



PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 57/2024

INICIATIVA DO VEREADOR: LEONARDO CAMARGO (LÉO CAMARGO)

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria da edil Léo Camargo, **“DISPÕE SOBRE O TEMPO MÁXIMO DE ESPERA PARA O ATENDIMENTO DOS USUÁRIOS NO SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE CONFORME CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

A propositura pretende determinar o tempo máximo de espera para o atendimento dos usuários no sistema público de saúde, o qual será feito mediante a classificação de risco feito por meio de cores e aduz que o controle do tempo de atendimento de que se trata este projeto de Lei será realizado pelo usuário dos serviços por meio de senhas numéricas que serão, obrigatoriamente, emitidas no local de atendimento, (arts. 1º e 2º do PL).

Não obstante a admirável intenção do nobre edil em fornecer atendimento à população, a propositura padece de inconstitucionalidade. Como cediço, por força do princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes, não cabe ao Legislativo criar atribuições a órgãos do Poder Executivo (art. 2º da CR).

A Lei Municipal nº 7.940, de 10 de março de 2022 que *“aprova a estrutura administrativa básica da Administração Municipal de Cachoeiro de Itapemirim e dá outras providências”* determina que as unidades de saúde e de pronto atendimento sejam geridas pela Secretaria Municipal de Saúde – SEMUS, como se pode conferir em seu art. 25:

Art. 25 São atribuições básicas da Secretaria Municipal de Saúde:
III - Realizar a gestão da saúde do município de forma que venha possibilitar o acesso igualitário e integral à população, de modo contínuo, em consonância com o princípio da equidade;
IV - Efetivar ações de integralidade, a saber: integração de ações programáticas e demanda espontânea, articulação entre as ações de promoção à saúde, prevenção de agravos, vigilância à saúde, tratamento e reabilitação, trabalhando de forma interdisciplinar e em equipe, bem como a coordenação do cuidado na rede de serviços;
V - Prestar o serviço de saúde que esteja no âmbito do Sistema Único de Saúde sob a responsabilidade da Administração Municipal, nos limites

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





pactuados com os órgãos Federais e Estaduais, compreendendo a atenção básica, assistência em saúde e vigilância em saúde;

(...)

IX - Aplicar o controle, monitoramento, avaliação e a auditoria das ações e serviços de saúde sob gestão municipal;

X - Administrar os serviços relativos à saúde pública municipal nos termos e nas condições pactuadas na municipalização da saúde;

(...)

XIV - Desenvolver a gestão da saúde de forma transparente, promovendo a divulgação dos resultados alcançados; num processo contínuo de comunicação em saúde;

(...)

Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Saúde compreende em sua estrutura as seguintes unidades administrativas:

(...)

XVII - Gerência de Urgências;

(...)

XXII - Gerência de Unidades de Saúde;

(...)

XXXII - Coordenação de Unidades de Pronto Atendimento;

Nesse sentido, considerando que a SEMUS é órgão integrante da administração direta (art. 17, III “b” da Lei 7.940/22¹), a proposição peca por vício de iniciativa. Projetos que tratam dessa matéria são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, como se pode conferir no artigo 48, §1º, III da Lei Orgânica do Município:

Art. 48, § 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

(grifos nossos)

Desse modo, apesar da louvável intenção do edil, a propositura sob análise invade a competência reservada ao Prefeito, violando os princípios do pacto federativo e da separação dos Poderes. É o que se depreende dos arts. 2º; 61, §1º, II, “b”; e, 84, II da CR:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado

1 Art. 17. A Administração Municipal, para a execução de serviços de responsabilidade do Município, em observância ao disposto no artigo anterior, é constituída dos seguintes órgãos:

III – Órgãos de Atuação Finalística:

b) Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

*§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
II - disponham sobre:*

*b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios;*

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

*II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal
(grifos nossos)*

A medida pretendida pela propositura em questão é um ato de gestão do serviço público sujeita, portanto, ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo. A ingerência indevida e a iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha violam o Princípio da Separação e Independência dos Poderes, pilar do Estado Democrático de Direito, conforme exposto.

Ademais, em se tratando de disposições afetas ao Sistema Único de Saúde – SUS, dentre as quais deve-se mencionar a execução dos serviços públicos de responsabilidade municipal, o que consequentemente envolve a possibilidade de atendimento aos cidadãos, cumpre consignar que a matéria 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).

Há de se considerar, outrossim, que por se tratar de uma política pública do sistema de saúde, ainda que o Executivo tenha pretensão de instaurar programa nesta seara, imperioso que se atenda às normas constitucionais regentes no âmbito do sistema de saúde pública (art. 196 da Constituição Federal), das regras relacionadas ao Sistema Único de Saúde - SUS as quais determinam dentre outras medidas: (i) a obrigatoriedade de coordenação e integração entre as entidades da Federação nas ações de saúde pública, (ii) a direção única, em

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





cada esfera de governo das ações de saúde, bem como (iii) a realização das ações e serviços de saúde de forma regionalizada e hierarquizada, compondo um sistema único.

Ainda dentro deste contexto, a Portaria do Ministério da Saúde nº 1.820/2009, que dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde no âmbito do SUS, menciona de forma expressa o direito ao atendimento humanizado:

"Art. 4º: Toda pessoa tem direito ao atendimento humanizado e acolhedor, realizado por profissionais qualificados, em ambiente limpo, confortável e acessível a todos.

XVI – a espera por atendimento em lugares protegidos, limpos e ventilados, tendo à sua disposição água potável e sanitários, e **devendo os serviços de saúde se organizarem de tal forma que seja evitada a demora nas filas.**" (Grifos nossos).

Ademais, a edição de norma local estabelecendo prazos para realização de consultas e exames dos usuários do SUS, além de interferir no exercício da profissão de médico, em nada soluciona a questão e se apresenta de todo inócua, uma vez que o direito a um serviço de saúde eficiente já decorre do próprio texto constitucional (art.196 c/c art.37, ambos da CF).

Por tudo que precede, conclui-se objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise, motivo pelo qual não merece prosperar.

Isto exposto, pela regular tramitação, razão pela qual orientamos pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para considerações. Desta forma, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 16 de Julho de 2024.

ALEX VAILLANT FARIAS
OAB/ES 13.356
Procurador Legislativo Geral

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

