

Porto Alegre, 15 de abril de 2016.

Orientação Técnica IGAM nº 802/2016.

I. O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo, RS, solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 33, de origem do mesmo Poder, que visa dispor “sobre a implantação de medidas de informação à gestante e parturiente sobre a Política Nacional de Atenção Obstétrica e Neonatal, visando principalmente, a proteção destas contra a violência obstétrica” no Município.

II. A competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local encontra-se disposta no inciso I do art. 30 da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Deste modo, informar através de cartilhas e cartazes os direitos das gestantes do Município é matéria que pode ser tratada no âmbito local, por se tratar de uma política que trata de divulgar os direitos das gestantes.

Contudo, a matéria em estudo necessita, ainda, de análise quanto à iniciativa legislativa, que nas lições de André Leandro Barbi de Souza¹, vem a ser:

A fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se).

A Lei Orgânica do conselente estabelece que ao Prefeito foi reservada a competência para dispor acerca da organização e funcionamento da Administração:

Art. 59 Compete privativamente ao Prefeito:
(...)

¹ SOUZA. André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. p. 31 e 32.

VI. dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

Deste modo, toda a matéria que for reservada ao Chefe do Poder Executivo será de sua iniciativa legislativa privativa e dispor sobre as atribuições das Secretarias Municipais encontra-se dentre os assuntos reservados somente ao Prefeito.

Veja-se que no texto projetado o art. 4º traz obrigação expressa de que a cartilha será elaborada por um órgão da Administração quando prescreve que “O Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, elaborará a Cartilha dos Direitos da Gestante e da Parturiente, propiciando a todas as mulheres as informações e esclarecimentos necessários para um atendimento hospitalar digno e humanizado, visando a erradicação da violência obstétrica”.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul guarda a compreensão de que constitui vício de iniciativa o projeto de lei deflagrado por Vereadores quando tratar de matéria reservada ao chefe do Poder Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE PINHEIRO MACHADO. INSTITUIÇÃO DE ATENDIMENTOS ESPECIAIS NAS UNIDADES DE SAÚDE. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 3.962/2010, de 24 de novembro de 2010, de iniciativa da Câmara de Vereadores, a estabelecer que crianças, gestantes, idosos e portadores de necessidades especiais poderão ser atendidos em qualquer Unidade Básica de Saúde do Município, independentemente da área de limitação, implicando a contratação de novos profissionais da área da saúde. Tal lei impõe atribuições à Secretaria Municipal da Saúde e interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040162240, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 04/07/2011).

III. No caso concreto, o texto projetado traz em seu conteúdo a obrigatoriedade de divulgação da Política Nacional de Atenção Obstétrica e Neonatal, visando a proteção das gestantes e das parturientes contra a violência obstétrica. Define os casos considerados como violência e dispõe acerca de procedimentos a serem adotados.

Ocorre que para a implantação da norma o texto estabelece diversas obrigações ao Poder Executivo, contaminando a proposição com o vício da iniciativa, pois a matéria diz respeito à organização e funcionamento da Administração, portanto assunto reservado ao Chefe do Poder Executivo.

Ademais, quando um Poder do Município ingressa em seara cuja competência tenha sido atribuída ao outro Poder, afronta ao princípio da independência e harmonia, esculpido no art.2º da Lei Orgânica Municipal:

Art. 2º São poderes do Município, independentes, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um deles, não pode exercer a de outro, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Deste modo, os arts. 4º e 5º, que contém as normas para a implantação dos demais dispositivos, disponho sobre cartilha a ser elaborada pelo Poder Executivo, informando acerca da Portaria nº 1.067/GM, de 04 de julho de 2005, que institui a Política Nacional de Atenção Obstétrica e Neonatal, bem como sobre cartazes mencionando-a, estabelecem obrigações aos órgãos da Administração, o que contamina toda a proposição com o vício de iniciativa.

IV. No que respeita à técnica legislativa à luz da Lei Complementar nº Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998². Siga já no texto que se projetado a epígrafe como consta na lei, sem uso de barra ou modo negrito.

É sugerida a exclusão da redação que prevê o espaço do preâmbulo³ em projeto de lei, tendo em vista que este diz respeito à instituição ou órgão responsável para a prática do ato, consistindo em fase posterior do processo, uma vez que somente tenha-se iniciado o mesmo.

Sugere-se, ainda, que a unidade básica de articulação da lei e seus desdobramentos deixem de figurar no modo negrito, já que assim não foi previsto no art. 10 da Lei Complementar nº 95, de 1998. Bem como deve ser utilizada a seguinte simbologia para representar os números ordinais até o 9º: “º”.

Que a cláusula de vigência adote o tempo verbal adequado, conforme consta no art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 1998, substituindo-se “entrará” por “entra”.

² Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

³ Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

V. Diante do exposto, conclui-se, pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 33, de 2016, em virtude de a proposição conter vício de iniciativa, pois o processo legislativo foi deflagrado por Vereadora, quando a matéria é reservada ao Prefeito.

Conclui-se, ainda, que facilita à Vereadora, em razão da importância do tema, sugerir a implantação das medidas por meio de Indicação.

O IGAM permanece à disposição.



Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM