



## PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 62/2024

INICIATIVA DO VEREADOR: LEONARDO CAMARGO (LÉO CAMARGO)

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria da edil Léo Camargo, **“ESTABELECE QUE HOSPITAIS E MATERNIDADES OFEREÇAM AOS PAIS E/OU RESPONSÁVEIS DE RECÉM-NASCIDOS TREINAMENTO PARA SOCORRO EM CASO DE ENGASGO E PREVENÇÃO DE MORTE SÚBITA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

A propositura pretende estabelecer a obrigatoriedade de hospitais e maternidades, públicos e privados a oferecerem treinamento tal qual prático e teórico aos pais e/ou responsáveis de recém-nascidos sobre socorro em caso de engasgo e prevenção de morte súbita no período de internamento do parto, (art. 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:*

*I – Atuar sempre em consonância com as diretrizes e os princípios do Sistema Único de Saúde;*

*(...)*

*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;*

*VI – Aplicar os programas complementares de saúde pactuados com os órgãos federais e estaduais, assim como a aplicação de programas específicos da Administração Municipal;*

*(...)*

*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;*

*(...)*

*XVI - Desempenhar outras atribuições inerentes ao seu âmbito de atuação.*

*(...)*

*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;*

*(...)*

*XXVI – Gerência do Programa Saúde da Família;*

*(...)*

*XXXII – Coordenação de Unidades de Pronto Atendimento;*

*(...)*

*XLVI – Coordenação de Saúde da Mulher e da Criança.*

Nesse sentido, considerando que a SEMUS é órgão integrante da administração direta (art. 17, III “b” da Lei 7.940/22<sup>1</sup>), 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:

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;





*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 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. Com efeito, no que tange à competência municipal para legislar sobre saúde, o artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil coloca o Município como ente da Federação, dotado de autonomia política, administrativa e financeira.

*Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

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 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.

De fato, em que pese a relevante preocupação do nobre legislador, refere-se a questão a ser tratada em consonância às regras estabelecidas pelo Sistema Único de Saúde, haja vista que não se trata de uma questão apenas local. Ademais, ainda que se verifique a

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**





compatibilidade entre a política de saúde a ser implementada e as diretrizes gerais fixadas pelo SUS, será obrigatória observância ao disposto nos artigos 196 e seguintes da Constituição Federal, que determinam a implementação de um sistema de saúde hierarquizado e com ações integradas, conforme as diretrizes do Sistema Único de Saúde.

Tecidas as considerações pertinentes, cabe aos órgãos do Poder Executivo, a saber, o Ministério da Saúde (na esfera federal) e à Secretaria Municipal de Saúde (esfera municipal), agir em consonância com as diretrizes traçadas pelo SUS, não podendo o Legislativo se imiscuir no tema, sob pena de violação do princípio da separação e harmonia entre os poderes.

Não obstante, é notório, que a propositura é inconstitucional por dispor que as maternidades e os hospitais privados devem promover orientações aos pais e/ou responsáveis dos recém-nascidos. Sobre a interferência na iniciativa privada, não é dado ao Município estabelecer normas acerca do funcionamento de atividades econômicas privadas, posto que a competência para legislar a respeito é atribuída privativamente à União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. A respeito decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. (...). (RE 422.941, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-12-2005, Segunda Turma, DJ de 24-3-2006) No mesmo sentido: AI 683.098-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 1º-6-2010, Segunda Turma, DJE de 25-6-2010”.

O princípio da livre iniciativa implica que os particulares podem exercer livremente as atividades econômicas, apenas podendo sofrer restrições em casos excepcionais. Sobre o tema, vejamos a lição do Professor e Jurista Miguel Reale:

“Ora, livre iniciativa e livre concorrência são conceitos complementares, mas essencialmente distintos. A primeira não é senão a projeção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição de riquezas, assegurando não apenas a livre escolha das profissões e das atividades econômicas, mas também a autônoma eleição dos processos ou meios julgados mais adequados à consecução dos fins visados. Liberdade de fins de meios informa o princípio de livre iniciativa, conferindo-lhe um valor primordial, como resulta da interpretação conjugada dos citados arts. 1º e 170”. (Ferreira Mendes, Gilmar. Curso de Direito Constitucional, p. 1292, Ed. Saraiva, 2007)

Nesse íterim, nos termos do art. 196 da Constituição, constitui dever do Poder Público orientar a população e promover campanhas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos. Contudo, não cabe ao Poder Público transferir e impor ao particular que execute uma ação que nos termos da Constituição lhe incumbe.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**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<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 17 de Julho de 2024.

**ALEX VAILLANT FARIAS**  
OAB/ES 13.356  
Procurador Legislativo Geral

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

