

Aracruz/ES, 12 de setembro de 2019.

EXMO. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ  
EXCELENTÍSSIMOS VEREADORES

Venho comunicar a Vossas Excelências, nos termos do § 1º, do artigo 33, da Lei Orgânica do Município de Aracruz, que decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 014/2018, que dispõe sobre a implantação de medidas de informação e proteção à gestante e parturiente contra a violência obstétrica no Município de Aracruz, de autoria das Vereadoras MÔNICA DE SOUZA CORDEIRO e DILEUZA MARINS DEL CARO, aprovado por essa eminente Câmara Municipal, por contrariedade ao interesse público, conforme passo a expor.

### **RAZÕES DO VETO**

#### **I – RELATÓRIO**

Tendo recebido o Pl nº 04/18 oriundo dessa Casa de Leis, o mesmo foi encaminhado à secretaria Municipal de Saúde para apreciação do mesmo, que entendeu por enviar o Memorando Interno nº 672/2019-SEMSA, à PROGE formulando consulta a cerca da legalidade do Projeto de Lei 014/2018, por entender que “o projeto em questão incorre em ônus ao Município, especialmente em gasto com publicidade”.

O Projeto de Lei 014/2018, de iniciativa do Legislativo Municipal, “DISPÕE SOBRE ADOÇÃO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO CONTRA A VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E DE DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS PARA A ATENÇÃO À GRAVIDEZ, PARTO, NASCIMENTO, ABORTAMENTO E PUERPÉRIO NO MUNICÍPIO DE ARACRUZ/ES” e foi devidamente aprovado pela Câmara Municipal de Aracruz/ES.

Assim, a Procuradoria Geral de nosso Município procedeu a análise quanto a legalidade da minuta apresentada, para promulgação pelo chefe do Executivo municipal.

É o breve relatório.

## II – DOS FUNDAMENTOS

### II.1. VÍCIO DE INICIATIVA. FIXAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ÀS SECRETARIAS. CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL.

De início, há de se ressaltar a importância do combate a violência obstétrica, medida de proteção a saúde da gestante e do nascituro. Ressalto ainda que comungo da iniciativa de se combater essa violência que, inclusive, é objeto de discussão no âmbito do Congresso Nacional Brasileiro.

Apesar da relevância da matéria, não podemos descurar da análise técnica do Projeto de Lei aprovado pelas ilustres Vereadoras e Vereadores da Câmara Municipal de Aracruz/ES. Desse modo, a análise jurídica circunscrever-se-á sob dois aspectos: (1) iniciativa do projeto de lei e (2) competência para legislar sobre a matéria.

Adentrando na análise do Projeto de Lei, a iniciativa é o primeiro ponto que deve ser averiguado quando da apresentação de qualquer propositura. Quanto a isto, o art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo se aplica pelo princípio da simetria aos Municípios, conforme dispõe seu art. 20º, vejamos:

**Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.**

**Art. 63. [...] Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:**

**VI – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.**

Embora o Município tenha capacidade de auto-organização, e dela decorra a Lei Orgânica Municipal, não se pode olvidar o princípio da simetria constitucional, que postula a existência de uma relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e da Constituição Estadual, sujeitando-se aos limites estabelecidos pela própria Constituição Federal, o que também se aplica no âmbito Municipal.

Ademais, é imperioso lembrar do princípio da independência dos poderes previsto na Constituição Federal de 1988, o qual impede que haja interferência nas atribuições do Legislativo no Executivo e vice-versa.

Portanto, o Projeto de Lei aprovado, ao prever no seu art. 5º a necessidade da Secretaria Municipal de Saúde elaborar Cartilha dos Direitos da Gestante e da Parturiente, além da determinação de exposição ou distribuição cartazes informativos nos estabelecimentos hospitalares e Unidades de Saúde do Município, a Câmara Legislativa ingressou em competência privativa do Executivo Municipal, na medida em que interferiu na organização administrativa, criando atribuições às Secretarias Municipais, o que também implica em novas despesas.

Ademais, pelo princípio da simetria, o art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao atribuir ao Governador do Estado a iniciativa de leis para criar atribuições às Secretarias de Estado, se aplicaria aos Municípios em relação às Secretarias Municipais, sem necessidade de previsão na Lei Orgânica.

Todavia, no Município de Aracruz/ES, a simetria foi expressa na Lei Orgânica Municipal em seu o art. 30, inc. II e IV, ao dispor que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa e definição das atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo. Vejamos:

**Art. 30** A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo Único – **São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre: [...].**

II – **organização administrativa**, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; [...].

IV – criação e **atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo.**

Dessa forma, infere-se que o Projeto de Lei 014/2018, que dispõe sobre “ADOÇÃO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO CONTRA A VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E DE DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS PARA A ATENÇÃO À GRAVIDEZ, PARTO, NASCIMENTO, ABORTAMENTO E PUERPÉRIO NO MUNICÍPIO DE ARACRUZ/ES”, sofre de vício insanável de iniciativa, que o macula de inconstitucionalidade, não podendo prosperar, posto que fere, flagrantemente, a competência privativa do Prefeito, ao intervir na organização da Secretaria Municipal de Saúde, dos serviços públicos e servidores da Administração, além de impor gastos com publicidade. Nesse sentido, cito as seguintes ementas:

Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei nº 3.481/2012, do município de Ubatuba, que 'institui campanha, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, para divulgar as consequências do uso indiscriminado de medicamentos pelas pessoas de 3ª idade'. VÍCIO DE INICIATIVA. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, envolve normas de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente**”(TJSP, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0063119-18.2012.8.26.0000, rel. Des. Antonio Luiz Pires Neto, j. 12.06.2013).

“Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que cria programa de assistência à gestante e ao recém-nascido. Vício de iniciativa. Violação ao princípio da separação de Poderes (art. 5º, da Constituição Estadual). Ingerência na competência do Executivo, por atribuir-lhe obrigações e interferir em questões atinentes à administração pública. Ação procedente**”. (TJSP, Órgão Especial, ADI 0027900-41.2012.8.26.0000, rel. Des. Enio Zuliani, j. 12.09.2012).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 9.708, DE 24 DE AGOSTO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, QUE CRIA A REDE DE PROTEÇÃO À MÃE SOROCABANA PARA GESTÃO E EXECUÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE SAÚDE DE ASSISTÊNCIA OBSTÉTRICA E NEONATAL. ATO TÍPICO DA ADMINISTRAÇÃO. Ingerência na atribuição do executivo para a prática de atos de gestão. Ofensa ao princípio da separação dos poderes e criação de obrigações e despesas ao executivo sem dotação orçamentária. Precedentes. Ação julgada procedente. (TJSP; DIN 0185281-78.2013.8.26.0000; Ac. 7730473; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Márcio Bártoli; Julg. 30/07/2014; DJESP 19/08/2014).**

Quanto ao ônus para a Secretaria Municipal de Saúde, a própria gestora da pasta, por meio do Memorando Interno nº 672/2019 já declarou que “o projeto em questão incorre em ônus ao Município, **especialmente em gasto com publicidade**”.

Também verifica-se a impossibilidade de constitucionalidade superveniente da lei, vez que leis com vício de iniciativa são nulas de pleno direito, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, senão, vejamos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO 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 inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016).**

Portanto, como o Projeto de Lei implica ônus ao Município e fixa atribuições a serem cumpridas pelas Secretarias Municipais, tal como declarou a Secretária Municipal de Saúde no Memorando nº 672/2019-SEMSA, viola o disposto no art. 30, P.U, II e IV da LOM, por se tratar de matéria cuja iniciativa é privativa do Prefeito Municipal.

## **II.2. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL (ART. 24, XII DA CFRB).**

Há um segundo motivo que macula o Projeto de Lei de inconstitucionalidade. É que não cabe ao Município legislar sobre proteção a saúde.

O Projeto de Lei aprovado dispõe sobre “ADOÇÃO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO CONTRA A VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E DE DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS PARA A ATENÇÃO À GRAVIDEZ, PARTO, NASCIMENTO, ABORTAMENTO E PUERPÉRIO NO MUNICÍPIO DE ARACRUZ/ES” que, a meu ver, se coaduna com o disposto no art. 24, XII, da CF/88, o qual assim dispõe:

**Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

[...].

XII – previdência social, **proteção e defesa da saúde;**

Nesse viés, verifica-se que é competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre matéria relativa a proteção e defesa da saúde, o que, de fato, é a matéria versada no Projeto de Lei em análise, do que se denota a incompetência do Município de Aracruz para legislar sobre a matéria específica.

É que a “ADOÇÃO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO CONTRA A VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E DE DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS PARA A ATENÇÃO À GRAVIDEZ, PARTO, NASCIMENTO, ABORTAMENTO E PUERPÉRIO NO MUNICÍPIO DE ARACRUZ/ES” visa a proteção da saúde da mulher e do nascituro.

Além disso, em nenhuma hipótese há de ser invocada a competência prevista no art. 23, II da CRFB para se dizer que o Município pode legislar sobre saúde. Primeiro porque esse dispositivo constitucional, ao estabelecer a competência comum em matéria de saúde, não se refere a competência legislativa. Segundo porque emprega o termo “saúde” de forma genérica, e terceiro porque o art. 24, XII é cristalino ao prever que a competência para legislar sobre a defesa e proteção à saúde é concorrente da União, Estados e Distrito Federal, o que denota a abrangência nacional e regional da matéria e não local.

Convém também fazer menção a Lei nº 2.956, de 09 de agosto de 2016, do Município de Novo Hamburgo, que foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70071547889, de 18 de outubro de 2016.

A propósito, várias leis idênticas ou semelhantes a matéria versada no Projeto de Lei 014/2018 foram declaradas inconstitucionais pelos Tribunais do país e, a guisa de exemplo, cito as seguintes ementas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.956/2016. VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO OBSTÉTRICA E NEONATAL.1. **A lei 2.956/2016, do Município de Novo Hamburgo, que dispõe 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, teve o processo legislativo deflagrado por iniciativa da Câmara Municipal, o que conduz ao reconhecimento do vício de natureza formal do diploma em tela. 2. Violação aos art. 60, inc. II, alínea “d”, e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do art. 8º da mesma Carta Política. 3. A elaboração de Cartilha dos Direitos da Gestante e da Parturiente, além da determinação de exposição de cartazes informativos nos estabelecimentos hospitalares do Município, implicam despesas em razão do que se atribui ao chefe da Administração Pública a primeira palavra acerca de sua conveniência política. 4. Vulneração ao princípio da separação de poderes. Precedentes do Órgão Especial.** **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70071547889, de 18 de outubro de 2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE [E]STABELECE DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO DAS GESTANTES E PARTURIENTES CONTRA VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA DURANTE O TRALHO DE PARTO E PÓS-PARTO IMEDIATO. LEI QUE USA EXPRESSÕES DE CARÁTER AUTORIZATIVO. **Norma de iniciativa parlamentar.**

**Ato típico da administração. Ingerência na atribuição do Executivo para a prática de atos de gestão e organização administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Precedentes. Ação julgada procedente.** (TJSP; ADI 2089549-94.2017.8.26.0000; Ac. 10791936; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Márcio Bartoli; Julg. 13/09/2017; DJESP 27/09/2017; Pág. 2586)

Portanto, entendo pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei 014/2018, porquanto não compatível com as disposições constitucionais, notadamente as contidas no art. 30, P.U. II e IV da LOM e art. 20 c/c 63, Parágrafo único, inc. VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo e por violar o art. 24, inc. XII, da Constituição Federal de 1988.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, **VETO INTEGRALMENTE** por ilegalidade e inconstitucionalidade o Projeto de Lei 014/2018 aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores de Aracruz/ES, por vislumbrar vício quanto a iniciativa, na forma do art. 30, Parágrafo Único, II e IV da LOM e art. 20 c/c Art. 63, Parágrafo Único, inc. VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo e incompetência quanto a matéria (art. 24, inc. XII, da Constituição Federal de 1988).

**JONES CAVAGLIERI**  
Prefeito Municipal