

CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 90/2016 fls. 1/8

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 90/2016

Veto Total ao Projeto de Lei nº 39/2016

Dispõe sobre a permissão da presença de doulas em hospitais privados conveniados ou contratados com o Poder Público Municipal.

Autor: Vereador Paulo Pereira Filho

Relator: Vereador Aparecido Antônio Meira

I – RELATÓRIO

Segue para análise da Comissão de Justiça e Redação o Veto Total ao Projeto de Lei nº 39/2016, de autoria do Nobre Vereador Paulo Pereira Filho, que dispõe sobre a permissão da presença de doulas em hospitais privados conveniados ou contratados com o Poder Público Municipal.

Através do Ofício GP nº 703/2016, o Chefe do Poder Executivo vetou integralmente, em síntese, por vício formal (de iniciativa) e material (de conteúdo), fugindo a síntese da boa técnica jurídica para argumentar que o projeto contraria o princípio da separação dos poderes por dispor sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, por gerar despesas e não prever indicação dos recursos disponíveis; violar autonomia política, legislativa, administrativa, financeira, além da auto-organização municipal; iniciar programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual; que seria competência da União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho e de condições para o exercício da profissão; que seria competência concorrente da União, dos Estados e Distrito Federal a proteção e defesa da saúde, afirmando que o Município não tem competência material para tratar sobre o tema; por obrigar estabelecimentos de saúde a permitirem a presença de doulas, e por impor multa em caso de descumprimento; Que o Poder Legislativo não pode ordenar obrigações de fazer aos estabelecimentos de saúde por desatendimento à lei, pois tal medida fere os princípios gerais do direito, a hermenêutica jurídica e a hierarquia das leis e, por fim, não pode o Poder Legislativo impor, por lei, uma condicionante ao Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 90/2016 fls. 2/8

II – Voto do Relator

Antes de adentrar ao mérito do Veto, impõe-se registrar a miscelânea no Ofício GP nº 703/2016, que trata do Veto aposto ao Projeto de Lei nº 39/2016, que se perde em conteúdos estranhos a singularidade de matéria acessória à propositura questionada, perdendo sua especificidade e confundindo a própria razoabilidade de veto.

Na mesma linha, de especificidade e razoabilidade, impõe declarar inaceitável a prática de se comunicar vários vetos em uma única manifestação, confundindo-se em suas razões, como se fossem todas as mesmas.

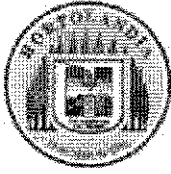
Conforme entendimento desta comissão, já manifestada anteriormente de que o projeto objeto de veto é plenamente constitucional, abaixo expõe-se os motivos de afastar-se, um a um, os argumentos utilizados para fundamentar o veto.

- *o projeto contraria o princípio da separação dos poderes por dispor sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.*

A iniciativa de processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual, em seus art. 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante, mas em nenhuma das hipóteses ali prevista, porém, insere-se a matéria versada na propositura ora vetada.

O projeto de lei em discussão não cria empregos ou cargos na administração pública, não trata de regras sobre servidores públicos nem cria secretarias ou órgãos, apenas impõe aos estabelecimento a obrigação de não impedir a presença de doulas às salas de parto.

- *por gerar despesas e não prever indicação dos recursos disponíveis;*



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 90/2016 fls. 3/8

O projeto de Lei simplesmente não gera despesas aos órgãos públicos. Não há criação de obrigação para o Município oferecer o serviço de doulas, nem custear estes serviços às parturientes. A única obrigação, imposta aos estabelecimentos de saúde, é de abstenção, de não impedimento da presença de doulas e acompanhantes às gestantes em trabalho de parto.

Assim, na abstenção, na proibição de impedir a presença de doulas nas salas de parto, não há criação de despesas ou custos à Administração Pública, fazendo-se desnecessária a indicação de recursos disponíveis ao implemento da lei.

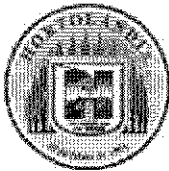
- *Viola autonomia política, legislativa, administrativa, financeira, além da auto-organização municipal;*

Quanto à afirmação de que o projeto viola autonomia política, legislativa, administrativa, financeira, além da auto-organização municipal, trata-se de argumento sem qualquer cabimento. Tal afirmativa vai de encontro ao disposto no Art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. O Município Muito ao inverso das razões, é fonte criadora do direito, produz independentemente suas leis que obrigam a todos, inclusive aos demais governos.

O presente projeto reafirma, assegura, e exercita a auto-organização e as autonomias municipais, ao valer-se de suas prerrogativas para atender o interesse local.

A previsão em lei municipal, aprovada sob o devido processo legislativo, que respeita os ritos e procedimentos para tanto, e atua dentro dos limites de sua competência nada mais do que reafirma a independência e autonomia municipal, caracterizada especialmente pela possibilidade de regular-se e formular as próprias leis.

- *fere o art. 176 da CESP de que é vedado o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;*



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 90/2016 fls. 4/8

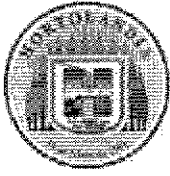
Argumento sem qualquer nexo com a propositura vetada, porquanto, não trata, o projeto em discussão, sobre qualquer programa, projeto ou atividade imposta ao Poder Público que gere despesas ou custos à administração pública. Se não há necessidade de quaisquer despesas na execução da norma que se originará do projeto de lei, não há motivo para constar na Lei Orçamentária Anual, cujo intuito é prever receitas e despesas a serem realizadas no exercício seguinte.

- *contraria afirmando que seria competência da União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho e de condições para o exercício da profissão;*

Quanto aos argumentos de que o município não tem competência para legislar sobre o assunto, por força dos art. 21, XXIV, e art. 22, I e XVI, da Constituição da República Federativa do Brasil, cabe observar que o projeto de lei em tela não versa sobre regras de direito do trabalho, não prevê condições para para o exercício de qualquer profissão, nem trata de inspeção do trabalho. Reitera-se que o projeto de lei apenas cria a obrigação de os estabelecimentos de saúde se abstenham de impedir a presença de doulas nas salas de parto.

Não há nenhuma regra sobre como se deve exercer as funções de cada profissional na sua atuação, não há condicionamentos para que alguém possa atuar como doula, não há previsão de fiscalização das atividades dos profissionais da saúde, não havendo, portanto, qualquer violação às normas constitucionais citadas.

- *contraria art. 24, XII, da Constituição da República Federativa do Brasil afirmando que seria competência concorrente da União, dos Estados e Distrito Federal a proteção e defesa da saúde, afirmando que o Município não tem competência material para tratar sobre o tema;*



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 90/2016 fls. 5/8

Quanto ao argumento de que o projeto de lei contraria art. 24, XII, da Constituição da República Federativa do Brasil é importante observar o art. 30 da CRFB:

"Art. 24...

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

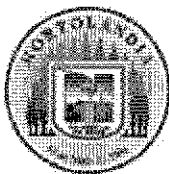
A interpretação conjunta dos dois dispositivos leva à conclusão que tem o Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. É neste contexto que se insere o presente projeto de lei, na suplementação da legislação federal e estadual.

Sabe-se que a Lei Federal nº 11.108/2005 obriga os serviços de saúde conveniados ao SUS a permitir presença, junto à parturiente, de 1 (um) acompanhante durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato.

O projeto de lei em discussão quer ampliar o direito da parturiente para que, no Município de Hortolândia, os serviços de saúde que realizem procedimentos obstétricos passem a permitir presença de doulas, além dos acompanhantes garantidos pela lei federal, quanto for desejo da parturiente.

Há, portanto, suplementação da norma federal para atender aos interesses locais do Município, não podendo o presente projeto ser tido por inconstitucional em face desta previsão da CRFB.

- que o projeto de lei desrespeita a Constituição Federal por obrigar estabelecimentos de saúde a permitirem a presença de doulas, e por impor multa em caso de descumprimento;*



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 90/2016 fls. 6/8

Trata-se de argumento genérico, que não aponta os dispositivos ou princípios constitucionais que entende feridos. Fica difícil opor argumentos a razões tão genéricas e sem a devida fundamentação jurídica. No entanto, cabe observar que a lei tem, por natureza, o fito de impor obrigações aos administrados, e para que possa se impor necessita criar sanções em face do descumprimento de suas previsões.

O principal papel da lei é fixar normas garantindo direitos e estabelecendo deveres para solucionar conflitos, permitindo a convivência civilizada na sociedade entre interesses contrários.

Nas palavras de André Leandro Barbi de Souza:

"O estado democrático de direito está consagrado no art. 1º da Constituição, tendo a lei como instrumento de legitimação do interesse público.... A lei e o seu processo elaborativo posicionam-se, portanto, como pilares de sustentação da democracia...."

Admitir que um projeto de lei seja tido por inconstitucional por impor obrigações (deveres) e multa pelo seu descumprimento chega a negar a natureza impositiva da lei, e não faz nenhum sentido no Estado Democrático de Direito.

Adotar tal argumento seria quase que admitir que, por exemplo, a norma que cria o IPTU não pode impor a obrigação de pagamento ao proprietário de imóvel, situação que acabaria por impedir a cobrança coercitiva do imposto sob pena de multa.

- que o Poder Legislativo não pode ordenar obrigações de fazer aos estabelecimentos de saúde por desatendimento à lei, pois tal medida fere os princípios gerais do direito, a hermenêutica jurídica e a hierarquia das leis;*

Mais uma vez, vale-se de argumento genérico, citado amplamente os princípios gerais do direito, a hermenêutica jurídica e hierarquia de leis. Ora se a lei não pode impor obrigações nem multas por descumprimento destas obrigações, de que serviria a lei?



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 90/2016 fls. 7/8

Hermenêutica jurídica é, *lato sensu* e, resumidamente, a interpretação, integração e aplicação do Direito. Neste ponto não se pode compreender em que sentido o presente projeto de lei fere a hermenêutica, não sendo possível, portanto, contrapor um argumento que não expõe suas razões e que não parece ter qualquer relação com a possibilidade de vigorar uma lei oriunda do projeto em discussão.

É importante reiterar que a Lei é imposição geral e abstrata. A lei é criada para estabelecer as regras que devem ser seguidas, é um ordenamento. Deriva do Latim "lex" que significa uma obrigação imposta.

No Estado Democrático de Direito a função das leis é controlar os comportamentos e ações dos indivíduos de acordo com os princípios daquela sociedade em que vigora.

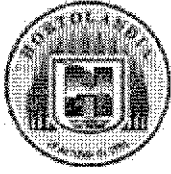
A Lei é uma regra tornada obrigatória pela força coercitiva do poder legislativo ou de autoridade legítima, que constitui os direitos e deveres numa comunidade.

não pode o Poder Legislativo impor, por lei, uma condicionante ao Poder Executivo.

Mais uma vez se vale de argumento descabido, partindo de um preceito de que não pode o Poder Executivo ser limitado pela lei. Ora, trata-se de razão totalmente desencontrada com o Estado Democrático de Direito, no qual há o império da lei e que os poderes constituídos devem atuar em consonância e dentro dos limites impostos pela lei.

A democracia é caracterizada pela vontade do povo manifesta, no caso do estado de direito, pela lei. A lei, por sua vez, é produzida pelo Poder Legislativo, constituído pelos representantes do povo, através do devido processo legislativo.

Respeitadas estas premissas, a lei produzida pode sim condicionar a atuação do Poder Executivo, não cabendo aqui tratar dos conceitos de atos administrativos discricionários e vinculados, eis que ambos são sujeitos ao império da lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 90/2016 fls. 8/8

Por fim, vale observar que as razões do veto são, em geral, superficiais, não analisam de fato a redação e matéria do projeto de lei em discussão.

Quando isso ocorre, o Poder Executivo deixa de cumprir seu papel de expor, ao Poder Legislativo e à sociedade, os reais motivos de sua discordância para com a lei em criação, diminuindo a qualidade da prática democrática existente no debate entre executivo e legislativo dentro do processo de formação da lei.

Isto posto, não há falar em qualquer vício de legalidade ou constitucionalidade no presente projeto de lei.

Diante dos argumentos expostos, e dos aspectos que cabem a esta comissão analisar, e por considerar que a propositura respeita os requisitos de legalidade e constitucionalidade, este relator vota pelo afastamento do veto o Projeto de Lei n.º39/2016, nos termos desse Relatório.

Sala das Comissões, 30 de junho de 2016.


Aparecido Antônio Meira
Relator

Acompanham o voto do Relator os Vereadores:


Clodomiro Benedito Gonçalves
Membro


Regis Athanazio Bueno
Membro