

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 Silva¹ 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)

¹ 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 Estadual². 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 ensina³:

" 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 atentatória 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, § I, 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

²Art. 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;

³ 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 regimental⁴.

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 à órgão vinculado ao Executivo⁵.

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.23⁶.

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 1999⁷, 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.

Diante do caso em análise, registra-se que a ANVISA expediu a Resolução RDC nº 63, de 25 de novembro de 2011⁸, que dispõe sobre os requisitos de boas práticas de funcionamento para os serviços de saúde, nos seguintes termos:

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

⁵ "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 remodelam 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.

⁶ 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;

⁷ 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;**

⁸ Disponível em http://bvsmms.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 BPF⁹ determinam que:

I o serviço de saúde deve ser capaz de ofertar 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

⁹ Boas Práticas de Funcionamento