

Processo nº : 2015002172
Interessado : DEPUTADO FRANCISCO JR
Assunto : Dispõe sobre a Política Estadual de Conscientização, Saúde e Atenção Integral Humanizada ao Recém-nascido Prematuro no âmbito do Estado de Goiás e dá outras providências.
Controle : RPROC



RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 254, de 23.06.15, de autoria do nobre Deputado Francisco Jr, dispondo sobre a Política Estadual de Conscientização, Saúde e Atenção Integral Humanizada ao Recém-nascido Prematuro no âmbito do Estado de Goiás e dando outras providências.

Os arts. 1º e 2º do presente projeto de lei, a par de instituir a Política Estadual de Conscientização, Saúde e Atenção Integral Humanizada ao Recém-nascido Prematuro em consonância com as normas do Ministério da Saúde, elenca as ações necessárias para a efetivação dessa política.

O art. 3º trata das diretrizes da política sob referência e o art. 4º de seus objetivos. O art. 5º consigna as características principais de que devem ser dotadas as unidades neonatal de internação do recém-nascido em estado grave ou potencialmente grave.

Consoante inclusive disposto na justificativa do presente projeto de lei, o Brasil está entre os 10 (dez) países que mais registram partos prematuros no mundo e, além da gravidade do problema, este deve ser enfrentado pelo Estado por meio de políticas públicas adequadas e eficientes.

O art. 227 da Constituição Federal determina que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à dignidade. O § 1º, de seu turno, estatui que o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança.

Já o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei federal nº 8.069/90), considera criança a pessoa até doze anos de idade incompletos. Ainda, dispõem os art. 7º e II:

Art. 7º A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

Art. 11. É assegurado atendimento integral à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do Sistema Único de Saúde, garantido o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde.

Desta feita, constata-se que a presente propositura vai ao encontro das determinações constitucionais e da lei federal que trata da criança e do adolescente.

Por outro lado, releva destacar que não há quaisquer óbices à instituição de política pública por lei de iniciativa parlamentar. Informe-se que as principais razões invocadas pelo Chefe do Poder Executivo para vetar os projetos de iniciativa parlamentar sobre políticas públicas são: a) por tratarem de matéria sobre “reserva de administração” e, por isso, há violação do princípio da separação de poderes; b) por imporem ao Poder Executivo a assunção de despesas para o cumprimento de determinações decorrentes da formulação da política pública.

O “Princípio de reserva de administração”, fundado na separação de poderes, visa impedir ingerências indevidas no núcleo essencial e no espaço para o bom desenvolvimento da função administrativa do Poder Executivo (podendo proteger inclusive outros Poderes e órgãos alheios ao Executivo, quando esses exercerem tal função). Pode ser oposto em face da função legislativa bem como da função judiciária. Suas principais formas de manifestação são: a reserva de um espaço para que a Administração Pública disponha normativamente, em caráter secundário, sobre assuntos de seu interesse e sua competência; limites ao controle judicial dos atos, processos e decisões administrativas (sobretudo pautado no espaço pelo poder discricionário e mérito administrativo); iniciativa de lei atribuída ao Chefe do Poder Executivo sobre assuntos de interesse administrativo etc. Ocorre que os vetos apostos no Estado de Goiás em relação aos projetos de lei de iniciativa parlamentar sobre políticas públicas sob o fundamento de “reserva de administração” têm se revestido de caráter amplíssimo, chegando ao ponto de levar à conclusão que a função administrativa do Poder Executivo se encontra para além ou independentemente da lei ou do princípio da legalidade. Trata-se de uma interpretação equivocada, que inclusive não considera as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Nesse sentido é a decisão do Ministro Celso de Mello, *in verbis*:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, DJE de 13-2-2012).



Portanto, a instituição de políticas públicas refere-se sobretudo a temas de interesse público que visam ao cumprimento de normas constitucionais, como a proteção à educação, saúde, segurança etc. e, por isso, tem caráter mais amplo do que a função tipicamente administrativa do Poder Executivo. A função administrativa pode ser considerada como uma forma de execução ou efetivação das políticas públicas, mas as suas diretrizes e normas gerais devem estar previstas em lei específica, atendendo ao princípio da legalidade.

De outra parte, é comum se deparar, especialmente nas mensagens de veto da Governadoria do Estado, com afirmações no sentido de que os parlamentares estão impedidos de criar ou aumentar despesas por meio de suas proposições legislativas. Mas será que essa afirmação tem respaldo no sistema constitucional vigente?

Com o advento da Constituição de 1988, deixou de existir a antiga limitação em relação à iniciativa parlamentar para geração de despesas constante de Constituições pretéritas. A única vedação que consta na CF/88 refere-se a impossibilidade do parlamentar, via emenda, aumentar despesa em proposição de autoria reservada do Executivo (CF, art. 63, I). No sistema constitucional vigente, portanto, o parlamentar tem legitimidade para apresentar proposição legislativa criando ou aumentando despesa.

Com amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é válido afirmar que o sistema constitucional vigente não veda a iniciativa parlamentar nas proposições legislativas que criem ou aumentem despesas, devendo-se ressaltar apenas a iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (CF, art. 165), além da vedação de aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa privativa exclusiva do Executivo (CF, art. 63, I).

Com base em todos esses pressupostos, constata-se que não é válida, do ponto de vista constitucional, a afirmação de que os parlamentares não podem criar ou aumentar despesa por meio de suas proposições legislativas, bastando indicar no projeto de lei a dotação orçamentária que irá suportar a despesa criada ou aumentada.

Pelo exposto, deve o presente projeto de lei lograr aprovação, ressaltando que está apenas demandando alguns poucos aprimoramentos em sua técnica legislativa e redacional.

Nesse diapasão, são sugeridas as seguintes emendas ao projeto *sub examine*:

➤ EMENDAS MODIFICATIVAS E ADITIVA:

a) O art. 1º passa a ter a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída a Política Estadual de Conscientização, Saúde e Atenção Integral Humanizada ao Recém-Nascido Prematuro, em conformidade com as normas do Ministério da Saúde.”



- b) O art. 2º passa a ter a seguinte redação, lembrando-se que o texto de cada inciso deve iniciar com letras minúsculas:

“Art. 2º.....

.....

III – fomento e desenvolvimento de pesquisas científicas em conjunto com universidades e acadêmicos;

IV – oferecimento de tratamento médico adequado na rede pública, juntamente com a capacitação dos profissionais da saúde;

V – implantação de instalações físicas adequadas, integradas à estrutura de hospitais e maternidades.”

- c) O inciso IV do art. 4º passa a ter a seguinte redação:

“Art. 4º.....

.....

IV – induzir a formação e qualificação de recursos humanos para a atenção ao recém-nascido, que deverá ultrapassar exclusivamente a preocupação técnica/tecnológica, incorporando os referenciais conceituais e organizacionais do Sistema Único de Saúde (SUS);

.....”

- d) Incluir um artigo após o atual art. 5º, renumerando-se o próximo, com a seguinte redação:

“Art. __ *As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento do Estado.”*

Diante do exposto, desde que adotadas as emendas retrocitadas, manifesta esta Relatoria pela aprovação da presente propositura. É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 30 de junho de 2015.

DEPUTADO SIMEYZON SILVEIRA
Relator