



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

**Parecer n.º 26/2019**

**Processo:** PL 02/2019

**Interessado(s):** Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

**Assunto:** Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 02/2019.

**Autor:** Vereadores Enfermeiro Vilmar e Patrícia Beck.

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE O DIREITO DA GESTANTE OPTAR PELA REALIZAÇÃO DE CESARIANA, NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. PARCIAL JURIDICIDADE. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. COMPETE AO MUNICÍPIO LEGISLAR SOBRE INTERESSE LOCAL E SUPLEMENTAR LEGISLAÇÕES ESTADUAIS E FEDERAIS. JURIDICIDADE PARCIAL DA PROPOSIÇÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA A MELHOR TÉCNICA LEGISLATIVA PREVISTA NA COMPLEMENTAR Nº. 95/1998.

## I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 02/2019, de autoria dos Vereadores Enfermeiro Vilmar e Patricia Beck, cujo objeto dispõe acerca do direito de a gestante optar pela realização de cesariana, no município de Novo Hamburgo.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

Sobre o Exame de Juridicidade, explica Luciano Henrique da Silva Oliveira, ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.”*<sup>1</sup>

Ressalte-se que todas as proposições foram lidas no expediente da sessão de 04 de fevereiro de 2018 e que, atendidos os requisitos regimentais, situam-se em condições de análise. É o que basta relatar, dессarte passa-se a fundamentar.

## II. Da Fundamentação

Primeiramente, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Salienta-se que aos Municípios compete, legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *“O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”*<sup>2</sup>

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 ago. 2014.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

jurídica:

*"A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro."*<sup>3</sup>

Sendo assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece o caput do art. 61, da Constituição República, como regra:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.<sup>4</sup>

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul<sup>5</sup> disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

O eminente Min. que compõe a atual estrutura do Pretório Excelso, Gilmar Ferreira Mendes, em julgado paradigmático, firmou o entendimento supraexposto no ARE n.º 878.911 RG<sup>6</sup>, afirmando *“não usurpar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.”*

Dessarte, não cuidando a proposição da criação ou extinção de órgãos ou organização e funcionamento da administração pública, ou seja, matérias eminentemente administrativas, impende reconhecer a constitucionalidade formal propriamente dita, ou subjetiva, de seu objeto.

Sobre o mérito da proposição e a compatibilidade com a Magna Carta, é solar que ao Município compete de forma comum com os demais entes federativos o dever de cuidar da saúde e assistência pública.

Ainda, há expressa previsão na Constituição Republicana que atribui ao Estado, leia-se, à Administração Pública, o dever de proteção à maternidade, especialmente à gestante<sup>7</sup>.

4 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

5 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

6 ARE n.º 878.911 RG, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 29-9-2016.

7 Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

[...]

II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

Logo, depreende-se que o Município dispõe de competência material para legislar sobre a organização e prestação dos serviços públicos de saúde e tudo aquilo que o envolva, sobretudo da proteção à maternidade, direito constitucionalmente assegurado.

Por fim, verifica-se que a presente proposição teve como norte a Resolução n.º 2.144/2016 do Conselho Federal de Medicina – Autarquia de natureza profissional ou corporativa, as quais no papel Estatal fiscalizatório das profissões regulamentadas, utilizando-se do poder de polícia, instituem normas que deverão ser observadas por toda a categoria profissional e os profissionais a ela vinculados –. Contudo, cumpre tecer comentários que fogem ao mérito da proposição, adentrando na seara da Legística, tanto material quanto formal, isto é, da técnica legislativa.

Como se vê, a presente proposição não refletiu *ipsis literis* o disposto na supracitada resolução, incorporando certas passagens e até mesmo acrescentando dispositivo (caso do Art. 3º). Porém, salienta-se que, tanto ao transcrever de maneira literal o disposto na resolução, como ao acrescentar frases e palavras à proposição, o presente Projeto de Lei acaba por lesar a melhor técnica legislativa, explique-se.

Na Técnica Legislativa (Legística Material) dever-se-á verificar se de fato houve análise de questões basilares que envolvem a formação da norma jurídica, tais como:

- a) Com relação ao diagnóstico, qual é o objetivo pretendido pela norma?
- b) Alguma providência deve ser tomada?
- c) Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
- d) Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
- e) Com relação a necessidade de lei, deve ser proposta edição de lei?
- f) Se não for o caso de se propor edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto? Por que não seria suficiente portaria?
- g) Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?
- h) Há outra norma no ordenamento jurídico Federal, Estadual ou Municipal com matéria igual ou semelhante?
- i) A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

- i.1) tratado aprovado pelo Congresso Nacional;
- i.2) lei federal, em relação a regulamento; ou
- i.3) regulamento, em relação a portaria.

j) Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?

k) Quanto à exequibilidade, o ato normativo é exequível?

l) A administração pública pode adaptar-se às medidas?

m) Com relação aos direitos fundamentais envolvidos, qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?

n) A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?

o) A proposta não abusa de formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados.)

Adiante, em observância a melhor técnica legislativa (Legística de natureza formal) imposta pela *lex legum* que norteia o devido processo legislativo, a Lei Complementar nº. 95/1998, cumpre transcrever dispositivos que devem ser observados no momento da criação legislativa, *in verbis*:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "**entra em vigor na data de sua publicação**" para as leis de pequena repercussão.

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

[...]

**III – os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;**

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

**I – para a obtenção de clareza:**

**a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;**

**b) usar frases curtas e concisas;**



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

**II – para a obtenção de precisão:**

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

[...]

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

[...]

**III – para a obtenção de ordem lógica:**

[...]

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

[...] (grifou-se)

Ora, o *caput* do art. 3º, bem como seu parágrafo único não se coaduna com a melhor técnica legislativa, pois, conforme visto na legislação regente da formação das leis, há falta de clareza, de precisão e de ordem lógica que conecta o uso do parágrafo e o *caput* do mencionado dispositivo, eivando o projeto de antijuridicidade por não se adequar à Legística.

Ainda, por se relacionar a lei de grande repercussão, dever-se-á conceder prazo hábil que visa a não somente dar ampla publicidade à futura norma jurídica, mas também prazo razoável para que as instituições atingidas pela futura lei possam minimamente se preparar e se adequar aos comandos impostos, conforme dispõe o art. 8º da Lei Complementar n.º 95/1998.

## III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria entende haver Juridicidade parcial no tocante à presente proposição, isto é, é constitucional, legal e regimental, porém



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

não encontra-se adequada a melhor técnica legislativa, o que, acaso não seja emendado pelo autor ou mesmo pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, deverá ser obstado do andamento do devido processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno<sup>8</sup>.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 21 de março de 2019.

Wedner Lacerda  
Procurador  
OAB/RS n.º 95.106

Marcela Artl Silva  
Procuradora-Geral  
OAB/RS n.º 68.028

<sup>8</sup> Art. 150.

[...]

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.