

Ofício nº 133/2024-DGA

Ref. Veto do Autógrafo nº 372/2024.

Registro, 01 de outubro de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminhamos, nos termos do artigo 44, da Lei Orgânica Municipal, o **VETO INTEGRAL do Autógrafo nº 372/2024**, referente ao **Projeto de Lei nº 08/2024** que **“DISPÕE SOBRE A GARANTIA DE DIREITO À GESTANTE E PERMANÊNCIA DO PROFISSIONAL FISIOTERAPEUTA NAS MATERNIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS DO MUNICÍPIO DE REGISTRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

Aproveitamos a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Respeitosamente,

NILTON JOSÉ HIROTA DA SILVA
Prefeito Municipal

À Sua Excelência, o Senhor
HEITOR PEREIRA SANSÃO
Presidente da Câmara Municipal de
REGISTRO/SP



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 26FD-7A44-5D92-1436

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ NILTON JOSÉ HIROTA DA SILVA (CPF 037.XXX.XXX-95) em 02/10/2024 16:53:19 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://registro.1doc.com.br/verificacao/26FD-7A44-5D92-1436>

Processo Administrativo nº 1.703/2024

Projeto de Lei nº 08/2024

Assunto: *“DISPÕE SOBRE A GARANTIA DE DIREITO À GESTANTE E PERMANÊNCIA DO PROFISSIONAL FISIOTERAPEUTA NAS MATERNIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS DO MUNICÍPIO DE REGISTRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.*

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de análise ao Projeto de Lei nº 08/2024, consubstanciando no Autógrafo nº 372/2024, que *“DISPÕE SOBRE A GARANTIA DE DIREITO À GESTANTE E PERMANÊNCIA DO PROFISSIONAL FISIOTERAPEUTA NAS MATERNIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS DO MUNICÍPIO DE REGISTRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.*

O Projeto de Lei é de autoria do Poder Legislativo e objetiva assegurar *“a toda gestante, no âmbito do Município de Registro, o direito ao acompanhamento por Fisioterapeuta durante todo o período de assistência ao parto, inclusive durante pré-parto e pós-parto, em maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares públicos ou privados”.*

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI

A matéria em destaque na proposta legislativa, no nosso entendimento, apresenta vício formal de iniciativa, que impede seu acolhimento, uma vez que invade a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

O Princípio da Separação dos Poderes, expresso no art. 2º da Constituição Federal e no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, consiste na independência e harmonia entre os poderes, à medida que cada um tem a sua esfera de atuação dominante, de forma que cabe ao Legislativo exercer, preponderantemente, atividades legislativas; ao Executivo, atividades executivas e, ao Judiciário a atividade jurisdicional. Contudo, esses três poderes exercem atividades atípicas que se inserem no âmbito de competência de outro Poder, de tal forma que o Poder Executivo também pode exercer função judicante e função legislativa.

O que não se admite é o ingresso de um Poder na área de atuação preponderante de outro Poder, de competência privativa de outro Poder, estando tais competências delimitadas expressamente na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

É certo que a Câmara Municipal, ao exercer sua função precípua, deve respeitar as reservas constitucionais da União e as do estado-membro, podendo legislar a respeito de matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, conforme disposto no art. 30, da Constituição Federal.

Acerca da matéria, MEIRELLES ressalta que:

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 e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. (...) Essa divisão de funções já era reclamada por Cortines Laxes, nos idos do Império, “como uma das mais palpitantes necessidades do sistema municipal”. E continua a sê-lo na atualidade, para que os dois Poderes do governo local independentes e harmônicos entre si possam atuar desembaraçadamente no campo reservado às suas atribuições específicas. A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). (...) Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.¹

A reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo é excepcional e demanda interpretação restrita, conforme MEIRELLES também esclarece:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 497-498.

plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.²

Cumpra consignar, ainda, que a Constituição do Estado, em seu art. 24, parágrafo 2º, aplicável aos Municípios por força do art. 144 do mesmo diploma e art. 29 da Constituição Federal, estabelece como competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

1 - Criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - Criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - Organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - Servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - Militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - Criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos. (destacamos)

Do mesmo modo, o art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo elenca entre as competências privativas do Chefe do Executivo: exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual (inciso II); e praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo (inciso XIV).

De rigor anotar posicionamento do C. Supremo Tribunal Federal acerca do princípio da reserva da administração:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PRECEITO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE, ALÉM DE IMPLICAR AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA, TAMBÉM INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROVIMENTO DERIVADO ASCENSÃO E “ENQUADRAMENTO” INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL OFENSA AO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA LEGAL IMPUGNADA (ART. 70 DA LEI Nº 6.161/2000) QUE, AO TORNAR SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, FEZ INSTAURAR SITUAÇÃO FUNCIONAL INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO IMPOSSIBILIDADE OFENSA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA

² Op. cit., p. 597.

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO MEDIDA CAUTELAR PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Órgão Especial 13 DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2009805-06.2024.8.26.0000 SÃO PAULO 13/19 ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA PRECEDENTES PARECER DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL QUESTIONADO AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 RTJ 132/1059 RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação éticojurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Órgão Especial 14 DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2009805-06.2024.8.26.0000 SÃO PAULO 14/19 alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder

Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. 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 “ultra vires” do Poder Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (ADI 2364, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019).

A lei impugnada invade seara de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e da reserva da administração, tratando-se de dispositivo que pretende obrigar os estabelecimentos hospitalares públicos e privados, inclusive os administrados pelo Poder Executivo, a dispor de fisioterapeuta para acompanhar partos realizados no Município de Registro, antes, durante e depois de sua realização.

Com efeito, prevê algo que pertence à esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. A atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes, sendo caso de reconhecimento de sua inconstitucionalidade por afronta aos artigos 5º; 24, parágrafo 2º, item 2; 47, incisos II, XIV e XIX; e 144, todos da Constituição Estadual.

Anote-se que a natureza de lei autorizativa não afasta o vício de iniciativa. Sérgio Resende de Barros a respeito da inconstitucionalidade das leis autorizativas ensina que:

Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda quede forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar,

invade competência constitucional privativa. (Leis Autorizativas, Instituição Toledo de Ensino. Disponível em:
https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21708_arquivo.pdf).

Sem prejuízo da invasão de competência pelo Legislativo, até aqui exposta, manifestou-se também a respeito do Projeto de Lei a Diretoria de Regulação de Média/Alta Complexidade e Atenção Básica em Saúde da Diretoria Geral de Saúde do Município, em 26/09/2024, com as seguintes ponderações:

“(…)

Considerando a Diretriz Nacional de Assistência ao Parto Normal (Ministério da Saúde 2022), onde descreve:

Profissionais que assistem ao parto:

*Existem três principais modelos que comportam diferentes perfis profissionais na assistência ao parto: **cuidado oferecido por enfermeiras obstétricas ou obstetrizes, cuidado oferecido por médicos obstetras e cuidado colaborativo entre os dois profissionais**. O modelo de cuidado no qual a enfermeira obstétrica ou obstetriz tem a responsabilidade exclusiva pelo cuidado é oferecido às parturientes de risco habitual. Existem variações em critérios, mas, sobretudo, o risco habitual tem como pressuposto que a gestação e o parto sejam caracterizados como evento saudável da fase da vida da mulher, e, por essa razão, as mulheres podem ter uma experiência positiva do parto com intervenções mínimas. Nos modelos de cuidado compartilhado pelos diferentes profissionais, o médico obstetra é responsável pelas condutas tomadas no cuidado da parturiente. A assistência ao parto de risco habitual, que se mantenha dentro dos limites da normalidade, pode ser realizada tanto por médico obstetra quanto por enfermeira obstétrica ou obstetriz. Os gestores de saúde devem proporcionar condições para a implementação de modelo de assistência que inclua a atuação integrada e conjunta de médicos, enfermeiras obstétricas e obstetrizes na assistência ao parto de risco habitual, por apresentar vantagens em relação à redução de intervenções e maior satisfação das mulheres.*

Observamos que o Ministério da Saúde descreve que **é imprescindível a atuação dos profissionais médicos obstetras e enfermeiras obstétricas ou obstetrizes na assistência ao parto normal.**
<https://www.gov.br/saude/pt->

[br/assuntos/noticias/2022/dezembro/saude-atualiza-diretriz-nacional-de-assistencia-ao-parto-normal](https://www.registro.sp.gov.br/assuntos/noticias/2022/dezembro/saude-atualiza-diretriz-nacional-de-assistencia-ao-parto-normal). A atuação desses profissionais deve ser pautada por princípios de humanização, segurança e respeito às necessidades da mulher e do bebê. O protagonismo da parturiente é central, e a equipe multiprofissional atua de forma integrada para garantir uma experiência segura e positiva.

Além dos profissionais citados no documento normativo do Ministério da Saúde 2022, Diretriz Nacional de Assistência ao Parto Normal, as instituições de saúde podem instituir a atuação multiprofissional no trabalho de parto de profissionais com diferentes formações e experiências que se complementam, podendo incluir a doula e o fisioterapeuta.

A atuação do fisioterapeuta no parto tem ganhado cada vez mais destaque, especialmente em abordagens humanizadas e de suporte à saúde da mulher, conforme descrito na Resolução N° 401/2011- que disciplina a especialidade profissional de fisioterapia na saúde da Mulher e dá outras providências. <https://www.coffito.gov.br/nsite/?p=3164>.

Observamos que a atuação da equipe multidisciplinar incluindo o trabalho do fisioterapeuta contribui diretamente para a melhoria do conforto da parturiente e para a facilitação no processo natural de nascimento, nesse sentido podemos recomendar que as instituições de saúde considerem a implementação de boas práticas de acordo com a sua realidade.

Desse modo entendemos que as instituições de saúde devem cumprir as recomendações e determinações do Ministério da Saúde no tange a equipe mínima de profissionais na assistência ao parto nos moldes estabelecidos em diretrizes e portarias.” (destacamos)

Como se observa, embora se recomende a atuação do fisioterapeuta e até de outros profissionais à parturiente, tendo em vista que ao Poder Executivo compete o dimensionamento de suas equipes à vista dos recursos de que dispõe, a Diretoria de Saúde conclui opinando no sentido de que *“as instituições de saúde devem cumprir as recomendações e determinações do Ministério da Saúde no tange a equipe mínima de profissionais na assistência ao parto nos moldes estabelecidos em diretrizes e portarias”*.

Desta forma, é de sugerir-se o veto integral ao Projeto de Lei nº 08/2024, por afronta aos artigos 5º; 24, parágrafo 2º, item 2; 47, incisos II, XIV e XIX; e 144, todos da Constituição Estadual.

III – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos, *s.m.j.*, que o Projeto de Lei nº 08/2024 é inconstitucional e não deve ser acolhido, motivo pelo qual opinamos pelo **VETO INTEGRAL** ao mesmo.

Estas são as considerações a respeito do presente pleito, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

Encaminhem-se os autos ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Registro, para deliberação.

Registro, 1º de outubro de 2024

ALTAIR JOSÉ ESTRADA JUNIOR

Diretor Geral de Negócios Jurídicos e Segurança Pública



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: AE2E-A5C6-04B5-92F2

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ ALTAIR JOSÉ ESTRADA JUNIOR (CPF 177.XXX.XXX-19) em 01/10/2024 13:51:59 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://registro.1doc.com.br/verificacao/AE2E-A5C6-04B5-92F2>