



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 046/2021

Requerente: Vereador Roberto dos Reis Rangel

Assunto: Projeto de Lei nº 005/2021

Parecer nº: 037/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA PARA CONSULTAS E EXAMES MÉDICOS NAS UNIDADES MUNICIPAIS DE SAÚDE. TRANSPARÊNCIA. INTERESSE LOCAL. INICIATIVA COMUM. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 005/2021, de autoria do Vereador Roberto dos Reis Rangel, que dispõe sobre a divulgação de pacientes que aguardam por consultas médicas e exames na rede pública de saúde do Município de Aracruz e dá outras providências.

É o que importa relatar.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94).

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local, são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a análise da proposição em epígrafe.

Nos termos do art. 37 da Constituição Federal, a **administração pública** direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

e **dos Municípios** obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade e eficiência**.

Neste contexto, não se deve perder de vista que todas as pessoas têm direito à informação, ou seja, de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo, com exceção das situações resguardadas por sigilo, senão, vejamos:

Art. 5º (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Complementando o conteúdo do aludido direito, a Carta da República previu o direito de acesso à informação:

Art. 37 (...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Para dar concretude aos mandamentos constitucionais foi promulgada a Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) com incidência sobre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que dispõe que a publicidade é regra, sendo o sigilo exceção:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a **assegurar o direito fundamental de acesso à informação** e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Nessa toada, o art. 45 da Lei nº 12.527/11 autoriza os municípios a editar leis próprias para definir regras específicas sobre o acesso a informações públicas.

Assim, não resta dúvida de que a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município (art. 30, I e II da CF/88), por se tratar evidentemente de assunto de interesse local.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

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

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou seu entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do Poder Executivo.

Não se permite, dessa forma, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, sob pena de se esvaziar a atividade legislativa das câmaras municipais.

Vejamos:

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. **Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.** Precedentes. (STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007)



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Recentemente, em sede de repercussão geral, o STF fixou a seguinte tese:

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. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. (STF – ARE 878.911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Julgamento: 29.09.2016, Publicação: DJe 11.10.2016, Tema 917)

Assim, somente nas hipóteses taxativamente previstas no § 1º do art. 61 da Constituição, ou seja, nos projetos cujas matérias sejam de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesas.

Outro limite à iniciativa legislativa é a impossibilidade de se remodelar, por norma de origem parlamentar, órgãos ou entidades da estrutura do Executivo.

O Legislativo não pode criar novas atribuições para órgãos/entidades existentes, nem criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da CF/88.

Contudo, é possível coordenar a atuação de órgãos ou entidades já existentes, ou fixar-lhes os objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente.

Assim, proposta de lei que institua objetivos e indique ações para as políticas públicas, de forma meramente propositiva ou exortativa, sem criar qualquer atribuição nova a órgão da Administração Pública Municipal, não viola o art. 61, § 1º, II, e da CF/88.

Neste contexto, é importante lembrar que a transparência é dever constitucional do Poder Público, de modo que o presente projeto de lei apenas especifica a forma de cumprimento daquela obrigação pelos órgãos municipais já existentes, dentro de seus deveres genéricos de atuação.

Entendimento diverso inviabilizaria qualquer iniciativa legislativa pelo Parlamento, já que, de uma ou outra forma, sempre (ou quase sempre) haverá necessidade de alguma atuação ou dispêndio por parte da Administração Municipal



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ressalte-se que a mera ausência da indicação prévia de dotação orçamentária para custeio – caso haja necessidade – da referida política pública não configura a inconstitucionalidade da lei, posto que a norma pode ser aplicada no exercício financeiro seguinte, conforme já assentou o Pretório Excelso:

A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.

[ADI 3.599, rel. min. Gilmar Mendes, j. 21-05-2007, Plenário]

Ante o exposto, entendo que a iniciativa legislativa é comum.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto nos Itens 3 e 4 supra, a Constituição da República estabelece que a Administração Pública obedecerá aos princípios da publicidade e eficiência, dentre outros, garantindo às pessoas o acesso à informação.

Conforme lecionam Bliacheriene, Ribeiro e Funari¹, a Administração Pública é apenas o guardião da informação pública:

“O dono da informação pública é o cidadão. Assim, são desnecessárias justificativas prévias de acesso aos dados e, de outro lado, a negativa de fornecimento pelo Estado deve ser justificada (...)

A transparência, em termos práticos, significa permitir informações abertas sobre atividades governamentais e suas decisões. E, mais do que isso, informações abrangentes, tempestivas e livremente disponíveis ao público.

Os governos devem mobilizar os cidadãos para que se engajem no debate público, opinem e contribuam para uma governança mais responsiva, inovadora e efetiva”.

Enfim, como se vê, a publicidade/transparência são instrumentos de controle das atividades administrativas que tendem a aumentar a eficiência das políticas públicas municipais.

¹ BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, p. 9–15, jan. 2013.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 6º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) obriga o Poder Público a assegurar a gestão transparente das informações, inclusive sobre as políticas públicas, propiciando amplo acesso e divulgação.

Nessa toada, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei com conteúdo semelhante, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) manifestou-se pela constitucionalidade. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO GRANDE. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO QUE DETERMINA A DIVULGAÇÃO DE LISTAS DE ESPERA EM CONSULTAS, EXAMES E CIRURGIAS ELETIVAS. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA. **1. A lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que determina a divulgação de listas de espera de consultas, exames e cirurgias eletivas pelo sistema público de saúde do Município não padece de vício de iniciativa, na medida em que não cria atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, tampouco interfere no funcionamento do serviço de saúde. 2. Norma que objetiva a concretude do princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, resguardando sua transparência. Constitucionalidade de leis similares, editadas em outros Municípios, reconhecida por este Órgão Especial. 3. Violação à privacidade dos pacientes que não se verifica, mormente porque não há obrigatoriedade de divulgação de prontuário médico e/ou diagnóstico. Ademais, a lei prevê regulamentação daquilo que for cabível pelo Poder Executivo, ocasião em que poderão ser adotadas medidas visando à proteção das informações a ser divulgadas.** IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.

(TJRS - ADI: 70080943996 RS, Rel. Ricardo Torres Hermann, Julgamento: 27/05/2019, Tribunal Pleno, Publicação: Diário da Justiça do dia 06/06/2019)

Posto isto, entendo que a proposta de lei é constitucional.

Todavia, a fim de auxiliar no aperfeiçoamento da proposta, sugiro a **edição de emenda para alterar os arts. 2º e 6º do PL**, nos seguintes termos:

Art. 2º - Todas as listagens serão disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, que deverá seguir rigorosamente a ordem de inscrição para a



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

chamada dos pacientes, ressalvadas as decisões médicas devidamente fundamentadas e registradas ou determinações judiciais.

Art. 6º - Fica autorizada a alteração da ordem de chamada dos pacientes inscritos na listagem de espera com base na gravidade do estado clínico, mediante decisão médica fundamentada e registrada.

Recomendo ainda a edição de ementa para suprimir o art. 8º do Projeto de Lei, visto que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo, padecendo de inconstitucionalidade. Isso porque cumpre ao Executivo definir qual órgão será responsável pela divulgação das listagens e se o serviço será realizado de forma centralizada ou descentralizada.

Por fim, ressalto a inconstitucionalidade do art. 10 da proposição, que obriga o chefe do Poder Executivo a regulamentar a norma no prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação.

O referido artigo viola o princípio da separação dos Poderes, tendo em vista que impõe prazo para o chefe do Poder Executivo exercer um ato de sua competência privativa (art. 84, IV da CF/88).

Eis a jurisprudência do Pretório Excelso:

No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, rel. min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, rel. min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000.

[ADI 3.394, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Assim, sugiro a edição de emenda parlamentar para suprimir o art. 10 da proposição em epígrafe.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 005/2021 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposta, **observada a necessidade da edição de Emendas Parlamentares para suprimir os arts. 8º e 10º da proposição,** nos termos do Item 5 da fundamentação.

Por derradeiro, **sugiro a edição de emendas para aperfeiçoar a redação dos arts. 2º e 6º do projeto,** na forma do Item 5.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 09 de março de 2021.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760