



PROJETO DE LEI

"DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE PROTOCOLO DE ATENDIMENTO AOS PACIENTES, PELAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE SAÚDE EM TODO MUNICÍPIO DE LINHARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

Art. 1º. Esta lei estabelece as unidades de saúde em atividade no município de Linhares, de natureza pública ou privada, em fornecer protocolo de atendimento aos pacientes atendidos.

Art. 2º. Todo paciente tem o direito de receber o protocolo que comprove o atendimento feito nos estabelecimentos de saúde, para fins de defesa de direitos, no qual conste a data e o horário do comparecimento à unidade de saúde.

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 001351/2018

ABERTURA: 24/04/2018 - 15:33:31

REQUERENTE: FRANCISCO TARCISIO SILVA

DESTINO: PROCURADORIA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE PROTOCOLO DE ATENDIMENTO AOS PACIENTES, PELAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE SAÚDE EM TODO MUNICÍPIO DE LINHARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Mariana Frigini Bissoi
PROTOCOLISTA

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

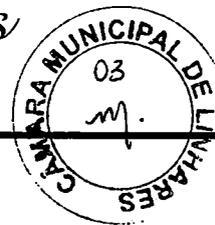


Parágrafo único. O protocolo de que trata o caput deve também ser fornecido no caso de recusa, ou impossibilidade de prestação do serviço demandado, ou agendado, por razões devidamente justificadas pelo estabelecimento respectivo.

Art. 3º Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a sua publicação.

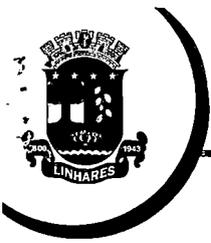
Plenário "Joaquim Calmon", aos dezoito dias do mês de abril do ano de dois mil e dezoito .


TARCISIO SILVA
VEREADOR

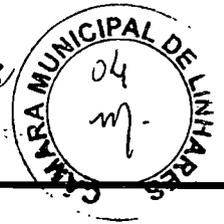


JUSTIFICATIVA

A defesa de direitos é um dos principais pilares de uma sociedade democrática que tenha a liberdade individual como matriz de diversos direitos constitucionalmente reconhecidos. Os chamados direitos de primeira geração são provenientes, no seu nascimento, da liberdade individual. O ordenamento jurídico pátrio dispõe de muitas ferramentas destinadas a tutelar e a proteger os direitos individuais. Mesmo com tal disponibilidade, ainda existem lacunas que enfraquecem a defesa dos direitos pelos seus titulares diretos. Sabemos que os serviços de saúde, tanto os que compõem os serviços públicos, quanto os particulares, têm sido muito demandados pelas pessoas. Nem sempre as instituições conseguem responder adequadamente à demanda, o que gera muitas situações nas quais o atendimento requerido é negado. Mesmo serviços previamente agendados podem ser cancelados, sem que sejam prestadas garantias de um novo agendamento tempestivo. Atualmente, tais ocorrências são de difícil comprovação. Os pacientes não recebem qualquer documento que comprove a sua busca pela atenção à saúde, o seu comparecimento no dia e hora agendados, a recusa de prestação do serviço, nem o surgimento de eventos que impedem, ainda que contra a vontade do prestador, a realização do atendimento. Certamente são situações que limitam muito as possibilidades de o paciente se defender, de procurar formas legais para proteger seus direitos e ressarcir os danos suportados em virtude de ações de terceiros. A comprovação de que o paciente buscou a atenção especializada à sua saúde, ainda que isso lhe tenha sido negado, é essencial para a defesa de direitos sensíveis e para a busca de alternativas que reparem o dano sofrido. Como é de conhecimento de todos, a tutela dos direitos em um Estado de Direito passa, necessariamente pelas provas que podem ser produzidas.



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Toda a tutela jurisdicional se baseia de modo muito determinante, naquilo que pode ser provado nos autos de um processo judicial. A presente iniciativa tem o objetivo de obrigar os estabelecimentos de saúde a fornecerem comprovantes que possam servir à proteção e defesa de direitos dos pacientes, inclusive daqueles que não puderem ser atendidos por ações e falhas de terceiros. Assim, serão criadas garantias úteis à constituição de elementos probatórios em favor dos pacientes, no intuito de melhorar a sua defesa e proteção. Ante o exposto e tendo em vista o mérito da matéria para a proteção dos direitos individuais, solicito o apoio dos demais colegas no sentido da aprovação do presente projeto.

Plenário "Joaquim Calmon", aos dezoito dias do mês de abril do ano de dois mil e dezoito .


TARCISO SILVA
VEREADOR



PARECER DA PROCURADORIA

PROJETO DE LEI Nº 001351/2018

"PROJETO DE LEI - PL. DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE PROTOCOLO DE ATENDIMENTO AOS PACIENTES, PELAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE SAÚDE EM TODO O MUNICÍPIO DE LINHARES - INVIABILIDADE POR VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. PARECER CONTRÁRIO."

O PL em análise, cria a obrigação para que o as Unidades de Saúde de natureza pública ou particular, emita protocolo de atendimento aos pacientes atendidos. O presente Projeto de Lei determina a emissão de protocolos tanto em atendimentos realizados, quanto nos casos de não prestação do serviço previamente agendado, destinados aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS e dos estabelecimentos particulares.

Projeto de Lei apresenta matéria bastante relevante e benéfica ao interesse público em geral, todavia, deve-se registrar que a sua propositura carece de vício de iniciativa.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Isso porque todo Projeto de Lei que crie atribuição, estabeleça um programa de governo ou gere aumento de despesa para o Poder Executivo no âmbito do município é de iniciativa exclusiva do Prefeito municipal.

Somente ao Poder Executivo, por meio de sua Secretaria respectiva, é dada a incumbência de organizar o funcionamento da administração municipal, de acordo com as possibilidades orçamentárias e de sua política de governo.

Dito isso, anote-se que o vício de iniciativa de lei fere fatalmente o princípio da legalidade e da separação e harmonia entre os Poderes, verdadeira cláusula pétrea prevista no inc. III do § 4º do art. 60 da CRFB/88, sendo válido lembrar que a Carta Magna veda veementemente qualquer deliberação tendente a abolir uma cláusula pétrea.

É inadmissível, portanto, que um Poder se sobressaia ao outro, avocando para si competência de iniciativa de lei que não lhe foi previsto pelo ordenamento jurídico, sob pena de jogar por terra a constitucional e necessária separação dos Poderes.

Diante disso, não pode prosperar o PL em questão, por claro vício de iniciativa. Repise-se: a regulamentação da matéria cabe ao Chefe do Executivo; não sendo possível, portanto, que a sua iniciativa se dê pela Câmara Municipal.

Há de se considerar também, o fato de que o Projeto impõe obrigações à iniciativa privada, acarretando clara inconstitucionalidade, pois em tal hipótese seria estabelecido um dever de fiscalização ao Poder Público, ao qual caberia, constantemente, verificar o cumprimento dessa nova regra pela iniciativa privada.

Inclusive, em consulta realizada junto ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, o mesmo se manifestou contrariamente ao Projeto de Lei por meio do Parecer nº 1285/2018, em que foi apresentado esclarecimento de que ao impor obrigações a estabelecimentos públicos municipais, órgãos do Executivo, o projeto



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

viola o princípio elencado no art. 2º da Constituição Federal/88, em relação à separação dos poderes.

Diante de todas as questões acima apresentadas, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO ao PROSSEGUIMENTO DO PROJETO DE LEI DE Nº. 001351/2018**, por ser **INCONSTITUCIONAL** e contrário ao ordenamento jurídico municipal.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos sete dias do mês de maio do ano de dois mil e dezoito.



ULISSES COSTA DA SILVA
Procurador Jurídico

PARECER

Nº 1285/2018¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Fornecimento de protocolo de atendimento nas unidades de saúde. Princípio da Separação dos Poderes. Livre Iniciativa. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o fornecimento de protocolo de atendimento aos pacientes, pelas instituições públicas e privadas prestadoras de serviços de saúde em todo o município.

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 zelam para a sua adequada prestação.

Como se pode aferir da leitura do art. 1º do projeto de lei em tela, pretende-se a instituição obrigatória de fornecimento de protocolo de atendimento aos pacientes das unidades de saúde de natureza pública ou privada.

Dentro deste contexto, há de se considerar que o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução 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 aqui ou acolá, 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. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

Em cotejo, 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).

Vale esclarecer, outrossim, que por impor obrigações a estabelecimentos públicos municipais, órgãos do Executivo, o projeto de lei representa violação ao princípio constitucional da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição Federal. Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº 02/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

Por outro lado, nos estabelecimentos públicos estaduais ou federais eventualmente existentes no âmbito do Município, por impor obrigações a órgãos de outros entes, o projeto de lei afronta ao pacto federativo inscrito nos arts. 1º e 18 da Lei Maior. Em prosseguimento, o projeto de lei, ao estabelecer o mesmo ônus para as unidades hospitalares



instituto brasileiro de
administração municipal

privadas, também incorre em inconstitucionalidades. Em primeiro lugar, é razoável afirmar que, se não é factível tal imposição aos órgãos do Poder Executivo, não se poderia, por via reflexa, infligir ao particular tal obrigação. Em segundo lugar, o legislador constituinte assegurou, como regra, a livre iniciativa para o desenvolvimento das atividades privadas (art. 170 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.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei, motivo pelo qual não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 04 de maio de 2018.



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI Nº 001351/2018

Cuida-se de Projeto de Lei - PL de autoria do vereador FRANCISCO TARCISO SILVA, que **"DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE PROTOCOLO DE ATENDIMENTO AOS PACIENTES, PELAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE SAÚDE EM TODO O MUNICÍPIO DE LINHARES, DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**.

O presente Projeto de Lei, em que pese tratar de um ótimo tema, está maculado com vício de iniciativa na sua propositura, pois impõe obrigações ao Executivo, haja vista ser competência do Poder Executivo Municipal estabelecer ações governamentais no âmbito do município de Linhares, não sendo possível, portanto, que sua iniciativa se dê pela Câmara Municipal.

Cabe destacar, que o ferimento ao devido processo legislativo é vício que esbarra na própria separação dos Poderes, ou seja, se a iniciativa de uma lei cabe ao Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo propor qualquer lei acerca de tal matéria, pois assim o fazendo estaria violando frontalmente uma competência legislativa legalmente estabelecida, com claro avanço de um Poder sobre o outro, tornando o projeto de lei inconstitucional por vício de origem.

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Diante o exposto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação do Projeto de Lei nº 001351/2018, por ser **INCONSTITUCIONAL** e contrário ao ordenamento jurídico municipal.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos quatorze dias do mês de maio do ano de dois mil e dezoito.


TOBIAS COMETTI
Presidente


FABRÍCIO LOPES DA SILVA
Relator


GELSON LUIZ SUAVE
Membro



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Processo n. 001351/2018

DESPACHO

Considerando que o autor do projeto solicitou a retirada de pauta e arquivamento na sessão ordinária do dia 25/06/2018, encaminhado à Secretaria Legislativa para ARQUIVAMENTO dos autos.

Linhares (ES), 19 de julho de 2021.


ROQUE CHILE DE SOUZA
Presidente da Câmara Municipal de Linhares