

Institui o Plano Municipal para a Humanização do Parto, dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara e da outras providências.

Art. 1º Toda gestante tem direito à assistência humanizada durante o Parto, por parte da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e em estabelecimento privado de saúde suplementar.

Art. 2º Para os efeitos desta lei, a assistência humanizada ao parto é aquela preceituada pelas recomendações do Manual de Boas Práticas de Atenção ao Parto e o Nascimento da “Organização Mundial de Saúde” (OMS) e as portarias 569/2000, 1067/2005 e 1459/2011 do Ministério da Saúde, considerando principalmente:

I – Não comprometer ou oferecer risco à saúde da Parturiente ou do Recém Nascido, nem à segurança do processo fisiológico do parto.

II – Adotar rotinas e procedimentos cuja extensão e conteúdo tenham sido objeto de revisão e avaliação científica por parte da OMS onde outras instituições de excelência reconhecida.

III – Garantir à gestante os procedimentos que lhe propiciam maior conforto e bem-estar, incluindo a disponibilização de métodos não farmacológicos e farmacológicos para o alívio da dor.

IV – A oportunidade de escolha dos métodos naturais por parte da parturiente, sempre que não implicar riscos para sua segurança ou do nascituro.

V – Fornecimento de informação à gestante ou parturiente, assim como ao pai sempre que possível, dos métodos e procedimentos efetivos.

Art. 3º São princípios da assistência humanizada no parto e no nascimento:

I – Mínima interferência por parte da equipe de saúde, sempre respeitando a segurança da gestante e da criança.

II – A preferência pela utilização dos métodos menos invasivos e mais naturais.

III – A harmonização entre a segurança e bem estar da parturiente, assim como ao nascituro

IV – O fornecimento de informação à gestante, assim como ao pai, referente aos métodos e procedimentos disponíveis para o atendimento ao parto.

Art. 4º Diagnosticada a gravidez, a gestante terá direito à elaboração de um Plano Individual de Parto, no qual serão indicados;

I – O estabelecimento e a equipe responsável onde será prestada a assistência pré natal nos termos da Lei 11634/2007.

II – O estabelecimento hospitalar onde o parto será preferencialmente efetuado.

III – A equipe responsável, no plantão, pelo parto;

IV – As rotinas e procedimentos eletivos de assistência ao parto.

Art. 5º A elaboração do plano deverá ser precedida de avaliação médica da gestante, no qual serão identificados os fatores de risco da gravidez, reavaliados durante as consultas pré natais, inclusive quando do atendimento preliminar ao trabalho de parto humanizado.

Art. 6º No plano individual de parto a gestante manifestará sua opção sobre:

I – A presença de acompanhante nas duas últimas consultas, nos termos da Lei.

II – A presença, durante todo o processo do parto, desde sua internação, até sua alta, de um acompanhante livremente escolhido pela gestante.

III – A utilização de métodos não farmacológicos e farmacológicos para alívio da dor.

IV – A realização de analgesia farmacológica para alívio da dor com administração analgésicos.

V – O modo de como serão monitorados os batimentos cardíacos fetais.

Parágrafo Único – O médico responsável poderá restringir as opções em caso de risco à saúde da gestante ou do nascituro.

Art. 7º Durante a elaboração do plano individual de parto, a gestante deverá ser assistida por um médico obstetra, que deverá esclarecer de forma clara, precisa e objetiva sobre as implicações de cada uma das suas disposições de vontade

Art. 8º O Poder Público Municipal deverá informar a gestante atendida pelo SUS de todas as rotinas e procedimentos eletivos de assistência ao parto, assim como as implicações de cada um deles o bem estar físico e emocional da gestante e do recém nascido.

Art. 9º As disposições de vontade constantes do Plano Individual de Parto poderão ser alteradas, se durante o trabalho de parto forem necessárias intervenções para garantir a saúde da mãe e/ou conceito, em condições de urgência e emergência, que indiquem risco de morte materna e/ou fetal.

Art. 10º O Poder Público Municipal publicará, periodicamente, protocolos descrevendo as rotinas e procedimentos de assistência ao parto, expostos de modo conciso, claro e objetivo.

Art. 11º O Poder Público Municipal publicará periodicamente dados estatísticos atualizados sobre as modalidades do parto.

Art. 12º Será objeto de justificação por escrito, firmado pelo médico obstetra responsável pelo parto, a adoção de qualquer dos procedimentos que os protocolos mencionados nesta lei, classificados como:

I – Desnecessário ou prejudiciais à saúde da gestante ou do nascituro.

II – De eficácia carente de evidência científica.

III – Suscetíveis de causar dano quando aplicações de forma generalizada ou rotineira.

Parágrafo Primeiro – Ressalvado disposição legal expressa em contrário, ficam sujeitas à justificação em prontuário se aplicados de forma rotineira e/ou generalizada:

1 – O uso de enemas.

2 – A administração de ocitocina, a fim de acelerar o trabalho de parto.

3. – Os esforços de puxo prolongados e dirigidos durante o processo expulsivo.

4 – A amniotomia.

5 – A Episiotomia, quando indicada.

Art. 13º A equipe responsável pelo parto deverá seguir normas de higiene, desinfecção, esterilização preconizados em rotinas recomendadas pela OMS, tanto na gestante como no recém nascido, principalmente quanto a hipotermia no recém nascido.

Art. 14º Ressalvada a prescrição médica em contrário, durante o trabalho de parto, será permitido à parturiente:

I – Manter a liberdade de movimento.

II – Escolher a posição física que lhe parecer mais confortável durante o trabalho de parto.

III – Ingerir líquidos e alimentos leves.

Art. 15º Será favorecido o contato físico precoce entre a mãe e o recém nascido após o nascimento, especialmente para fins de amamentação, após avaliação do médico obstetra no caso da gestante e do pediatra no caso do recém nascido.

Art. 16º No parto humanizado, quando do uso de analgesia farmacológica deverá:

I – A instituição que o praticar deverá providenciar protocolo para adequada instrução das parturientes sobre o trabalho de parto, das vantagens e dos riscos, devendo ter o consentimento por escrito da parturiente.

2 – A instituição que adotar esta técnica deverá apresentar à Secretaria Municipal de Saúde o protocolo para sua utilização, visando a segurança da gestante e do recém nascido.

Art. 17º As despesas recorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias suplementadas se necessário.

Art. 18º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de Sessões Plínio de Carvalho, 03 de junho de 2016.

DOUTOR HELDER
Vereador e Primeiro Secretário

WILLIAM AFFONSO

JUSTIFICATIVA

O Parto normal, corretamente conduzido e acompanhado, é reconhecidamente o ideal, tanto para a gestante, como para a criança, traduzem todos os estudos e trabalhos científicos, por hora estabelecidos.

Resumindo, o parto normal deve ser a rotina, o parto cirúrgico ou cesariana, à exceção.

Assim, apesar do referido acima ser proclamado nos meios científicos, na prática médica diária não é o que acontece, principalmente na área obstétrica, onde segundo o influente médico britânico Archibald L. Cochrane, um dos “pais” da hoje tão referenciada “Medicina baseada em evidências”, dizia ser a prática médica orientada por 10% de evidências científicas e 90% de pajelança. Esta crítica foi proferida durante os anos 70, onde no Ocidente, já haviam se consolidados os “serviços nacionais de saúde”, que, aos menos num primeiro instante, pareciam ser conduzidos firmemente a prática médica pelo caminho da racionalização.

Este novo modelo disseminou um padrão de atendimento, chamado “modelo tecnocrático”, onde as normas e recursos dos prestadores de serviço mereciam muito mais atenção, e consideração por parte dos profissionais de saúde do que o próprio paciente. Isto quando aplicado ao parto se caracteriza por tomar como pressuposto que a mulher depende da tecnologia para dar a luz. Diante de tal concepção, não é de se estranhar que pouca atenção tenha sido dada ao bem estar físico e emocional da mulher durante o parto.

Um exemplo disto é o caso da episiotomia. Embora o uso rotineiro ou liberal desta intervenção não resista a nenhuma prova científica, a mesma permanece na rotina de assistência em nossos serviços, implicando em centenas de milhares de lesões inúteis, arriscadas e potencialmente danosas sobre os genitais femininas. Tais procedimentos são adotados sob o pretexto de segurança. A fim de evitar riscos que não raros se mostram remotos, a mulher é submetida a uma abordagem que, potencializando os riscos de complicações, termina por servir de pretexto para a realização da cesárea. Cesariana que ainda figura como culminação de uma filosofia extremamente perniciosa em nosso sistema de saúde pelo preço que cobra sob a forma de óbitos e outros dados à saúde da mulher, além do que representa como ônus financeiro.

Este é o motivo pelo qual uma das primeiras disposições do presente projeto é aquela que confere a mulher o direito de ter o seu Plano Individual de Parto, plano elaborado com ajuda do médico obstetra durante a assistência pré-natal, aonde a gestante será informada sobre os processos do parto e poderá optar depois de ser esclarecida a respeito das implicações de cada uma das opções disponíveis. É

evidente que tal direito não será ilimitado, devendo observar os cuidados requeridos pelo estado de saúde da gestante e os riscos inerentes à gravidez.

Este plano individual de parto deverá ser precedido de uma criteriosa avaliação médica, que será renovada, por sua vez, a cada consulta efetuada durante o período pré-natal. É sobre isto que versa os artigos 4º, 5º, 6º e 7º deste projeto.

Nos artigos 8º, 9º, 10º, 11º e 12º é aonde atuará o Poder Público Municipal, classificando as rotinas e procedimentos de assistência ao parto quanto a sua eficácia e utilidade, difundindo tais juízos por meio de protocolos publicados periodicamente, além das normas e conhecimentos relativos ao parto humanizado dirigidos a especialistas, estudantes e demais interessados. Espera-se, desse modo, que a atuação permanente do Poder Público permita que evidências científicas finalmente triunfem sobre os preconceitos e hábitos adquiridos, pois a realidade mostra que mulheres foram e continuam sendo submetidas a procedimentos cirúrgicos sem justificativa clínica e sem esclarecimento adequado acerca dos riscos e complicações inerentes de tais procedimentos.

Dados e informações alertam que o Brasil lidera o ranking mundial de cesarianas, sendo raríssimas as localidades aonde o parto normal ultrapassa a faixa dos 50% dos partos realizados, sendo que as recomendações das OMS (Organização Mundial da Saúde) dizem que os partos operatórios não devem ultrapassar os 15% dos nascimentos.

Já o artigo 16º estabelece a adoção, respeitando os parâmetros acima mencionados, do parto normal com analgesia ou o chamado “Parto sem Dor”. Isto com certeza vai fortalecer as medidas acima citadas de reforço ao parto normal, pois a principal alegação dos chamados “cesaristas” é quanto a dor que a gestante sofre no decorrer do trabalho de parto. Com este procedimento as futuras mães terão mais tranquilidade para completar o processo de gestação com o parto normal humanizado, que com absoluta certeza é o melhor para ela e seu bebê.

A presente medida não tem o propósito de exaurir a matéria, nem tampouco se alimenta da pretensão de representar uma solução definitiva para a difícil e complexa questão da assistência ao parto. Considero ser mais um passo importante do ainda longo caminho a percorrer antes de ser assegurada a cada gestante araraquarense a realização do parto nas condições prescritas pelos valores humanistas que deveriam orientar o exercício da medicina e a prestação dos serviços de saúde. Porém, para nós será motivo de grande satisfação, se o projeto em questão servisse ao menos de ponto de partida para uma discussão mais intensa e bem informada as questões pertinentes à assistência ao parto por toda nossa sociedade.

Diante do exposto, dada a inegável importância da matéria , solicito o consenso dos Nobres Pares para a aprovação da presente proposição.

Sala de Sessões Plínio de Carvalho, 03 de junho de 2016.



Doutor Helder
Vereador e Primeiro Secretário



WILLIAM AFFONSO

DESPACHOS

Processo nº

150

/16

Julgado objeto de deliberação. Às Comissões competentes.

Araraquara, _____ 14 JUN. 2016



Presidente

Solicitamos parecer para saber sobre a constitucionalidade ou legalidade do **projeto de lei nº 124/16** do Vereador DOUTOR HELDER conforme fotocópia inclusa, que institui o Plano Municipal para a Humanização do Parto, dispõe sobre a administração de analgesia em partos de gestantes da cidade de Araraquara e dá outras providências.



ibam instituto brasileiro de administração municipal

Assessoria Técnica | Concursos Públicos | Cursos | Estudos e Pesquisas | Laboratório de A

Sobre o LAM | Busca de documentos | Associe-se | Renove sua associação | Cadastro pessoa ffs

Parecer Jurídico
 Iniciado em 16/06/2016 16:46 por MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI, DIRETOR LEGISLATIVO
 Técnico responsável: GUILHERME MALVAR DA COSTA
 Em atendimento
[Anexar informação complementar »](#)

Anexos do atendimento

[Anexo 49151 - Documento enviado pelo consultante](#)

Tipo:
 Prazo para resposta: 21 / 06 / 2016

Nome: MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo

E-mail: marcelo@camara-arq.sp.gov.br

Skype:

Telefone: (16) 3301-0625

Mensagem: Solicitamos parecer para saber sobre a constitucionalidade ou legalidade do projeto de lei nº 124/16 do Vereador DOUTOR HELDER conforme fotocópia inclusa, que institui o Plano Municipal para a Humanização do Parto, dispõe sobre a administração de analgesia em partos de gestantes da cidade de Araraquara e dá outras providências.

USE APENAS ARQUIVOS NOS FORMATOS DOC, PDF OU DOCX

Arquivo 1: 15 - PL 124 1... do Parto.pdf
 Arquivo 2: Nenhum arquivo selecionado

CONSULTAS CADASTRADAS

Mostrando de 1 a 12 de um total de 12

Numero	Tipo	Nome	Email	Telefone	Prazo	Situação	Data Cadastro	Data Resposta
0019/16	Jurídico	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625	25/06/2016	Em aberto	16/06/2016 16:29	3.5.5.2016.2
0019/16	Jurídico	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625	18/06/2016	Em aberto	13/06/2016 17:35	3.5.5.2016.2
0019/16	Jurídico	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625	14/06/2016	Encerrado	09/06/2016 16:27	3.5.5.2016.2
0020/16	Jurídico	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625	08/06/2016	Encerrado	03/06/2016 15:41	3.5.5.2016.2
0025/16	Jurídico	Câmara Municipal de Araraquara	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625 / (16) 99116-6514	24/05/2016	Encerrado	10/05/2016 11:39	3.5.5.2016.2
0025/16	Jurídico	Câmara Municipal de Araraquara	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625 / (16) 99116-6514 / (16) 99757177	24/05/2016	Encerrado	10/05/2016 10:20	3.5.5.2016.2
0356/16	Jurídico	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625	04/05/2016	Encerrado	29/04/2016 16:19	3.5.5.2016.2

Marcelo R. D. Cavalcanti

De: Marcelo R. D. Cavalcanti
Enviado em: quinta-feira, 16 de junho de 2016 16:56
Para: Dr. Helder
Assunto: Consulta IBAM e UVESP - PL 124/16
Anexos: 15 - PL 124 16 - Doutor Helder - Humanização do Parto.docx; 15 - PL 124 16 - Doutor Helder - Humanização do Parto.pdf

Nobre Edil,

Consulta formulada ao IBAM e a UVESP conforme fotocópia inclusa.

Atenciosamente,

Marcelo Roberto Dispeiratti Cavalcanti
Diretor Legislativo
Câmara Municipal de Araraquara
e-mail: marcelo@camara-arq.sp.gov.br
(16) 3301-0625 - (16) 99116-6614 ou
(16) 99795-7177

PARECER

Nº 1825/2016¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei, de autoria de vereador, que cria o Plano Municipal para a Humanização do Parto. Princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade.

CONSULTA:

A consulente, Câmara, encaminhou para análise o Projeto de Lei nº 124/2016 que institui o Plano Municipal para a Humanização do Parto e dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes do município.

RESPOSTA:

A saúde constitui direito constitucional social fundamental, direito subjetivo público do cidadão e dever fundamental do Estado, sendo certo que compete, concorrentemente, ao Legislativo e Executivo deflagrar processo legislativo nesta seara.

Entretanto, o exercício desta competência legislativa local não pode violar outros preceitos legais vigentes. Com efeito, no que tange à competência municipal para legislar sobre saúde, o artigo 18 da CRFB coloca o Município como ente da Federação, dotado de autonomia política, administrativa e financeira.

Não obstante os avanços obtidos no sistema de saúde vigente, ainda existem muitos obstáculos nos modelos de atenção no que se refere ao modo como o usuário é acolhido no sistema de saúde, o que, segundo o Ministério da Saúde, pode ser visualizado em um simples diálogo entre

¹PARECER SOLICITADO POR MARCELLO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

paciente e profissional. Este último, muitas vezes, não qualificado adequadamente e pouco solidário na sua relação com o outro.

Desta feita, um plano municipal humanizado voltado ao acolhimento dos pacientes, o que a nosso ver deve ser instituído além dos casos das gestantes, parturientes e recém-nascidos, possibilita a criação de um vínculo de confiança entre os usuários e as equipes e serviços de saúde como um todo, tratando-se de diretriz salutar na Política Nacional de Humanização do Sistema Único de Saúde - SUS.

Por outro lado, cumpre salientar que a implementação do plano municipal para humanização do parto, seja no caso das gestantes e recém-nascidos, seja em outros segmentos como o dos idosos (p. ex), caracteriza a implementação de uma política pública e, portanto, configura-se como ato de gestão.

Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara 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, 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" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder

Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Ademais, cumpre salientar que não pode o Poder Legislativo impor obrigações ou atribuições a órgãos ou agentes do Executivo. Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº. 004/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

No mesmo sentido tem se manifestado reiteradamente o Egrégio STF, a conferir:

"REXT. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO" (STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora: Min. Cármen Lúcia)

Tecidas estas considerações, temos que o projeto de lei submetido à análise não encontra respaldo jurídico por representar interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo, violando o princípio constitucional da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição.

Muito embora o projeto de lei não possa prosperar pelas razões anteriormente aduzidas, fato é que foi detectado pelo Poder Legislativo municipal, conforme consta da justificativa do projeto de lei, uma situação que merece ser considerada, qual seja: algumas dificuldades enfrentada pelas parturientes por ocasião do parto.

Ante a hipótese e levando-se em consideração a relevância do tema, perfeitamente factível ao Poder Legislativo encaminhar o assunto ao Executivo municipal para que este, no exercício das políticas públicas municipais, venha a saná-lo por intermédio de um programa de humanização e conscientização dos profissionais municipais da área de saúde e dos pacientes, sem, entretanto, interferir na seara de outros entes federados ou mesmo nos direitos e garantias destes profissionais.

Neste ponto, assentamos que o Poder Legislativo não pode utilizar da sua função típica de legislar para o deslinde da situação detectada, porém lhe é perfeitamente factível invocar a sua função fiscalizadora para sua solução.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que o projeto de lei submetido à análise não reúne condições para validamente prosperar, e reiteramos a necessidade de encaminhamento do tema ao Executivo com vistas à transposição do problema detectado.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 20 de junho de 2016.

Interessado: Câmara Municipal de Araraquara.

Parecer n. 106/2016.

Data: 20 de junho de 2016.

Projeto de Lei. Poder Legislativo. Plano Municipal para Humanização do Parto. Administração de analgesia em partos naturais de gestantes. Competência exclusiva do Poder Executivo para dispor sobre a administração do município e suas políticas públicas. Vício de Iniciativa. Impossibilidade.

DA CONSULTA

A Câmara Municipal de Araraquara encaminha para consulta o Projeto de Lei Municipal nº 124/16, que visa instituir o Plano Municipal para Humanização do Parto, dispondo sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara.

ANÁLISE DA CONSULTA

A iniciativa de leis no sistema jurídico brasileiro compete a uma multiplicidade de sujeitos. Conforme prevê a Constituição Federal, em seu art. 61, a proposição 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”.

De igual modo, e em decorrência do princípio da simetria, a Constituição do Estado de São Paulo prevê em seu artigo 24 que a iniciativa das

leis complementares “cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”.

Também assim previu a Lei Orgânica do Município de Araraquara ao dispor em seu art. 72, que “a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica”.

Contudo, apesar da regra geral do direito brasileiro consagrar a democracia com relação a iniciativa legislativa, o ordenamento também previu, de maneira necessária e fundamental, a consagrada reserva legal, através da qual algumas matérias ficam resguardadas à iniciativa específica de determinado agente competente.

No modelo jurídico brasileiro, o ponto mais importante relacionado às cláusulas de reserva legal, se dá com relação as matérias cuja iniciativa são do chefe do Poder Executivo, por incidirem em aumento de despesa pública, onde não há qualquer possibilidade de avocação da competência pelo Poder Legislativo.

No presente caso, em que pese o nobre intuito do legislador proponente, a lei apresenta vício de iniciativa, uma vez que atenta contra o Princípio da Separação dos Poderes.

Como é corrente na prática do processo legislativo, leis municipais nascidas nas Câmaras de Vereadores, dispendo sobre a organização e estrutura da administração, suas políticas públicas e de seus serviços públicos de modo que importem em impacto orçamentário não previsto pelas Leis Orçamentárias, contêm vício insanável de inconstitucionalidade porque ferem a competência do chefe do Poder Executivo, a quem incumbe a administração do município e a organização dos órgãos da Administração Pública.

Com efeito, de acordo com o artigo 2º da Constituição Federal, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Desse modo, o Estado brasileiro possui três funções básicas: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional, sendo que estão distribuídas entre três blocos orgânicos, denominados “Poderes”.

Como explica o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, “tais unidades orgânicas absorveriam, senão com absoluta exclusividade, ao menos com manifesta predominância, as funções correspondentes a seus próprios nomes: Legislativo, Executivo e Judiciário”.

E a função predominante do Poder Executivo consiste em administrar. Assim como cabe ao Poder Judiciário a função jurisdicional e ao Poder Legislativo a função legislativa. Portanto, existem funções afetas a cada Poder, sem é claro neutralizar eventuais exceções.

O que se veda com isso é a invasão de um Poder na esfera de exercício da função predominantemente afeta a outro Poder. Tal ocorrência implicaria em desrespeito à tripartição de Poderes prevista na Constituição Federal.

Em decorrência disso, Projetos que onerem o Erário e importem em aumento de custo efetivo para a Administração ou influam em sua estrutura e organização, são exclusivamente de iniciativa do Prefeito, pois é a ele que compete a previsão, organização e administração da coisa pública.

Assim, da mesma forma que o direito brasileiro não admite que decisões judiciais obriguem o Legislativo a legislar ou à Administração a executar ato administrativo de competência discricionária, também não admite que o Poder Legislativo atinja a organização municipal estruturada na gestão do patrimônio e na organização dos Serviços Público a cargo do Poder Executivo.

E aqui, se extrai da interpretação teleológica e sistemática do ordenamento jurídico que, a instituição do Plano Municipal para Humanização do Parto, dispondo sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara cabe unicamente ao Chefe do Poder Executivo por se tratar de ação que demandará o planejamento, organização e gestão administrativa, especificamente sobre o planejamento de política pública a ser implementada, podendo causar impacto desproporcional ao orçamento público.

Nesse sentido é a jurisprudência do col. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em casos semelhantes ao presente. Cite-se, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2092344-44.2015.8.26.0000, relatada pelo Desembargador Antonio Carlos Villen, julgada de 16.09.2015:

A ação é procedente, contudo, por violação do disposto no art. 5º da Constituição do Estado. Conforme Hely Lopes Meirelles, *“O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis)”* (Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., p. 739).

É bem verdade que o arranjo político constitucional atribui ao Legislativo alguns atos atípicos, de controle da administração, mas tais atribuições são exceções circunscritas ao estabelecido pela Constituição do Estado, resguardada a simetria quanto à Constituição Federal (STF, ADI-MC 1905, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.11.1998). Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme decidido no RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13.02.2012: *“Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo **ultra vires**, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional”*.

E isso ocorreu no caso concreto. A lei impugnada interfere em âmbito próprio do Executivo, em violação ao que a doutrina tem denominado “reserva de Administração”, definida por Canotilho como o “núcleo funcional da administração contra as ingerências do parlamento” (*Direito constitucional e teoria da Constituição*, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2002, p. 733). Ainda que a lei

em discussão não contenha qualquer determinação ou imposição ao Poder Executivo, ela esbarra no mencionado princípio ao determinar que o dia 24 de janeiro seja destinado à conscientização da população sobre a hanseníase, em detrimento de outras ações que possam ser consideradas, em dado momento, mais adequadas, relevantes ou prioritárias pelo órgão (Executivo) que tem a prerrogativa constitucional de ordenar as políticas públicas e as circunstâncias de sua execução (art. 47, II e XIV, da Constituição do Estado).

Inúmeras outras decisões foram emanadas pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2121973-97.2014.8.26.0000, Relator Desembargador Neves Amorim, julgado de 12.11.2014; Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2136224-23.2014.8.26.0000, Relator Desembargador Antonio Carlos Villen, julgado de 03.12.2014; Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2013447-02.2015.8.26.0000, Relator Desembargador Luiz Antonio de Godoy, julgado de 13.05.2015; Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2003549-62.2015.8.26.0000. Relator Desembargador Márcio Bartoli, julgado de 17.06.2015; Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2203906-92.2014.8.26.0000, Relator Desembargador Guerrieri Rezende, julgado de 29.07.2015; Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 0177817-03.2013.8.26.0000, Relator Desembargador Arantes Theodoro, julgado de 26.03.2014).

Ademais, essa perspectiva encontra amparo na doutrina pátria, seguindo a lição do sempre citado Hely Lopes Meirelles:

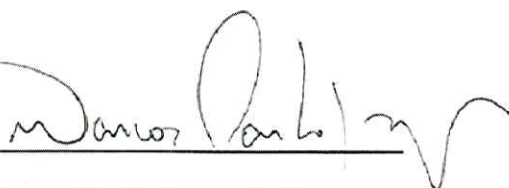
A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a 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. (Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1990, p. 438-439).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante disso, opina-se, salvo melhor juízo, pelo vício de iniciativa no Projeto de Lei Municipal nº 124/16, haja vista a ofensa à reserva da administração e separação dos Poderes.

É o parecer.



Marcos Paulo Jorge de Sousa

OAB/SP n. 271.139

DEPARTAMENTO JURÍDICO

UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - UNESP

CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER N° 225 /16.

O presente projeto de lei nº 124/16, de iniciativa do Vereador DOUTOR HELDER, institui o Plano Municipal para a Humanização do Parto, dispõe sobre a administração de analgesia em partos de gestantes da cidade de Araraquara e dá outras providências.

Preliminarmente solicitamos que fosse o IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal sobre a matéria.

O parecer nº 1825/2016, emitido pelo referido Instituto, tem a seguinte ementa:

“PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei, de autoria de vereador, que cria o Plano Municipal para a Humanização do Parto. Princípio da Separação dos Poderes. **Inconstitucionalidade**”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

A saúde constitui direito constitucional social fundamental, direito subjetivo público do cidadão e dever fundamental do Estado, sendo certo que compete, concorrentemente, ao Legislativo e Executivo deflagrar processo legislativo nesta seara.

Entretanto, o exercício desta competência legislativa local não pode violar outros preceitos legais vigentes. Com efeito, no que tange à competência municipal para legislar sobre saúde, o artigo 18 da CRFB coloca o Município como ente da Federação, dotado de autonomia política, administrativa e financeira.

Não obstante os avanços obtidos no sistema de saúde vigente, ainda existem muitos obstáculos nos modelos de atenção no que se refere ao modo como

o usuário é acolhido no sistema de saúde, o que, segundo o Ministério da Saúde, pode ser visualizado em um simples diálogo entre paciente e profissional. Este último, muitas vezes, não qualificado adequadamente e pouco solidário na sua relação com o outro.

Desta feita, um plano municipal humanizado voltado ao acolhimento dos pacientes, o que a nosso ver deve ser instituído além dos casos das gestantes, parturientes e recém-nascidos, possibilita a criação de um vínculo de confiança entre os usuários e as equipes e serviços de saúde como um todo, tratando-se de diretriz salutar na Política Nacional de Humanização do Sistema Único de Saúde - SUS.

Por outro lado, cumpre salientar que a implementação do plano municipal para humanização do parto, seja no caso das gestantes e recém-nascidos, seja em outros segmentos como o dos idosos (p. ex), caracteriza a implementação de uma política pública e, portanto, configurasse como ato de gestão.

Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar

animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara 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, 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" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva

competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Ademais, cumpre salientar que não pode o Poder Legislativo impor obrigações ou atribuições a órgãos ou agentes do Executivo. Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº. 004/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

No mesmo sentido tem se manifestado reiteradamente o Egrégio STF, a conferir:

"REXT. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO" (STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora: Min. Cármen Lúcia)

Tecidas estas considerações, temos que o projeto de lei submetido à análise não encontra respaldo jurídico por representar interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo, violando o princípio constitucional da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição.

Muito embora o projeto de lei não possa prosperar pela razões anteriormente aduzidas, fato é que foi detectado pelo Poder Legislativo municipal, conforme consta da justificativa do projeto de lei, uma situação que merece ser considerada, qual seja: algumas dificuldades enfrentada pelas parturientes por ocasião do parto.

Ante a hipótese e levando-se em consideração a relevância do tema, perfeitamente factível ao Poder Legislativo encaminhar o assunto ao Executivo municipal para que este, no exercício das políticas públicas municipais, venha a saná-lo por intermédio de um programa de humanização e conscientização dos profissionais municipais da área de saúde e dos pacientes, sem, entretanto, interferir na seara de outros entes federados ou mesmo nos direitos e garantias destes profissionais.

Neste ponto, assentamos que o Poder Legislativo não pode utilizar da sua função típica de legislar para o deslinde da situação detectada, porém lhe é perfeitamente factível invocar a sua função fiscalizadora para sua solução.

Conclui o parecer:

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que **o projeto de lei submetido à análise não reúne condições para validamente prosperar**, e reiteramos a necessidade de encaminhamento do tema ao Executivo com vistas à transposição do problema detectado.

Solicitamos também fosse ouvida a UVESP – União dos Vereadores do Estado de São Paulo, através de seu Departamento Jurídico sobre a matéria.

O Parecer nº 106/2016, emitido pelo Departamento Jurídico da mencionada União, tem a seguinte introdução:

“Projeto de Lei. Poder Legislativo. Plano Municipal para Humanização do Parto. Administração de

analgésia em partos naturais de gestantes. Competência exclusiva do Poder Executivo para dispor sobre a administração do município e suas políticas públicas. Vício de Iniciativa. **Impossibilidade**".

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

A iniciativa de leis no sistema jurídico brasileiro compete a uma multiplicidade de sujeitos. Conforme prevê a Constituição Federal, em seu art. 61, a proposição 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".

De igual modo, e em decorrência do princípio da simetria, a Constituição do Estado de São Paulo prevê em seu artigo 24 que a iniciativa das leis complementares "cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos".

Também assim previu a Lei Orgânica do Município de Araraquara ao dispor em seu art. 72, que "a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica".

Contudo, apesar da regra geral do direito brasileiro consagrar a democracia com relação a iniciativa legislativa, o ordenamento também previu, de maneira necessária e fundamental, a consagrada reserva legal, através da qual algumas matérias ficam resguardadas à iniciativa específica de determinado agente competente.

No modelo jurídico brasileiro, o ponto mais importante relacionado às cláusulas de reserva legal, se dá com relação as matérias cuja iniciativa são do chefe do Poder Executivo, por incidirem em aumento de

despesa pública, onde não há qualquer possibilidade de avocação da competência pelo Poder Legislativo.

No presente caso, em que pese o nobre intuito do legislador proponente, a lei apresenta vício de iniciativa, uma vez que atenta contra o Princípio da Separação dos Poderes.

Como é corrente na prática do processo legislativo, leis municipais nascidas nas Câmaras de Vereadores, dispondo sobre a organização e estrutura da administração, suas políticas públicas e de seus serviços públicos de modo que importem em impacto orçamentário não previsto pelas Leis Orçamentárias, contêm vício insanável de inconstitucionalidade porque ferem a competência do chefe do Poder Executivo, a quem incumbe a administração do município e a organização dos órgãos da Administração Pública.

Com efeito, de acordo com o artigo 2º da Constituição Federal, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Desse modo, o Estado brasileiro possui três funções básicas: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional, sendo que estão distribuídas entre três blocos orgânicos, denominados "Poderes".

Como explica o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, "tais unidades orgânicas absorveriam, senão com absoluta exclusividade, ao menos com manifesta predominância, as funções correspondentes a seus próprios nomes: Legislativo, Executivo e Judiciário".

E a função predominante do Poder Executivo consiste em administrar. Assim como cabe ao Poder Judiciário a função jurisdicional e ao Poder Legislativo a função legislativa. Portanto, existem funções afetas a cada Poder, sem é claro neutralizar eventuais exceções.

O que se veda com isso é a invasão de um Poder na esfera de exercício da função predominantemente afeta a outro Poder. Tal ocorrência implicaria em

desrespeito à tripartição de Poderes prevista na Constituição Federal.

Em decorrência disso, Projetos que onerem o Erário e importem em aumento de custo efetivo para a Administração ou influam em sua estrutura e organização, são exclusivamente de iniciativa do Prefeito, pois é a ele que compete a previsão, organização e administração da coisa pública.

Assim, da mesma forma que o direito brasileiro não admite que decisões judiciais obriguem o Legislativo a legislar ou à Administração a executar ato administrativo de competência discricionária, também não admite que o Poder Legislativo atinja a organização municipal estruturada na gestão do patrimônio e na organização dos Serviços Público a cargo do Poder Executivo.

E aqui, se extrai da interpretação teleológica e sistemática do ordenamento jurídico que, a instituição do Plano Municipal para Humanização do Parto, dispondo sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara cabe unicamente ao Chefe do Poder Executivo por se tratar de ação que demandará o planejamento, organização e gestão administrativa, especificamente sobre o planejamento de política pública a ser implementada, podendo causar impacto desproporcional ao orçamento público.

Nesse sentido é a jurisprudência do col. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em casos semelhantes ao presente. Cite-se, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2092344-44.2015.8.26.0000, relatada pelo Desembargador Antonio Carlos Villen, julgada de 16.09.2015:

A ação é procedente, contudo, por violação do disposto no art. 5º da Constituição do Estado. Conforme Hely Lopes Meirelles, "O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando

normas abstratas e gerais de conduta (leis)” (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., p. 739).

É bem verdade que o arranjo político constitucional atribui ao Legislativo alguns atos atípicos, de controle da administração, mas tais atribuições são exceções circunscritas ao estabelecido pela Constituição do Estado, resguardada a simetria quanto à Constituição Federal (STF, ADI-MC 1905, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.11.1998). Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme decidido no RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13.02.2012: “Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo ultra vires, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional”.

E isso ocorreu no caso concreto. A lei impugnada interfere em âmbito próprio do Executivo, em violação ao que a doutrina tem denominado “reserva de Administração”, definida por Canotilho como o “núcleo funcional da administração contra as ingerências do parlamento” (Direito constitucional e teoria da Constituição, 6ª ed., Coimbra, Almedina, 2002, p. 733). Ainda que a lei em discussão não contenha qualquer determinação ou imposição ao Poder Executivo, ela esbarra no mencionado princípio ao determinar que o dia 24 de janeiro seja destinado à conscientização da população sobre a hanseníase, em detrimento de outras ações que possam ser consideradas, em dado momento, mais adequadas, relevantes ou prioritárias pelo órgão (Executivo) que tem a prerrogativa constitucional de ordenar as políticas públicas e as circunstâncias de sua execução (art. 47, II e XIV, da Constituição do Estado).

Inúmeras outras decisões foram emanadas pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de

São Paulo: Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2121973-97.2014.8.26.0000, Relator Desembargador Neves Amorim, julgado de 12.11.2014; Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2136224-23.2014.8.26.0000, Relator Desembargador Antonio Carlos Villen, julgado de 03.12.2014; Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2013447-02.2015.8.26.0000, Relator Desembargador Luiz Antonio de Godoy, julgado de 13.05.2015; Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2003549-62.2015.8.26.0000. Relator Desembargador Márcio Bartoli, julgado de 17.06.2015; Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2203906-92.2014.8.26.0000, Relator Desembargador Guerrieri Rezende, julgado de 29.07.2015; Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 0177817-03.2013.8.26.0000, Relator Desembargador Arantes Theodoro, julgado de 26.03.2014).

Ademais, essa perspectiva encontra amparo na doutrina pátria, seguindo a lição do sempre citado Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante da Câmara 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 a 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.

(Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1990, p. 438-439).

Conclui o parecer:

Diante disso, opina-se, salvo melhor juízo, pelo vício de iniciativa no Projeto de Lei Municipal nº 124/16, haja vista a ofensa à reserva da administração e separação dos Poderes.

Isto posto, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade da proposição submetida ao nosso exame.

É o parecer, s.m.j.


Sala de reuniões das comissões, 27 de junho de 2016.

Presidente e Relator



Farmacêutico Jéferson Yashuda

Aluisio Braz



Edio Lopes

MRDC/

Autoriza o Poder Executivo instituir o Plano Municipal para a Humanização do Parto, que dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara e da outras providências.

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a instituir o Plano Municipal para a Humanização do Parto, que dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara, nos termos das diretrizes específicas do Sistema Único de Saúde (SUS), respeitando o disposto na Lei Federal nº 7633/2014 e na Lei Estadual nº 15759/2015.

Art. 2º No âmbito de sua competência o Plano Municipal para a Humanização do Parto deverá seguir as normas constantes na presente lei.

Art. 3º Toda gestante tem direito à assistência humanizada durante o Parto, por parte da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e em estabelecimento privado de saúde suplementar.

Art. 4º Para os efeitos desta lei, a assistência humanizada ao parto é aquela preceituada pelas recomendações do Manual de Boas Práticas de Atenção ao Parto e o Nascimento da "Organização Mundial de Saúde" (OMS) e as portarias 569/2000, 1067/2005 e 1459/2011 do Ministério da Saúde, considerando principalmente:

I – Não comprometer ou oferecer risco à saúde da Parturiente ou do Recém Nascido, nem à segurança do processo fisiológico do parto.

II – Adotar rotinas e procedimentos cuja extensão e conteúdo tenham sido objeto de revisão e avaliação científica por parte da OMS onde outras instituições de excelência reconhecida.

III – Garantir à gestante os procedimentos que lhe propiciam maior conforto e bem-estar, incluindo a disponibilização de métodos não farmacológicos e farmacológicos para o alívio da dor.

IV – A oportunidade de escolha dos métodos naturais por parte da parturiente, sempre que não implicar riscos para sua segurança ou do nascituro.

V – Fornecimento de informação à gestante ou parturiente, assim como ao pai sempre que possível, dos métodos e procedimentos efetivos.

Art. 5º Nos termos das diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), da Lei Federal 7633/2014 e da Lei Estadual nº 15759/2015, são princípios da assistência humanizada no parto e no nascimento:

I – Mínima interferência por parte da equipe de saúde, sempre respeitando a segurança da gestante e da criança.

II – A preferência pela utilização dos métodos menos invasivos e mais naturais.

III – A harmonização entre a segurança e bem estar da parturiente, assim como ao nascituro

IV – O fornecimento de informação à gestante, assim como ao pai, referente aos métodos e procedimentos disponíveis para o atendimento ao parto.

Art. 6º Diagnosticada a gravidez, o município deverá garantir a gestante o direito à elaboração de um Plano Individual de Parto, no qual serão indicados;

I – O estabelecimento e a equipe responsável onde será prestada a assistência pré natal nos termos da Lei 11634/2007.

II – O estabelecimento hospitalar onde o parto será preferencialmente efetuado.

III – A equipe responsável, no plantão, pelo parto;

IV – As rotinas e procedimentos eletivos de assistência ao parto.

Art. 7º Na elaboração do plano o Poder Executivo Municipal deverá proceder a avaliação médica da gestante, no qual serão identificados os fatores de risco da gravidez, reavaliados durante as consultas pré natais, inclusive quando do atendimento preliminar ao trabalho de parto humanizado.

Art. 8º O Poder Executivo Municipal deverá garantir à gestante, no plano individual de parto, o direito a manifestação quanto sua opção sobre:

I – A presença de acompanhante nas duas últimas consultas, nos termos da Lei.

II – A presença, durante todo o processo do parto, desde sua internação, até sua alta, de um acompanhante livremente escolhido pela gestante.

III – A utilização de métodos não farmacológicos e farmacológicos para alívio da dor.

IV – A realização de analgesia farmacológica para alívio da dor com administração analgésicos.

V – O modo de como serão monitorados os batimentos cardíacos fetais.

Parágrafo Único – O médico responsável poderá restringir as opções em caso de risco à saúde da gestante ou do nascituro.

Art. 9º Durante a elaboração do plano individual de parto, o Poder Executivo deverá garantir à gestante a assistência por um médico obstetra, a fim de que seja esclarecido de forma clara, precisa e objetiva sobre as implicações de cada uma das suas disposições de vontade

Art. 10º Nos termos da orientação da legislação federal e estadual, e das diretrizes do SUS. A gestante deverá ser

informada de todas as rotinas e procedimentos eletivos de assistência ao parto, assim como as implicações de cada um deles o bem estar físico e emocional da gestante e do recém nascido.

Art. 11º As disposições de vontade constantes do Plano Individual de Parto poderão ser alteradas, se durante o trabalho de parto forem necessárias intervenções para garantir a saúde da mãe e/ou conceito, em condições de urgência e emergência, que indiquem risco de morte materna e/ou fetal.

Art. 12º O Poder Público Municipal deverá publicar periodicamente, protocolos descrevendo as rotinas e procedimentos de assistência ao parto, expostos de modo conciso, claro e objetivo, bem como os dados estatísticos atualizados sobre as modalidades do parto.

Art. 13º O Poder Público Municipal deverá impor a necessidade da justificação por escrito, firmada pelo médico responsável pelo parto, da adoção de qualquer dos procedimentos que os protocolos mencionados nesta lei, classificados como:

I – Desnecessário ou prejudiciais à saúde da gestante ou do nascituro.

II – De eficácia carente de evidência científica.

III – Suscetíveis de causar dano quando aplicações de forma generalizada ou rotineira.

Parágrafo Primeiro – Ressalvado disposição legal expressa em contrário, ficam sujeitas à justificação em prontuário se aplicados de forma rotineira e/ou generalizada:

1 – O uso de enemas.

2 – A administração de ocitocina, a fim de acelerar o trabalho de parto.

3. – Os esforços de puxo prolongados e dirigidos durante o processo expulsivo.

4 – A amniotomia.

5 – A Episiotomia, quando indicada.

Art. 14º Deverá o Poder Executivo Municipal impor a equipe responsável pelo parto, o atendimento de normas de higiene, desinfecção, esterilização preconizados em rotinas recomendadas pela OMS, tanto na gestante como no recém nascido, principalmente quanto a hipotermia no recém nascido.

Art. 15º Ressalvada a prescrição médica em contrário, durante o trabalho de parto, será permitido à parturiente:

I – Manter a liberdade de movimento.

II – Escolher a posição física que lhe parecer mais confortável durante o trabalho de parto.

III – Ingerir líquidos e alimentos leves.

Art. 16º O Poder Executivo Municipal deverá, conforme Lei Federal nº 7633/2014 e da Lei Estadual nº 15759/2015 favorecer o contato físico precoce, entre a mãe e o recém nascido, após o nascimento, especialmente para fins de amamentação, após

avaliação do médico obstetra no caso da gestante e, do pediatra no caso do recém nascido.

Art. 17º No parto humanizado, quando do uso de analgesia farmacológica deverá o Poder Executivo Municipal assegurar que:

1 – seja providenciado pela instituição que o praticar o protocolo para adequada instrução das parturientes sobre o trabalho de parto, das vantagens e dos riscos, devendo ter o consentimento por escrito da parturiente.

2 – seja apresentado pela instituição que adotar esta técnica à Secretaria Municipal de Saúde, o protocolo para sua utilização, visando a segurança da gestante e do recém nascido.

Art. 18º As despesas recorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias suplementadas se necessário.

Art. 19º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de Sessões Plínio de Carvalho, 03 de junho de 2016.

DOUTOR HELDER
Vereador e Primeiro Secretário

JUSTIFICATIVA

O Parto normal, corretamente conduzido e acompanhado, é reconhecidamente o ideal, tanto para a gestante, como para a criança, traduzem todos os estudos e trabalhos científicos, por hora estabelecidos.

Resumindo, o parto normal deve ser a rotina, o parto cirúrgico ou cesariana, à exceção.

Assim, apesar do referido acima ser proclamado nos meios científicos, na prática médica diária não é o que acontece, principalmente na área obstétrica, onde segundo o influente médico britânico Archibald L. Cochrane, um dos “pais” da hoje tão referenciada “Medicina baseada em evidências”, dizia ser a prática médica orientada por 10% de evidências científicas e 90% de pajelança. Esta crítica foi proferida durante os anos 70, onde no Ocidente, já haviam se consolidados os “serviços nacionais de saúde”, que, aos menos num primeiro instante, pareciam ser conduzidos firmemente a prática médica pelo caminho da racionalização.

Este novo modelo disseminou um padrão de atendimento, chamado “modelo tecnocrático”, onde as normas e recursos dos prestadores de serviço mereciam muito mais atenção, e consideração por parte dos profissionais de saúde do que o próprio paciente. Isto quando aplicado ao parto se caracteriza por tomar como pressuposto que a mulher depende da tecnologia para dar a luz. Diante de tal concepção, não é de se estranhar que pouca atenção tenha sido dada ao bem estar físico e emocional da mulher durante o parto.

Um exemplo disto é o caso da episiotomia. Embora o uso rotineiro ou liberal desta intervenção não resista a nenhuma prova científica, a mesma permanece na rotina de assistência em nossos serviços, implicando em centenas de milhares de lesões inúteis, arriscadas e potencialmente danosas sobre os genitais femininas. Tais procedimentos são adotados sob o pretexto de segurança. A fim de evitar riscos que não raros se mostram remotos, a mulher é submetida a uma abordagem que, potencializando os riscos de complicações, termina por servir de pretexto para a realização da cesárea. Cesariana que ainda figura como culminação de uma filosofia extremamente perniciosa em nosso sistema de saúde pelo preço que cobra sob a forma de óbitos e outros dados à saúde da mulher, além do que representa como ônus financeiro.

Este é o motivo pelo qual uma das primeiras disposições do presente projeto é aquela que confere a mulher o direito de ter o seu Plano Individual de Parto, plano elaborado com ajuda do médico obstetra durante a assistência pré-natal, aonde a gestante será informada

sobre os processos do parto e poderá optar depois de ser esclarecida a respeito das implicações de cada uma das opções disponíveis. É evidente que tal direito não será ilimitado, devendo observar os cuidados requeridos pelo estado de saúde da gestante e os riscos inerentes à gravidez.

Este plano individual de parto deverá ser precedido de uma criteriosa avaliação médica, que será renovada, por sua vez, a cada consulta efetuada durante o período pré-natal. É sobre isto que versa os artigos 4º, 5º, 6º e 7º deste projeto.

Nos artigos 8º, 9º, 10º, 11º e 12º é aonde atuará o Poder Público Municipal, classificando as rotinas e procedimentos de assistência ao parto quanto a sua eficácia e utilidade, difundindo tais juízos por meio de protocolos publicados periodicamente, além das normas e conhecimentos relativos ao parto humanizado dirigidos a especialistas, estudantes e demais interessados. Espera-se, desse modo, que a atuação permanente do Poder Público permita que evidências científicas finalmente triunfem sobre os preconceitos e hábitos adquiridos, pois a realidade mostra que mulheres foram e continuam sendo submetidas a procedimentos cirúrgicos sem justificativa clínica e sem esclarecimento adequado acerca dos riscos e complicações inerentes de tais procedimentos.

Dados e informações alertam que o Brasil lidera o ranking mundial de cesarianas, sendo raríssimas as localidades aonde o parto normal ultrapassa a faixa dos 50% dos partos realizados, sendo que as recomendações das OMS (Organização Mundial da Saúde) dizem que os partos operatórios não devem ultrapassar os 15% dos nascimentos.

Já o artigo 16º estabelece a adoção, respeitando os parâmetros acima mencionados, do parto normal com analgesia ou o chamado "Parto sem Dor". Isto com certeza vai fortalecer as medidas acima citadas de reforço ao parto normal, pois a principal alegação dos chamados "cesaristas" é quanto a dor que a gestante sofre no decorrer do trabalho de parto. Com este procedimento as futuras mães terão mais tranquilidade para completar o processo de gestação com o parto normal humanizado, que com absoluta certeza é o melhor para ela e seu bebê.

A presente medida não tem o propósito de exaurir a matéria, nem tampouco se alimenta da pretensão de representar uma solução definitiva para a difícil e complexa questão da assistência ao parto. Considero ser mais um passo importante do ainda longo caminho a percorrer antes de ser assegurada a cada gestante araraquarense a realização do parto nas condições prescritas pelos valores humanistas que deveriam orientar o exercício da medicina e a prestação dos serviços de saúde. Porém, para nós será motivo de grande satisfação, se o projeto em questão servisse ao menos de ponto de partida para uma discussão mais intensa e bem informada

as questões pertinentes à assistência ao parto por toda nossa sociedade.

Diante do exposto, dada a inegável importância da matéria, solicito o consenso dos Nobres Pares para a aprovação da presente proposição.

Sala de Sessões Plínio de Carvalho, 03 de junho de 2016.



Doutor Helder
Vereador e Primeiro Secretário

O **projeto de lei nº 124/16** do Vereador DOUTOR HELDER que institui o Plano Municipal para a Humanização do Parto, dispõe sobre a administração de analgesia em partos de gestantes da cidade de Araraquara e dá outras providências, foi objeto do **Parecer nº 1825/2016** desse Instituto, de 20 de junho de 2016.

Solicitamos parecer para saber sobre a constitucionalidade ou legalidade do **substitutivo ao projeto de lei nº 124/16** apresentado pelo Vereador DOUTOR HELDER conforme fotocópia inclusa que autoriza o Poder Executivo instituir o Plano Municipal para a Humanização do Parto, que dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara e da outras providências.



instituto brasileiro de administração municipal

Assessoria Técnica | Concursos Públicos | Cursos | Estudos e Pesquisas | Laboratório de A

Sobre o LAM | Busca de documentos | Associe-se | Renove sua associação | Cadastro pessoa fís

Parecer Jurídico
Iniciado em 11/07/2016 19:53 por MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI, DIRETOR LEGISLATIVO
Em atendimento
[Anexar informação complementar »](#)

Anexos do atendimento
[Anexo 49793 - Documento enviado pelo consultante](#)

O **projeto de lei nº 124/16** do Vereador DOUTOR HELDER que institui o Plano Municipal para a Humanização do Parto, dispõe sobre a administração de analgesia em partos de gestantes da cidade de Araraquara e dá outras providências, foi objeto do **Parecer nº 106/2016** exarado pelo setor Jurídico dessa União dos Vereadores do Estado de São Paulo, de 20 de junho de 2016.

Solicitamos parecer para saber sobre a constitucionalidade ou legalidade do **substitutivo ao projeto de lei nº 124/16** apresentado pelo Vereador DOUTOR HELDER conforme fotocópia inclusa que autoriza o Poder Executivo instituir o Plano Municipal para a Humanização do Parto, que dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara e da outras providências.

Tipo:

Prazo para resposta: 16 de 07 de 2016

Nome: MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo

E-mail: marcelo@camara-arq.sp.gov.br

Skype:

Telefone: (16) 3301-8025

Mensagem:

 O projeto de lei nº 124/16 do Vereador DOUTOR HELDER que institui o Plano Municipal para a humanização do Parto, dispõe sobre a administração de analgesia em partos de gestantes da cidade de Araraquara e de outras providências, foi objeto de Parecer nº 108/2016 emanado pelo setor Jurídico dessa União dos Vereadores do Estado de São Paulo, de 20 de junho de 2016.

 Solicitamos parecer para saber sobre a constitucionalidade ou legalidade do substitutivo ao projeto de lei nº 124/16 apresentado pelo Vereador DOUTOR HELDER conforme fotocópia inclusa que autoriza o Poder Executivo instituir o Plano Municipal para a Humanização do Parto, que dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara e de outras providências.

USE APENAS ARQUIVOS NOS FORMATOS DOC, PDF OU DOCX

Arquivo 1: 21 -Subst PL ... do Parto.pdf

Arquivo 2: Nenhum arquivo selecionado

CONSULTAS CADASTRADAS

Mostrando de 1 a 10 de um total de 16

Numero	Tipo	Nome	E-mail	Telefone	Prazo	Situação	Data Cadastro	Data Resposta
0011716	Jurídico	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-8025	16/07/2016	Em aberto	11/07/2016 19:44	

Interessado: Câmara Municipal de Araraquara.

Parecer n. 117/2016.

Data: 15 de julho de 2016.

Projeto de Lei. Substitutivo. Caráter autorizativo. Poder Legislativo. Plano Municipal para Humanização do Parto. Corrigidos os vícios apontados não se verifica qualquer inconformidade com o ordenamento jurídico. Veículo introdutor de normas que visa estabelecer, de acordo com a legislação federal e estadual, a administração de analgesia em partos naturais de gestantes. Possibilidade.

DA CONSULTA

A Câmara Municipal de Araraquara encaminha para consulta o substitutivo ao Projeto de Lei Municipal nº 124/16, que visa instituir o Plano Municipal para Humanização do Parto, dispondo sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara, nos termos da Lei Federal nº 7.633/14 e da Lei Estadual nº 15.759/15.

O presente substitutivo fora proposto após orientação desta consultoria, visando estabelecer autorização para a Administração Municipal instituir fundamental instrumento de saúde pública.

ANÁLISE DA CONSULTA

Considerado o histórico da proposição apresentada, verifica-se de início que as inconformidades do projeto anterior que apontavam vício de iniciativa foram suprimidas, adotando-se a técnica legislativa das “proposições autorizativas”.

Ditas proposições são projetos de textos legais submetidos à apreciação do Plenário, que se caracterizam por apresentar comando normativo em que não há a obrigatoriedade de sua execução por parte do Chefe do Poder Executivo. Mas que induz seu cumprimento quando se tratar de matéria de fundamental importância para a população.

Com efeito, nas “proposições autorizativas” não há necessariamente nenhuma inconstitucionalidade, pois se ocorrer vício de iniciativa, esse vício é sanado com o ato de sanção. Devendo-se, ainda, considerar, que, se convertida em lei, a proposição não obriga a sua execução por parte do Chefe do Poder Executivo.

A doutrina tem defendido há muito a tese da convalidação do vício de iniciativa pela sanção. Vide, por exemplo, a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Na doutrina, Themístocles Brandão Cavalcanti e Seabra Fagundes, Pontes de Miranda e José Afonso da Silva, por exemplo, sustentam a convalidação (Do Processo Legislativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 211).

Seabra Fagundes, por sua vez, defende que a iniciativa não é a única manifestação de vontade do Chefe do Poder Executivo no curso do processo legislativo, no que observa que:

Acréscie, como circunstância de relevo, que a segunda manifestação de vontade tem lugar ainda no curso de elaboração da lei, não vindo convalidar um ato já consumado, mas sim intervindo nele quando ainda em processamento, o que, ao invés de significar a confirmação de um ato claudicante, vale por colaborar, antes que ele em lei se converta, na retificação de deficiência ou se não do seu processo elaborativo (Lei – iniciativa do Poder Executivo – Sanção – Delegação e Usurpação de Poderes. Revista de Direito Administrativo 72/424).

Nesse mesmo sentido fora fixada a Súmula nº 5, do Supremo Tribunal Federal, a qual orienta que: “a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.

Nesse passo, verifica-se que a nova proposta, constante do substitutivo apresentado, apresenta harmonia com o ordenamento jurídico.

No mais, quanto a matéria veiculada, também não observamos nenhum óbice, pois trata-se de matéria de natureza legislativa e de iniciativa concorrente, haja vista as disposições contidas no art. 24, inc. XII, c/c art. 30, inc. I, II e VII, todos da Constituição Federal.

Ou seja, se compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, proteção e defesa da saúde, também assim compete aos Municípios por se tratar de assuntos de interesse local, onde este ente suplementará a legislação federal e a estadual no que couber, e ainda, prestará, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

A Constituição Estadual também estabelece determinações relativas à Saúde para os Municípios.

Com efeito, o texto bandeirante, prevê, fundamentalmente, em seu art. 219, que a saúde é direito de todos e dever do Estado, observando ainda, em seu parágrafo único que os Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirão o direito à saúde mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos; acesso universal e igualitário às ações e ao serviço de saúde, em todos os níveis; direito à obtenção de informações e esclarecimentos de interesse da saúde individual e coletiva, assim como as atividades desenvolvidas pelo sistema; e, atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação de sua saúde.

Por fim, ainda dispõe, no art. 220 que:

Artigo 220 - As ações e os serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle.

Assim, verifica-se a pertinência e consonância da nobre propositura com o ordenamento jurídico, ausente qualquer vício formal ou material.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, opinamos, salvo melhor juízo, pela possibilidade de tramitação, votação e aprovação do presente substitutivo ao Projeto de Lei Municipal nº 124/16, que visa instituir o Plano Municipal para Humanização do Parto, dispondo sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Araraquara, nos termos da Lei Federal nº 7.633/14 e da Lei Estadual nº 15.759/15.

É o parecer.



UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO

Marcos Paulo Jorge de Sousa
OAB/SP n. 271.139
DEPARTAMENTO JURÍDICO
UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - UNESP



instituto brasileiro de
administração municipal

PARECER

Nº 2084/2016¹

PG – Processo Legislativo.
Substitutivo de Projeto de Lei.
Iniciativa Parlamentar. Lei
autorizativa. Plano de Humanização
do Parto. Inteligência do Parecer
IBAM nº1825/2016.
Inconstitucionalidade.

CONSULTA:

Determinada Câmara solicita-nos novo parecer acerca do Substitutivo do Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Plano Municipal para a Humanização do Parto, que já foi objeto do Parecer IBAM nº 1825/2016.

A consulta veio documentada.

RESPOSTA:

Preliminarmente, cumpre informar que elaboramos, a pedido da Consulente, o Parecer IBAM nº 1825/2016, que trata de matéria ora indagada.

Rememoramos que, o referido Projeto de Lei pretendia instituir o "Plano Municipal para Humanização do Parto" que, conforme explicitado no parecer anterior, consiste no estabelecimento de ações governamentais, portanto, deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a

¹PARECER SOLICITADO POR MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

implantação e execução de programas na Municipalidade, configura uma atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

Ressalta-se que, o Substitutivo ora apresentado, ainda de iniciativa parlamentar e com a inovação de "lei autorizativa" não tem o condão de superar a inconstitucionalidade apontada no pronunciamento anterior. É de se reforçar que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

A Constituição Federal reservou ao Poder Executivo a gestão da máquina pública. Logo, é inconstitucional qualquer lei autorizativa para



instituto brasileiro de
administração municipal

execução de ato de gestão pelo Poder Executivo, o que fulmina de imediato a razão de ser do Projeto de Lei sob análise.

No mais, reitera-se todos os seus termos do Parecer IBAM nº. 1825/2016.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 18 de julho de 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DESPACHOS

Processo nº **150** /16

Fica o presente processo arquivado nos termos do artigo 228 do Regimento Interno.

Araraquara, 23 de dezembro de 2016.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'ELIAS CHEDIK'.

ELIAS CHEDIK

Presidente