
PARECER nº 027/2021 - CLJRF/CMC

Da Comissão de Legislação Justiça e Redação Final, sobre o Projeto de Lei nº 019/2021, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade e divulgação de listagens de cadastro de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública do Município de Codajás e dá outras providências”.

Relator: **Vereador Evandro Delmíro Feitosa**

1. RELATÓRIO

Trata-se o presente acerca de análise de Projeto de Lei n.º 019/2021, de autoria da Nobre Vereadora ALINE DAIANE ROSA DE SOUZA que Dispõe sobre a obrigatoriedade e divulgação de listagens de cadastro de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública do Município de Codajás e dá outras providências, encaminhado, pela Mesa Diretora, a esta Comissão Permanente para emissão de competente parecer conforme o Art. 24, § 1º e 47 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

O Projeto em análise pretende regulamentar, através das novas tecnologias da informação, a divulgação de listagens de cadastro de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública do Município de Codajás, facilitando dessa forma, a vida desses pacientes a custo virtualmente nulo, pelo fato de que a grande maioria, desse público alvo, já tem acesso a aparelhos de telefone capazes de acessar uma página virtual e, portanto, consultar sua situação e saber qual a previsão pra a realização do procedimento que necessita.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

2. COMPETÊNCIA DE INICIATIVA

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “**A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.**” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprio.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os municípios, é tratada no artigo 7º, incisos I e II da Lei Orgânica do Município de Codajás em simetria constitucional com o artigo 30 da Lei Maior da, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*
- (...)*

A medida pretendida se insere, efetivamente, na definição de **interesse local**. Isso porque, além de veicular matéria de competência material do Município (**artigo 23, II, da CF/88**), não atrelada às competências legislativas privativas da União (**artigo 22 da CF/88**), a proposta estabelece um novo instrumento de garantia dos direitos à

publicidade e à transparéncia da gestão pública, diretrizes que possuem amparo constitucional nos princípios da administração pública (**artigo 37, caput, CF/88**).

Quanto à matéria de fundo, não há qualquer violação ao conteúdo material da CF/88. A Constituição Federal, no artigo 196, prevê: "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação." O artigo 198, por sua vez, estabelece que os serviços de saúde se desenvolvem por meio de um sistema público organizado e mantido com recursos do Poder Público, nos seguintes termos:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;*
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;*
- III - participação da comunidade.*

Percebe-se, pois, que a presente matéria está em consonância com o regramento constitucional a respeito do direito à saúde, especialmente consagrado no artigo 6º como direito fundamental e, como tal, possui aplicabilidade imediata, nos termos do § 1º do artigo 5º da CF.

Ainda, a proposta é materialmente compatível com a disciplina constitucional dos princípios da administração pública, os quais estão previstos genericamente no artigo 37, *caput*, da CF/88: "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** e, também, ao seguinte". Ou seja, desde a promulgação da CF/88, o princípio da publicidade é aplicado no âmbito da Administração Pública, pautando toda a atividade pública.

Por fim, impossível deixar de recordar o previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88, que prevê o direito fundamental ao acesso à informação: "**todos têm direito a receber das 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**".

Desse modo, não há dúvidas de que todas as medidas políticas que, de algum modo, impliquem a obrigação de assegurar publicidade à atividade pública possuem respaldo constitucional. Além disso, a determinação que se pretende instituir também encontra amparo na legislação federal. A **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, regula o direito ao acesso a informações previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88, disciplinando os procedimentos a serem observados pela União, Estados, DF e Municípios para a garantia dessa prerrogativa pública.

Assim, sob os aspectos da competência e da conformidade material da proposta com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei Orgânica do Município de Codajás, não se vê a ocorrência de obstáculos à tramitação.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A Constituição Federal de 1988, com base na tripartição dos Poderes, disciplina a iniciativa parlamentar a partir do seu artigo 61, o qual prevê: "**A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro**

ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.” Assim, embora a função legislativa tenha sido entregue ao Poder Legislativo, a Constituição Brasileira conferiu o poder de iniciativa a autoridades do Executivo, do Judiciário, do MP e, inclusive, aos cidadãos diretamente.

Por ser uma norma genérica que atribui, indistintamente, o poder de iniciativa para a deflagração do processo legislativo a várias autoridades, a doutrina a nomeia de “iniciativa comum” ou “iniciativa concorrente”, constituindo-se como regra a ser observada em todos os âmbitos da Federação, com base no princípio da simetria. O § 1º do artigo 61, por sua vez, apresenta os casos em que o poder de iniciativa é privativo do Chefe do Executivo, para que se mantenha a harmonia e a independência entre os Poderes. Ou seja, o objetivo real da restrição imposta no § 1º é a segurança do sistema de tripartição dos poderes constitucionais, de modo a que não haja interferências indevidas de um Poder sobre o outro. Dispõe o mencionado artigo 61, § 1º, da CF:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Dessas afirmações é possível extrair o seguinte entendimento: a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, **em regra**, é comum. A iniciativa privativa, por ser uma norma de natureza restritiva, é exceção, sendo “válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva.” (CAVALCANTE FILHO, 2013, p. 12).

Assim, as hipóteses de iniciativa reservada **são apenas e tão somente aquelas previstas no texto constitucional:** artigos 93, *caput* 96, I e II; 127, § 2º; 51, IV; 52, XIII; 73, *caput* c/c 96; **61, § 1º;** 165, I a III

O artigo 61, § 1º, da CF/88 não prevê restrição expressa à deflagração de projeto de lei, por parlamentar, estabelecendo a obrigação de o Poder Público assegurar publicidade às listagens de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública de saúde. A propósito, essa matéria já foi levada a julgamento em diversas ações diretas de constitucionalidade, cujo questionamento versou, exatamente, sobre a existência de vício formal de origem (**reserva de iniciativa da proposta ao Chefe do Executivo**) na instituição do dever de dar publicidade às listagens de espera por vagas na rede de ensino e de saúde.

O TJRS **julgou constitucional** a Lei Municipal nº 2.976/16, de Novo Hamburgo, de iniciativa parlamentar, que dispôs sobre a obrigatoriedade da divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis e a lista de espera das vagas para a educação infantil no Município. Importante trazer à tona a ementa do referido acórdão, muito esclarecedora:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.976/2016. Ausência de Vício de Iniciativa. Divulgação da capacidade de atendimento da Educação Infantil Municipal. 1. A Lei 2.976/2016, que "dispõe sobre a determinação da divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis, e a lista de espera das vagas para a Educação Infantil no Município, e dá outras providências", conquanto deflagrada por iniciativa da Câmara Municipal, não conduz a vício de natureza formal do diploma em tela. 2. Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, *caput*, da CRFB. 3. Interpretação dos art. 60, inc. II, alínea d, e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual que deve pautar-se pelo princípio da unidade da Constituição, viabilizando-se a concretização do direito fundamental à boa administração pública, em especial... aquela que se refere ao amplo acesso à educação pública infantil. 4. Necessidade de se evitar - quando não evidente a invasão de competência - o engessamento das funções do Poder Legislativo, o que equivaleria a desprestigiar suas atribuições constitucionais, de elevado relevo institucional no Estado de Direito. 5. Constitucionalidade da norma que se reconhece. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072679236, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 24/07/2017).*

Conforme bem defendeu o Tribunal de Justiça Gaúcho, leis aprovadas nesse sentido não regulam a forma ou o conteúdo da prestação de serviços públicos, nem dispõem sobre as atribuições dos órgãos públicos, apenas garantindo a efetividade do direito fundamental ao acesso à informação e à transparéncia da atividade administrativa, razão por que inexiste violação às hipóteses de iniciativa reservada previstas constitucionalmente.

Portanto, tem-se que, por todos os fundamentos acima expostos e pela **recente jurisprudência do TJRS no sentido da constitucionalidade de leis similares**, não há vícios formais ou materiais de inconstitucionalidade que afetem a proposição.

4. PARECER DO RELATOR

Diante do exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer desta Relatoria, que não vincula, por si só, a manifestação dos demais membros desta Comissão Permanente e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, a Relatoria designada opina pela **legalidade** e pela **regular tramitação do Projeto de Lei nº 019/2021**, de iniciativa da nobre Vereadora ALINE DAIANE ROSA DE SOUZA por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam a sua deliberação em Plenário.

Portanto, a matéria em tela, não contraria normas de caráter material erigidas pela Carta Magna, bem como os princípios e fundamentos que informam o nosso ordenamento jurídico infraconstitucional, e que diante das considerações apresentadas, posiciono-me **FAVORÁVEL** à prosperidade do presente Projeto de Lei, conclamando meus nobres pares a idêntico posicionamento.

5. PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA REDAÇÃO FINAL

- Acompanhou o voto do Senhor Relator e, manifestando também **FAVORÁVEIS** pela aprovação do **Projeto de lei nº 019/2021** de autoria da nobre Vereadora ALINE DAIANE ROSA DE SOUZA.

SALA DAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA MUNICIPAL DE CODAJÁS, ESTADO DO AMAZONAS, em 09 de Dezembro de 2021

VALCIFRAN DE ASSIS GONÇALVES
Presidente da Comissão

ALINENE DAIANE ROSA DE SOUZA
Membro

EVANDRO DELMIRO FEITOSA
Relator-designado