

P A R E C E R

Nº 3099/2021¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Estabelece que os hospitais e maternidades do Município ofereçam orientação e treinamento aos pais e/ou responsáveis de recém nascidos. Diretrizes do SUS. Ato médico. Programa de Governo. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que estabelece que os hospitais e maternidades do Município ofereçam orientações e treinamentos de primeiros socorros aos pais ou aos responsáveis de recém-nascidos.

RESPOSTA:

A saúde constitui direito constitucional social fundamental, direito subjetivo público do cidadão e dever fundamental do Estado, sendo certo que compete, concorrentemente, ao Legislativo e Executivo deflagrar processo legislativo nesta seara.

Entretanto, o exercício desta competência legislativa local não pode violar outros preceitos legais vigentes. Com efeito, no que tange à competência municipal para legislar sobre saúde, o artigo 18 da CRFB coloca o Município como ente da Federação, dotado de autonomia política, administrativa e financeira.

Da mesma forma, é na Constituição que se encontram o princípio

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

do Federalismo, as normas de repartição de competências entre os entes da Federação, que visam assegurar a preservação do pacto federativo, de sorte que os Municípios possuem competência legislativa para suplementar as normas estaduais e federais a fim de adequá-las às suas peculiaridades, sem, contudo, contrariá-las.

Neste aspecto, como reiteradamente asseverado, imperioso que se atenda às normas constitucionais regentes no âmbito do sistema de saúde pública (art. 196 da CRFB), 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 legislador local, trata-se de 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.

Desse modo, ainda que se verifique a compatibilidade entre a política de saúde a ser implementada e as diretrizes gerais fixadas pelo SUS, será obrigatória a 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.

Analisando a questão por outro prisma, não compete ao Poder Legislativo municipal formular políticas públicas de saúde, tampouco criar atribuições a serem desempenhadas por órgãos do Executivo, como se percebe em diversos artigos da propositura em tela. Neste sentido, veja a jurisprudência colacionada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL.
PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE

SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. (STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora: Min. Cármen Lúcia)

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. A matéria também 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, transgredir 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).

Feitas 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 local), agir em consonância com as diretrizes traçadas pelo SUS, não podendo o Legislativo imiscuir no tema, sob pena de violação do princípio da separação e harmonia entre os poderes.

Temos, outrossim, que o Projeto de Lei em análise se imiscui naquilo que se define como ato médico, uma vez que cabe ao profissional com habilitação para o legal exercício da medicina definir os métodos que melhor atendam a cada caso concreto de atendimento. Sobre ato médico, vale destacar a definição do Conselho Federal de Medicina em sua resolução nº 1.627/2001:

"Artigo 1º - Definir o ato profissional de médico como todo procedimento técnico-profissional praticado por médico legalmente habilitado e dirigido para:

I. a promoção da saúde e prevenção da ocorrência de enfermidades ou profilaxia (prevenção primária);

II. a prevenção da evolução das enfermidades ou execução de procedimentos diagnósticos ou terapêuticos (prevenção secundária);

III. a prevenção da invalidez ou reabilitação dos enfermos (prevenção terciária)".

De outra parte, é inconstitucional por especificar que os hospitais privados devem promover o treinamento. 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".

Com efeito, 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 doença e de outros agravos. É de se dizer, contudo, que não cabe ao Poder Público transferir e impor ao particular que execute uma ação que nos termos da Constituição lhe incumbe.

Em suma: o projeto de lei resta eivado de **insanável vício de inconstitucionalidade formal**, razão pela qual não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Gabriel Allam Cecilio
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 14 de setembro de 2021.