigo supracitado é clara ao afirmar que o prazo para apresentação de emendas é improrrogável.

Ante o exposto, **conclui-se pela impossibilidade de apreciar a emenda apresentada ao Projeto de Lei nº 7.496/2017 pelo Vereador autor, em razão da intempestividade no momento de sua apresentação.**

Já no tocante ao mérito das alterações realizadas pelas intempestivas emendas, entende-se que **ainda que fossem acolhidas** pela Comissão de Legislação e Redação de Leis, **não supririam os vícios inerentes à propositura legislativa em espeque**, visto que tais vícios atingem a totalidade do PL.

Para estrito cumprimento legal e processual legislativo, era o que tínhamos a informar, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos que considerar necessários.

5. CONCLUSÃO

Em virtude de solicitação realizada pelo Vereador autor em reunião ordinária da Comissão de Legislação e Redação de Leis, foi realizada análise aprofundada ao tema. Contudo, percebe-se que a conclusão atingida não modificou seu entendimento pela rejeição do Projeto de Lei analisado.

Por todo exposto, é o presente parecer jurídico **desfavorável** ao Projeto de Lei nº 7.496/2017, por **conter vícios insanáveis**, tal como vício formal de iniciativa, ao tratar de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, em projeto que cria atribuição à órgão da administração pública municipal, resultando em invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 16 de agosto de 2017.

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES

Consultor Jurídico Legislativo