



ESTADO DO CEARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTEIRAS.

PROJETO DE LEI Nº 001/2025

*RETIRADO OBS.
FALTA ANTES
DA VOTAÇÃO*

Ilustríssimo Presidente, senhores vereadores e senhoras vereadoras, a Vereadora Jocikely Leite Pinto apresenta, nos termos regimentais, para a devida apreciação e votação em Plenário, o presente Projeto de Lei, que "Institui no município de Porteiras "Lei do Atendimento Humanizado na área da Saúde"

JUSTIFICATIVA

É sabido que a saúde pública no nosso país é culturalmente estabelecida com vários problemas estruturais, que impedem que as pessoas a considere como boa e recomendável. Problemas financeiros na compra de medicamentos, prazos não cumpridos, dificuldades em conseguir atendimento médico, consultas, tratamentos entres outros .

Consoante previsão na Constituição Federal de 1988 nos arts.6º e 196, todos temos direito a saúde de qualidade, estabelecido como um dos direitos fundamentais. Neste sentido, a Declaração Universal de Direitos Humanos, dispõe que todos têm o direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, sendo dever da União a visar à redução dos riscos de doença e outros agravantes.

0005/12-02-25
12 Fevereiro 2025
JP

*RECEBIDO EM
12.02.2025*



ESTADO DO CEARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTEIRAS

É imperioso ressaltar a relevância da temática apresentada, tendo em vista que o sistema é para propiciar um ambiente de acolhimento, conforto e ajuda no momento de maior vulnerabilidade dos pacientes, ao invés de se configurar como uma barreira, um fator agravante a sua saúde psicológica e recuperação.

É pertinente informar que a ideia deste projeto adveio de uma escuta atenta ao relato de vários munícipes, quanto ao tratamento desigual, sem empatia por parte de servidores, dificuldades enfrentadas para conseguir acesso pleno ao seu direito a saúde.

Espero que este projeto sirva de estímulo para que os servidores acolham as pessoas com empatia, compaixão e respeito, gestos simples, mas que fará uma enorme diferença na saúde e na vida dos cidadãos, e desse modo colaborar para que a estrutura e o atendimento da saúde pública naquilo que realmente deve ser: local acolhedor que abre portas e dá oportunidades de qualidade de vida para as pessoas de maneira igualitária.

Convicta dos argumentos expostos conclamo o apoio dos nobres colegas parlamentares desta Casa Legislativa para aprovação do presente projeto.

Porteiras/CE, 12 de Fevereiro de 2025.



ESTADO DO CEARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTEIRAS

Projeto de Lei nº 001, de 12 de Fevereiro de 2025.

Institui no município de Porteiras a
"Lei do Atendimento Humanizado
na área da Saúde".

A Vereadora infra-assinada apresenta, nos termos regimentais, para a devida apreciação e votação em Plenário, o presente Projeto de Lei, que "Institui no município de Porteiras "Lei do Atendimento Humanizado na área da Saúde", nos seguintes termos:

Art. 1º - Os serviços públicos de Saúde, realizados total ou parcialmente às custas do Sistema Único de Saúde - SUS, no município de Porteiras deverão atender, em todas as suas fases ou etapas, aos princípios da humanidade, solidariedade, eficiência, isonomia, sem prejuízo de outros gerais do serviço público ou dos princípios específicos do atendimento na área da saúde.

Art. 2º - A presente Lei objetiva que toda pessoa que precisa do atendimento de saúde no município seja atendido com empatia, atenção, solidariedade e respeito assim como obtenha informações claras sobre seu estado, diagnóstico, exames e tenha os encaminhamentos e procedimentos médicos, ambulatoriais ou hospitalares com prazo razoável e com a rapidez e as urgências necessárias para cada caso de acordo com as técnicas e recomendações mais qualificadas existentes.



ESTADO DO CEARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTEIRAS

Art. 3º - O acolhimento nos serviços públicos de saúde constitui um modelo de prestação de serviços centrado no paciente, com foco no contínuo cuidado da pessoa humana, ficando autorizado a oferecer:

I - treinamento dos profissionais de saúde ou orientação;

II - prestação de apoio na jornada do paciente pelo sistema de saúde, com abordagem das questões clínicas e não clínicas e fornecimento de informações completas sobre seus direitos;

III - planejamento adequado das necessidades do paciente, com identificação de barreiras nos processos de diagnóstico e de tratamento, bem como oferecimento de soluções para sua melhoria, de modo a facilitar a sua jornada;

Art. 4º - Os agentes públicos de saúde, servidores públicos ou não, têm o dever de prestar o serviço de acolhimento empático e humanizado em todas as interações com os usuários, incluídas a recepção, a enfermagem, os serviços auxiliares, a informação, o encaminhamento e a orientação.

Parágrafo único - Considera-se deficiente o atendimento, em qualquer fase ou etapa da interação com o paciente quando ficar caracterizado falta de atenção, interesse, empatia, solidariedade ou de qualquer modo causar sofrimento físico ou psicológico ao usuário.

Art. 5º - O profissional que não observar os deveres de acolhimento estabelecidos nesta lei será responsabilizado na forma de seus



ESTADO DO CEARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTEIRAS

respectivos estatutos, sem prejuízo da responsabilização cível ou penal quando for o caso.

Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Porteiras, Estado do Ceará, aos 12 (doze) dias do Mês de Fevereiro de dois mil e vinte e cinco (2025).

JOCIKELY LEITE PINTO

VEREADORA

PARECER

EMENTA: PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPONHA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA, ATRIBUIÇÕES DE SERVIDORES OU GERE DESPESA AO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Porteiras acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 001/2025, de iniciativa parlamentar, que "Institui no município de Porteiras a 'Lei do Atendimento Humanizado na área da Saúde'". O projeto estabelece deveres e atribuições a servidores públicos municipais na prestação do atendimento de saúde, incluindo treinamentos, planejamento de necessidades do paciente e prestação de apoio na jornada pelo sistema de saúde.

É o relatório

Passo a opinar

Inicialmente cumpre-nos destacar que, a Carta Magna reservou ao Poder Executivo a administração da máquina pública, bem como a iniciativa privativa de projeto que disponha sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como sobre o regime jurídico e provimento dos servidores públicos.

Dispor em sentido contrário afronta o disposto no art. 2º e art. 61, §1º, II, "a" e "c", da Constituição Federal de 1988, o qual se aplica aos demais Entes Federativos, em razão do princípio da simetria. Vejamos:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

No mesmo sentido dispõe a Constituição do Estado nos art. 3º, art. 60 e incisos III e VI do art.88, aplicáveis aos municípios por força dos art. 25 e 26, que assim preceituam:

Art. 3º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 60. Cabe a iniciativa de leis:

II - ao Governador do Estado;

§1º Não será admitido aumento da despesa, prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado;

(...)

§2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, e de empregos nas empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis e militares, seu regime jurídico, ingresso, limites de idade, estabilidade, direitos e deveres, reforma e transferência de policiais militares e de bombeiros militares para a inatividade;

c) criação, organização, estruturação e competências das Secretarias de Estado, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, concessão, permissão, autorização, delegação e outorga de serviços públicos;

d) concessão de subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas e contribuições;

e) matéria orçamentária.

§ 3º Ressalvadas as hipóteses previstas no § 2º deste artigo, a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias da competência comum e

concorrente da União e Estados, previstas na Constituição Federal, poderá ser exercida, concorrentemente, pelo Governador do Estado e Deputados Estaduais.

Art. 88. Compete privativamente ao Governador do Estado:

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento do Poder Executivo e da administração estadual, na forma da lei;

Art. 25. O Estado do Ceará se constitui de Municípios, politicamente autônomos, nos termos previstos na Constituição da República.

Art. 26. O Município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal.

É ponto pacífico que "as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.). Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 3º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado do Ceará prevê no art. 60 e 88, iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 26) para "criação, organização, estruturação

e competências das Secretarias de Estado, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, o que compreende a fixação ou alteração das atribuições dos órgãos da Administração Pública direta.

Isso porque, O princípio da simetria impõe que os Estados e Municípios respeitem a organização do processo legislativo federal. Nesse sentido, o artigo 26 da Constituição Estadual do Ceará e a Lei Orgânica Municipal devem observar a regra da iniciativa privativa do Executivo em matérias que disponham sobre atribuições e regime jurídico de servidores públicos.

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.

II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.

III. - Precedentes do STF.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

Pedimos vênia para colacionar entendimento jurisprudencial que posiciona de modo a considerar este tipo de ação como violação ao disposto na mencionada norma constitucional. Senão vejamos:

Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus Municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c).

[ADI 1.895, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-8-2007, P, DJ de 6-9-2007.]

Significação constitucional do regime jurídico dos servidores públicos (civis e militares). A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes.

[ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007.]

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas

constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.

[ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

Como visto, é incompatível com o ordenamento constitucional e, principalmente, com a separação dos poderes qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo.

Nesse sentido, recordamos aqui do ensinamento de Hely Lopes Meirelles, que dispõe: "a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com a usurpação de funções é nula e inoperante". Mais adiante conclui que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara - como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito - é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário".

Por fim, o vício de iniciativa persiste ainda que se trata de lei autorizativa, eis que o Poder Executivo não prescinde de autorização para administrar ou para praticar atos que não solicitou.

Na realização de análise quanto a natureza das chamadas "leis autorizativas", Sérgio Resende de Barros leciona que:

"(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a

si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Nessa linha, os tribunais vêm entendendo pela inconstitucionalidade de leis autorizativas, com o entendimento de que as ditas "autorizações" representam verdadeiras "determinações", e, por essa razão, usurpam a competência material do Poder Executivo.

"A lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto inconstitucional" (ADIN n°593099377 - rel. Des. Mana Berenice Dias - j. 7/8/00)".

LEIS AUTORIZATIVAS - INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. - não só inócua ou rebarbativa, - porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

Dessa forma, a partir de uma análise detalhada do projeto temos que:

- Art. 1º - Determina que os serviços públicos de saúde observem princípios como humanidade, solidariedade e eficiência. Ainda que o conteúdo normativo busque aprimorar o atendimento, a obrigatoriedade imposta aos servidores públicos configura alteração das atribuições do cargo, matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (art. 61, §1º, II, "a" e "c" da CF/88). Assim, há afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88) e ao princípio da simetria.
- Art. 2º - Dispõe que o atendimento deverá ser realizado com empatia, atenção, solidariedade e respeito, incluindo informações claras sobre o estado de saúde do paciente. A imposição de condutas específicas na prestação do serviço público implica alteração do regime jurídico dos servidores públicos, matéria de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. Além disso, gera obrigações que podem acarretar aumento de despesa, o que viola o art. 60, §1º e §2º da Constituição Estadual do Ceará.
- Art. 3º - Autoriza o fornecimento de treinamentos e orientações aos profissionais de saúde, além de planejamento das necessidades do paciente. Este artigo amplia as atribuições do Executivo e implica despesa pública. Trata-se, portanto, de matéria orçamentária e administrativa de iniciativa privativa do Executivo (CF/88, art. 61, §1º, II, "a" e "c"). A autorização de treinamentos, sem previsão orçamentária, afronta o art. 176, I, da Constituição Estadual.
- Art. 4º - Determina o dever de acolhimento empático por todos os agentes públicos e prevê sanções em caso de descumprimento. Trata-se de inovação legislativa que afeta diretamente o regime jurídico dos servidores

públicos, usurpando competência privativa do Executivo (CF/88, art. 84, II e VI). A jurisprudência do STF reforça esse entendimento (ADI 1.182, rel. min. Eros Grau; ADI 2.719-1-ES, rel. min. Carlos Velloso).

- Art. 5º - Prevê responsabilização de profissionais que descumprirem os deveres previstos na lei. A disciplina da responsabilidade funcional dos servidores públicos, incluindo sanções administrativas, é prerrogativa exclusiva do Executivo, por se tratar de regime jurídico do funcionalismo (CF/88, art. 61, §1º, II, "c").

Conclusão

Assim, opinamos pela inviabilidade jurídica e conseqüente rejeição do referido projeto de lei. À luz do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 001/2025, de iniciativa parlamentar, que impõe atribuições e responsabilidades aos servidores públicos municipais na prestação de serviços de saúde, incorre em inconstitucionalidade formal por violação ao princípio da separação dos poderes e à reserva de iniciativa do Poder Executivo, previstas nos artigos 2º e 61, §1º, II, "a" e "c" da Constituição Federal, bem como nos artigos 60 e 88 da Constituição Estadual do Ceará, aplicáveis ao Município por força do artigo 26.

Assim, opinamos pela inviabilidade jurídica e conseqüente rejeição do referido projeto de lei.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Porteiras (CE), 26 de fevereiro de 2025.