



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER CONTRÁRIO Nº 2813/2022
REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI - PROCESSO N. 9305/2021
RELATOR: DR. MAURO PERALTA

Ementa: Dispõe sobre o estabelecimento de diretrizes para o acompanhamento do Parto Domiciliar no âmbito da Rede Municipal de Saúde de Petrópolis.

Em consonância com os dispositivos elencados no **art. 52, §1º, inciso I, II e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, segue o parecer:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de um projeto de lei do Ilmo. Vereador Yuri Moura, no qual dispõe sobre o estabelecimento de diretrizes para o acompanhamento do parto domiciliar no âmbito da rede municipal de saúde de petrópolis.

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto pelo **Art. 35, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal** de Petrópolis:, vejamos:

Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:

I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Casa ou de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;
- b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;
- c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;
- d) exercício dos poderes municipais;
- e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;
- f) desapropriações;
- g) transferência temporária de sede do Governo;
- h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 115;
- i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta."

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, segue o voto:

II - VOTO:

O Município é competente para legislar sobre a saúde pública com União e Estado, no limite de seu interesse local e deve se restringir à necessidade de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não se verifica no caso.

Em nosso Estado vigora a Lei Ordinária 7191/20016 de Autoria do Governador na época. A referida Lei dispõe sobre o direito ao parto humanizado na rede pública e privada de saúde no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

Cumpra salientar que inexistente lacuna na norma estadual a ensejar a suplementação da matéria. Não caracteriza-se interesse local como fundamento para possível vigência de uma lei municipal editada por Vereador, pois os dois diplomas (Lei Estadual – 7191/2016 e o projeto de lei em tela) tem o fito de resolver a mesma necessidade social, consubstanciada em medidas adotadas no âmbito do SUS para garantir a realização do parto humanizado em suas unidades de saúde.

Outrossim, compete privativamente ao Alcaide a propositura de texto normativo voltado à organização e funcionamento da administração municipal no caso, da gestão da saúde pública municipal.

Com efeito, a **Constituição Federal** consagra regras de distribuição formal de competências legislativas de acordo com o princípio da predominância de interesses, ora delimitando um rol de matérias que só podem ser objeto de leis federais (**competência legislativa privativa da União, artigo 22 da CF**), ora prevendo hipóteses de competências concorrentes, permitindo maior descentralização da atividade normativa (**artigos 24 e 30, inciso I, da CF**).

Além disso, Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao se debruçar a cerca da matéria concluiu:

“ o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político cerne da autonomia das unidades federativas. De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma das esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma das esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras (...) Está aí bem nítida a idéia que se quer transmitir: só haverá autonomia onde houver a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo. Assim, guarda a subordinação apenas ao poder soberano no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita. E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão não importa por qual das entidades federadas do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente.”

Com relação o vício de iniciativa, é preciso salientar que embora resguardado o poder de legislar, prerrogativa inerente à função legislativa parlamentar, que não é absoluta, deve-se observar as restrições expressamente previstas no ordenamento constitucional federal e estadual, aplicáveis por simetria.

Neste contexto, devem-se observar as regras de competência para a iniciativa de lei e assegurar que **não interfiram na atividade típica de administração.**

A propósito, ensina Hely Lopes Meirelles:

“(…) Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao Prefeito ou, ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reservada ou privativa pode, ainda, ser discricionária ou vinculada: é discricionária quando seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é vinculada quando há prazo para seu exercício, como ocorre com o projeto de lei orçamentária. (...)”

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original: só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. (...)”

Continua o mestre ao falar da natureza jurídica e função do Poder Legislativo que:

“Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar “sobre assuntos de interesse local” bem como a de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local ampliam significativamente a atuação legislativa 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 art. 61, §1º, e 165 da CF, as que inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, 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.**

De acordo com J. J. Canotilho:

“a constitucionalística mais recente salienta que o **princípio da separação** transporta duas dimensões complementares: a separação como divisão, controle e limite do poder, dimensão negativa; a separação como constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas. O princípio da separação como forma e meio de limite do poder (separação de poderes e balanço de poderes) assegura uma medida jurídica ao poder do Estado e, conseqüentemente, serve para garantir e proteger a esfera jurídico-subjetiva dos indivíduos. O princípio da separação como princípio positivo assegura uma justa e adequada ordenação de funções do Estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos do Estado. Nesta perspectiva, separação ou divisão de poderes significa responsabilidade pelo exercício de um poder.

Noutro giro, **Hely Lopes Meirelles** ensina acerca da natureza jurídica e função do Poder Legislativo Municipal, em especial da Câmara de Vereadores:

“ a função legislativa, que é a principal, resume-se na votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado-membro (arts. 24 e 25) Advertimos que a Câmara Municipal não pode legislar sobre direito privado (civil e comercial), nem sobre alguns ramos do direito público (constitucional, penal, processual, eleitoral, do trabalho), sobrando-lhe as matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, asseguradas expressamente pelo art. 30, da CF.

A par dos **ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meireles**, observa-se que, **no caso em apreço o projeto de lei, não está em consonância com as disposições constitucionais.**

Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao **artigo 2º da Constituição da República** lembremos que:

“ São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que o Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

No mais, lembremos que a Constituição define o processo formal de elaboração das leis que deve ser estritamente seguido para que tenham validade, bem como a observância de limites materiais no conteúdo ali inserido. É o que se chama de parâmetros formais e materiais.

Tocante a inconstitucionalidade nomodinâmica, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar sobre determinada matéria, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo.

Neste passo a lição de André Ramos Tavares:

“é possível afirmar que quase sempre a inconstitucionalidade material é uma questão puramente de Direito, porque se cinge estritamente à análise jurídica da compatibilidade entre conteúdos normativos. Já a inconstitucionalidade formal poderá requerer a análise de circunstâncias fáticas, porque só assim poder-se-á aferir o atendimento ou não do comando constitucional. Aqui haverá a típica função judicial de subsunção dos fatos à norma, que fala CARL SCHMITT.

Evidentemente que em certos casos a própria lei (projeto de lei) ou ato normativo carregará “sinais” de inconstitucionalidade formal, como ocorre quando um órgão legislativo de uma entidade federativa invade seara própria de outra esfera federativa.

Ainda é possível fazer outra ligação, embora do mesmo ângulo acima apresentado, no sentido de corresponder a inconstitucionalidade material a uma questão de nomoestática, enquanto a inconstitucionalidade formal se refere a uma problemática nomodinâmica. Relembrando os conceitos, enquanto no primeiro caso, a inconstitucionalidade decorre da incompatibilidade entre um processo (real) de produção jurídica e um conteúdo (normativo) que regula o processo.

No caso em testilha, restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, pois, o projeto de lei ingressa, indevidamente, na gestão de serviços público da saúde municipal, criando rotinas a serem observadas pelos servidores da saúde (junto às gestantes e aos hospitais).

Tal prerrogativa restou distribuída, na **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, por vários incisos de seu artigo, vejamos:

Art. 145 – Compete privativamente ao Governador do Estado:

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

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

Cumprе esclarecer, sobre o **Princípio de Simetria** que nos elucida que há de existir uma relação de paralelismo entre as disposições constitucionais destinadas à União e os demais entes federativos, vejamos o **Art. 25 da Constituição Federal** sobre o tema:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Dessa forma, recorreu-se à criação do **Princípio da Simetria**, que o ex-Ministro Cezar Peluso sintetiza brilhantemente, vejamos:

“(…)ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, **homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes**, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a **garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente.**”

Ato contínuo, reforçando toda a estrutura de competência do Poder Executivo, tendo como base jurídica o **“princípio da separação dos poderes”**. O aludido princípio da separação dos poderes está interligado ao princípio da reserva de iniciativa ou, como adotado pela doutrina, reserva de administração. A ideia sustentada é que ninguém melhor que o administrador público para conhecer e adotar procedimentos necessários à boa condução do Executivo.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles com propriedade, analisa as atribuições afetas aos legislativos municipais:

“A atribuição típica e predominante da Câmara Municipal é a normativa, isto é, a de regular a administração do município e a conduta dos munícipes, 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 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 a 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.**" (grifo nosso)

Assim, quando o edil oferece proposição que diretamente interfere na estrutura da administração pública, tal proposição não só é ilegal, com também padece de inconstitucionalidade.

Não se discute a boa intenção do legislador, o que é notório, **mas o projeto invade a esfera de competência do executivo** por dispor sobre funcionamento e estrutura do poder público, afastando a regra da separação dos poderes e da reserva de iniciativa, concomitantemente.

Desse modo, resta evidente que a **"reserva de administração"** tem cunho Constitucional e é dever dos poderes públicos sua observância irrestrita. Nesse sentido inúmeros julgados cuja essência, *mutatis mutandis*, aplica-se ao presente Projeto de Lei.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 953, de 28 de janeiro de 2011, que instituiu o **"Programa de Visitas em Domicílio, destinado à prevenção de doenças e vacinação de idosos no Município de Bertioga"**. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importaria em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 50: 47: II e XIV e 144 da Constituição Paulista. **Inconstitucionalidade configurada.** Ação procedente

Ação direta de inconstitucionalidade Lei nº 6144/14, do Município de Ourinhos, de iniciativa do Poder Legislativo, a dispor sobre a "política municipal de assistência aos idosos"; determinando ao Executivo o fornecimento de cursos gratuitos de formação de cuidadores, recenseamento de idosos do Município, criação de central de informações e atendimento e outras providências administrativas dessa ordem Diretrizes de caráter nitidamente administrativo, **a forma de administrar a Comuna toca privativamente ao Chefe do Poder Executivo Não se achando obrigado a cumprir o que paralelamente, a respeito, haja por bem a Câmara Municipal determinar - Vício de iniciativa, lei vetada com rejeição do veto pela Câmara – ADIN procedente**, nos termos do parecer da Procuradoria Geral do Estado, para decretar a inconstitucionalidade do diploma legal em exame.

Caso se faça necessária a suplementação da Lei Estadual será de competência do Ilmo. Sr. Prefeito.

Diante o exposto e como as irregularidades contidas na proposta são de ordem formal, padecendo o projeto de vício de iniciativa, pelos fundamentos supramencionados.

Ante o exposto, há óbice à tramitação da presente proposição, motivo pelo qual nos manifestamos de forma **CONTRÁRIA** à sua apreciação em Plenário.

III - PARECER DAS COMISSÕES:

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (Vogal) manifesta-se **CONTRARIAMENTE** à tramitação desta proposição.


Sala das Comissões em 08 de Setembro de 2022

OCTAVIO S. C. DE PAULA

OCTAVIO SAMPAIO
Vice - Presidente



DOMINGOS PROTETOR
Vogal



DR. MAURO PERALTA
Vogal