

Porto Alegre, 3 de dezembro de 2015.

## Orientação Técnica IGAM nº 24.868/2015

**I.** O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo, RS, solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 128, de 2015, com origem parlamentar, que tem como ementa: “*Dispõe sobre a obrigatoriedade dos hospitais, pronto atendimentos - PAs, unidades de pronto atendimentos - UPAs, unidades móveis de saúde e outras unidades de saúde, pública ou privada, possuírem o número suficiente de macas e colares cervicais para os pacientes*”.

**II** Registra-se que determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do Projeto e por consequência a validade da lei que originou-se. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação. Um dos aspectos que deve ser considerado quando da elaboração de uma lei é o que diz respeito à iniciativa.

Sobre este aspecto, José Afonso da Silva<sup>1</sup> ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

A proposição em análise se dirige expressamente ao Executivo, senão vejamos:

Art. 1º Os hospitais, pronto atendimentos - PAs, unidades de pronto atendimentos - UPAs, unidades móveis de saúde e outras unidades de saúde, **pública** ou privada, do Município de Novo Hamburgo são obrigados a possuírem o número suficiente de macas e colares cervicais para o atendimento de pacientes.

(...)

Art. 3º Fica sob a responsabilidade da **Secretaria de Saúde** a fiscalização nas unidades de saúde do Município.  
(grifou-se)

---

<sup>1</sup> Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

A Constituição Federal dispõe no §1º do art. 61, sobre as matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo e de forma simétrica constou no art. 82 da Constituição Estadual<sup>2</sup>. Bem como a Lei Orgânica do Município de Novo Hamburgo estabeleceu a competência privativa do Prefeito, consoante ao disposto no art.59.

Acerca da iniciativa legislativa Hely Lopes Meirelles ensina<sup>3</sup>:

" 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 ou 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; (...). A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatório da separação institucional de suas funções. Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º.). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa privativamente, à iniciativa do prefeito. **As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1, c/c 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal.** São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os

<sup>2</sup>Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

[...]

V - expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;

<sup>3</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental<sup>4</sup>.

Assim, a iniciativa parlamentar no Projeto de Lei nº 128, de 2015 apresenta-se como inconstitucional, em razão de que atenta na organização e funcionamento da Administração e ainda impõe uma atribuição á órgão vinculado ao Executivo<sup>5</sup>.

**IV.** Contudo, é importante ainda destacar que a preocupação relatada pelo Autor do Projeto de Lei presentemente examinado é pertinente e demonstra a responsabilidade do parlamentar quanto ao exercício de seu mandato.

A Constituição Federal estabeleceu a competência comum dos entes federados para cuidar da saúde e assistência pública, de acordo com o inciso II do art.23<sup>6</sup>.

Nesse contexto, observa-se que a matéria de saúde, tais como sua proporção pública e vigilância sanitária, cuja regulação é exercida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), autarquia em regime especial criada nos termos da Lei Federal nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999<sup>7</sup>, como órgão do Ministério da Saúde, com atribuições para expedir as autorizações e fiscalizar o cumprimento da legislação relativa prestação de serviços relativos à saúde.

Dante do caso em análise, registra-se que a ANVISA expediu a Resolução RDC nº 63, de 25 de novembro de 2011<sup>8</sup>, que dispõe sobre os requisitos de boas práticas de funcionamento para os serviços de saúde, nos seguintes termos:

---

<sup>4</sup> Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 12ª. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.

<sup>5</sup> "É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação." (ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.) No mesmo sentido: AI 643.926-ED, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 13-3-2012, Primeira Turma, DJE 12-4-2012 STF.

<sup>6</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

<sup>7</sup> Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, com sede e foro no Distrito Federal, prazo de duração indeterminado e atuação em todo território nacional.

(...)

Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo:

(...)

XIV - interditar, como medida de vigilância sanitária, os locais de fabricação, controle, importação, armazenamento, distribuição e venda de produtos e de **prestação de serviços relativos à saúde, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde**;

<sup>8</sup> Disponível em [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/rdc0063\\_25\\_11\\_2011.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/rdc0063_25_11_2011.pdf)

Art. 3º Este Regulamento Técnico se aplica a **todos os serviços de saúde no país, sejam eles públicos, privados**, filantrópicos, civis ou militares, incluindo aqueles que exercem ações de ensino e pesquisa.

Art. 7º As BPF<sup>9</sup> determinam que:

I o serviço de saúde deve ser capaz de oferecer serviços dentro dos padrões de qualidade exigidos, atendendo aos requisitos das legislações e regulamentos vigentes.

**II o serviço de saúde deve fornecer todos os recursos necessários, incluindo:**

(...)

c) equipamentos, materiais e suporte logístico; e

Art. 66 O descumprimento das disposições contidas nesta resolução e no regulamento por ela aprovado **constitui infração sanitária**, nos termos da Lei nº. 6.437, de 20 de agosto de 1977, sem prejuízo das responsabilidades civil, administrativa e penal cabíveis.

Dessa forma, cumpre ao Legislativo o exercício do controle externo, ou seja, no presente caso, a fiscalização e o controle do cumprimento da legislação e regulação específica do órgão regular (ANVISA).

**V.** Diante do exposto, orienta-se que a matéria não seja tratada mediante Projeto de Lei, diante dos fundamentos apresentados na presente Orientação Técnica. No entanto, compete ao Legislativo à fiscalização e controle para cumprimento da legislação e regulação específica do órgão regulador.

O IGAM permanece à disposição.

**André Leandro Barbi de Souza**  
OAB/RS 27.755  
Sócio e Diretor Jurídico do IGAM

**Vanessa L. Pedrozo Demetrio**  
OAB/RS 46E846  
Consultora do IGAM

---

<sup>9</sup> Boas Práticas de Funcionamento