



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 686/2023

Requerente: Vereador Roberto Rangel

Assunto: PLL nº 015/2023

Parecer nº: 063/2024

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DIVULGAÇÃO DE ESCALAS DE PLANTÃO NAS UNIDADES MUNICIPAIS DE SAÚDE. TRANSPARÊNCIA. INTERESSE LOCAL. INICIATIVA COMUM. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Presidência desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 015/2023, de autoria do vereador Roberto Rangel, que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação pelo Poder Público das escalas dos plantões realizados nas unidades 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 processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões 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 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 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 analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 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:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- 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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- 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 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**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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)

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

Não obstante isso, o Supremo Tribunal Federal (STF) sedimentou sua jurisprudência no sentido de que é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da transparência pública a fim de exercer plenamente a sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional.

Vejamos:

(...) 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. **O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).** 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06-11-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

(...) 1. O diploma impugnado não viola o princípio da separação dos poderes nem fere a autonomia municipal, não adentrando nas matérias de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, da Constituição). 2. Não se permite a interpretação ampliativa das hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar, de forma a não se olvidar do caráter excepcional e taxativo das previsões constitucionais de reserva de iniciativa. Precedentes: ADI nº 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 27/4/01; ARE nº 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/16; e RE nº 1.221.918-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 25/9/19. **3. A norma em comento presta-se para dar concretude ao princípio da publicidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, o qual exige que seja dada transparência aos atos administrativos. A publicidade é exigível tanto para viabilizar o controle dos atos administrativos quanto para proteger direitos de particulares em suas relações com a administração pública.** Precedentes: ADI nº 2.444/RS, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; RE nº 613.481-AgR, de minha relatoria, DJe de 9/4/14; e RE nº 770.329, Rel. Mi. Roberto Barroso, DJe de 5/6/14. **A lei questionada enquadra-se, portanto, no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas.** 4. Agravo regimental não provido. (RE 1315870 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 30-05-2022, DJe-126 DIVULG 28-06-2022 PUBLIC 29-06-2022)

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

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 DE PANTANO GRANDE. LEI Nº 608, DE 2017. DIVULGAÇÃO À POPULAÇÃO DE LISTAS DE MÉDICOS PLANTONISTAS EM TODAS AS ESFERAS PELO PODER PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. Trata-se de lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação da lista dos médicos Plantonistas e responsáveis pelo Plantão dos Postos de Saúde, Pronto-Atendimentos, Pronto-Socorro do Município e Serviços Terceirizados de Plantão Médico de Saúde instalados no município de Pantano Grande. A norma objeto de exame não teve por finalidade a criação

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

ou o funcionamento de órgãos da Administração Pública, tampouco pode se dizer que a referida norma tenha o condão de interferir diretamente na prestação do serviço de saúde, ou, ainda, na forma de sua prestação aos municípios, a exigir a iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. A referida lei, na verdade, imprime concretude ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, conferindo transparência ao serviço público de saúde, iniciativa que deveria ser seguida, e não repelida. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(TJRS - ADI: 70079286407 RS, Rel. Tasso Caubi Soares Delabary, Julgamento: 25/03/2019, Tribunal Pleno, Publicação: Diário da Justiça do dia 05/04/2019)

Posto isto, entendo que a proposta de lei é **CONSTITUCIONAL**.

Todavia, a fim de auxiliar no aperfeiçoamento da proposição sugiro aos parlamentares que avaliem a necessidade de manutenção do inciso V do Parágrafo Único do art. 1º, visto que se trata de regime de plantão.

Recomendo, ademais, **considerando que a Ouvidoria do Executivo é um serviço amplo, que abriga sugestões e reclamações sobre diversos serviços públicos colocados à disposição da comunidade e, tendo em vista a competência privativa do Prefeito para regulamentar o funcionamento do referido órgão, a edição de emenda parlamentar para alterar o art. 2º do PL, nos seguintes termos:**

Art. 2º Junto com as escalas de plantão, divulgadas na forma do art. 1º, o Poder Executivo deverá informar os canais de contato do cidadão com a Ouvidoria, para fins de registro de sugestões, reclamações ou denúncias.

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 Lei Complementar nº 95/1998, 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 supra, entendo que o Projeto de Lei nº 015/2023 está em harmonia com o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

Todavia, a fim de auxiliar no aperfeiçoamento da proposição sugiro aos parlamentares que avaliem a necessidade de manutenção do inciso V do Parágrafo Único do art. 1º, visto que se trata de regime de plantão.

Recomendo, ademais, **considerando que a Ouvidoria do Executivo é um serviço amplo, que abriga sugestões e reclamações sobre diversos serviços públicos colocados à disposição da comunidade e, tendo em vista a competência privativa do Prefeito para regulamentar o funcionamento do referido órgão, a edição de emenda parlamentar para alterar o art. 2º do PL**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 10 de abril de 2024.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310032003800390031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 10/04/2024 17:33

Checksum: **1271F01C3423777E08B3922BBACA29B6C603F62C893F1B54A7A1CEBFFA06FFC7**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 310032003800390031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.