

P A R E C E R

Nº 2398/2025¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa do Legislativo. Institui medidas de humanização e adequação da estrutura das alas pediátricas nas unidades de saúde municipais.

CONSULTA:

A consulente solicita parecer acerca de PL que institui medidas de humanização e adequação da estrutura das alas pediátricas nas unidades de saúde municipais, mediante a obrigatoriedade de fraldários e espaços de higiene infantil, e cria o Programa Municipal de Renovação de Mobiliário Pediátrico.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre registrar que 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, a exemplo de normas genéricas que zelem para a sua adequada prestação.

Como se pode aferir da leitura do projeto de lei em tela, pretende-se a instituição de programa de governo com o objetivo primordial de humanização do atendimento pediátrico, a partir da implantação de espaços apropriados de higiene infantil.

Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. 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, 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; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração". (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12^a ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

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).

Ainda acerca do tema, não podemos deixar de mencionar a Tese nº 917 da repercussão geral do STF:

"Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar

Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016). (Grifos nossos).

A propositura em tela, a princípio, não cria despesa, mas impõe obrigações ou atribuições a órgãos e agentes do Executivo, violando, como explicitado anteriormente, o postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

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.

Pois bem, acerca do tema fora instituída nos idos de 2003 a Política Nacional de Humanização (também conhecida como HumanizaSUS), a qual busca pôr em prática os princípios do SUS no cotidiano dos serviços de saúde, produzindo mudanças nos modos de gerir e cuidar.

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.

Muito embora o projeto de lei em tela não se encontre apto a

validamente prosperar, a preocupação do Legislativo municipal com o atendimento humanizado é legítima, louvável e se reporta diretamente ao postulado constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal). Nesta seara, é perfeitamente factível ao Legislativo estabelecer diálogo com o Executivo no que tange à situação de bebês e crianças internados de outros pacientes que demandem peculiaridades no tratamento humanizado. Compete, ainda, ao Legislativo a fiscalização dos direitos dos munícipes relativamente à perspectiva de humanização dos atendimentos na área da saúde, podendo solicitar informações a respeito à Secretaria Municipal de Saúde.

Isto posto, concluímos objetivamente o presente parecer na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 12 de setembro de 2025.