



Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 19/2018

ASSUNTO: Ofício da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação – Assunto: Parecer sobre o PLO 91/2018, que “dispõe sobre a divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal no âmbito de Ibitinga e dá outras providências”.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de ofício da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, solicitando parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Ordinária 91/2018, que “*dispõe sobre a divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal no âmbito de Ibitinga e dá outras providências*”.

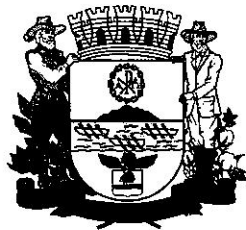
O aludido Projeto, de autoria parlamentar, em suma, dispõe sobre a divulgação, por meio eletrônico e com acesso irrestrito no sítio eletrônico oficial do SAMS - Serviço Autônomo Municipal de Saúde ou da Prefeitura Municipal da Estância Turística de Ibitinga, de listagens dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal de Ibitinga, hospitais e prestadores de serviços que sejam conveniados ao SUS — Sistema Único de Saúde.

Na justificativa, os autores citam “*a finalidade de propor a transparência no atendimento médico do município, impedindo a ocultação de alguma vantagem, sendo o recurso mais adequado para evitar e prevenir abusos na lista de espera de pacientes que necessitam impreterivelmente dos órgãos da saúde do município*”.

II – DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR

A Constituição Federal, em seu artigo 30, incisos I, II, permitem à Municipalidade legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Nos artigos 5º, inciso XXXIII, 37, § 3º, inciso II, e 216, § 2º, assegura-se a todos o acesso à informação e à transparência. Nessa esteira:





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Art. 37. 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:

(...)

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

(...)

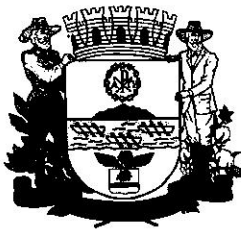
II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

Há a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – denominada “Lei do Acesso à Informação”, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações, subordinando-se ao regime dela os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além, no que couber, das entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres, referente à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

A Constituição do Estado de São Paulo, em moldes semelhantes, propõe:

Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Artigo 273 - A ação do Estado, no campo da comunicação, fundar-se-á sobre os seguintes princípios:

- I - democratização do acesso às informações;*
- II - pluralismo e multiplicidade das fontes de informação;*
- III - visão pedagógica da comunicação dos órgãos e entidades públicas.*

A Lei Orgânica Municipal - LOM, dispõe:

ART. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

- I - Legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

Art. 105-A - Lei Municipal 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 da Constituição Federal;

Art. 218 - A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto na Constituição Federal.

Art. 236 - É lícito a qualquer cidadão obter informações e certidões sobre assuntos referentes à administração municipal.

Portanto, o Município detém competência para regulamentar e suplementar a legislação federal quanto a matéria tratada no projeto de lei em comento.

III – DA INICIATIVA CONCORRENTE PARA PROPOR PROJETO DE LEI RELATIVO À MORALIDADE PÚBLICA, AO ACESSO À INFORMAÇÃO E À TRANSPARÊNCIA

Infere-se do artigo 61, *caput* e seu § 1º, da Constituição Federal, que a iniciativa legislativa para propor projeto de lei relativo à moralidade pública, ao acesso à informação e transparência, é concorrente, pois não se encontra dentro daquelas de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

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





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

- 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 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.*

Nessa acepção, caminham a Constituição do Estado de São Paulo¹ e a Lei Orgânica Municipal², as quais não reservam ao Chefe do Executivo a iniciativa de projeto de lei sobre as matérias enumeradas no projeto.

O Supremo Tribunal Federal, em recente julgado havido com repercussão geral que teve como paradigma o ARE 878.911³, tornado o Tema 917, estabeleceu os limites da competência legislativa entre Prefeito e Vereadores, com a seguinte tese:

TEMA 917 - Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da

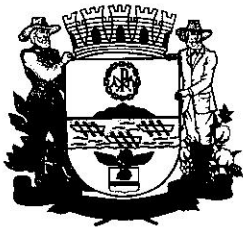
¹ Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

² Art. 33 A iniciativa dos projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e à população.

³ Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

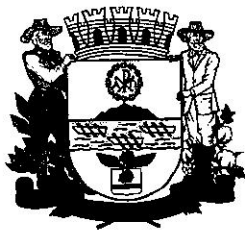
O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em decisões coevas, tem aplicado o decidido pelo Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.755, de 08 de abril de 2016, que determina que as unidades de atendimento público da Administração Municipal disponibilizem dados biográficos dos respectivos patronos e dá outras providências. Artigos 1º, 3º e 5º da lei combatida. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação nessa parte improcedente.

1. Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

2. A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

3. *Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.*

4. *A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".*

5. *Vislumbra-se que na visão do C. STF – estampada no Tema 917 - (tocante à expressão "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...") é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.*

6. *Neste passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que: mera determinação para que as unidades de atendimento público da administração municipal, como escolas e creches da rede pública, unidades básicas e distritais de saúde, ginásios de esportes, terminais de ônibus urbano, entre outros, coloquem a disposição do seu público alvo dados biográficos dos respectivos patronos (art. 1º), tampouco que as despesas com impressão e divulgação serão cobertas pelas próprias dotações orçamentárias das Secretarias Municipais envolvidas (art. 3º) e, por fim que a lei combatida entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário (art.5º), objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da "atribuição de Órgão da Administração Municipal" (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas singela providência normatizada dando à população o direito de informação acerca dos patronos que dão seus nomes às unidades de atendimento público da administração.*

7. *Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento dos artigos 1º, 3º e 5º, da lei nº 13.755 do município de Ribeirão Preto que são*





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

tidos como constitucionais.

8. Por outro lado forçoso reconhecer a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º, da lei combatida. Note-se que o artigo 2º, da lei nº 13.755, determina que para a divulgação, ficam os responsáveis pelas unidades encarregados de autorizar a fixação de pequenos cartazes em pontos estratégicos dos imóveis, fazendo referência a disponibilização dessas biografias e locais de retirada, demandando, assim, uma tarefa específica aos responsáveis de cada unidade, sendo que nesse ponto o Legislativo acaba por intervir em atos de Gestão do Executivo.

9. Note-se que criar tarefas específicas a servidores consiste em matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, pois como já mencionado, se trata de ato de gestão, havendo afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Bandeirante.

10. De igual sorte, no artigo 4º da lei combatida há determinação para que o Chefe do Executivo regulamente a norma no prazo de 90 dias a partir da sua publicação. Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador.

11. Portanto, sob essa ótica, o artigo 4º da lei objeto de impugnação, deve ser declarado inconstitucional, por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ao estabelecer a previsão de 90 (noventa) dias para a regulamentação da lei pelo Prefeito, nos termos dos artigos 5º e 47, incisos III e XI, da Constituição Estadual.

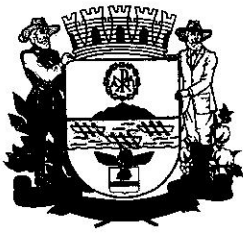
12. Ação Parcialmente procedente.

(TJSP – ADIN nº 2018189-65.2018.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. Alex Zilenovski – J. 06/06/2018 – V.U.). (grifo nosso).

Mais especificamente quanto aos assuntos abordados pelo projeto, o Colendo Tribunal de Justiça de São Paulo já se despontou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI Lei de iniciativa





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

parlamentar que dispõe sobre "a obrigatoriedade de divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas de especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal" na Comarca de Ribeirão Preto Iniciativa comum, que não gera despesas a Municipalidade Inocorrência de vício Reserva de iniciativa do Poder Executivo elencada 'numerus clausus' no artigo 24, § 2º da Constituição Estadual e artigo 61 da Constituição da República-improcedência da ação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2011396-52.2014.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/08/2014; Data de Registro: 13/08/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 3.503, de 19 de março de 2012, de iniciativa parlamentar, que estabelece a disponibilização, pelo Poder Executivo, na página do Município na internet, do "Portal da Transparência Pública de Ubatuba" - Vício de iniciativa não identificado - Lei em comento que apenas versou tema de interesse geral da população, concernente a informações relativas à atuação da Administração Pública Municipal, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, que seria afeta apenas ao Poder Executivo — Acesso da população a registros administrativos e a informações sobre atos de governo que, ademais, se insere dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na CF (art. 5º, XXXIII), tendo seu exercício regulado na Lei Federal nº 12.527/2011 - Município de Ubatuba que, outrossim, já possui página própria na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e manutenção, serviços para os quais certamente funcionários já foram designados - Determinação de inserção de novos dados, na forma definida na legislação ora impugnada, que, destarte, não representa qualquer incremento na despesa do ente público local e nem tampouco intromissão nas atribuições funcionais dos servidores envolvidos, uma vez que atinentes às mesmas obrigações que já lhes haviam sido destinadas - Inocorrência, nessa linha, de violação ao princípio da separação dos poderes - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(TJSP – ADIN nº 0270082- 58.2012.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti – J. 26/06/2013 – V.U.).





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei no 2.845, de 26 de maio de 2004, do município de Santa Bárbara D'Oeste, que dispõe sobre a divulgação de custos de veiculação de publicidade da Administração - Vício de iniciativa inexistente - Medida que promove a transparência dos gastos públicos e que não se insere no âmbito de atos da Administração de iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Iniciativa parlamentar que se harmoniza com a publicidade dos atos estatais e com os princípios constitucionais de moralidade e impessoalidade e transparência - Ação julgada improcedente.

(TJSP – ADIN nº 0024762-32.2013.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. Ferreira Rodrigues – J. 23/04/2014 – V.U.).

“I - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei no 8.058, de 03 de setembro de 2013, do Município de Jundiá, que prevê a publicação, no respectivo portal da transparência, de dados relativos às unidades escolares municipais.

II - Diploma que não padece de vício de iniciativa. Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo. Exegese do art. 24, §2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 144 da mesma Carta. Admissível a iniciativa legislativa em matéria de transparência administrativa, consistente na obrigação de publicidade de dados de serviços públicos. A norma local versou sobre tema de interesse geral da população.

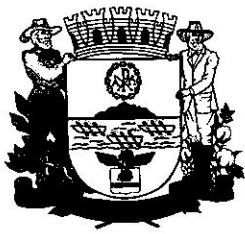
III - A lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, já que a publicidade oficial e a propaganda governamental são existentes. A divulgação oficial de informações é dever primitivo na Constituição de 1988

IV - Ação improcedente, cassada a liminar”.

(TJSP – ADIN nº 2017230-36.2014.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. Guerrieri Rezende – J. 14/05/2014 – V.U.).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 8.588, de 23 de fevereiro de 2016, do Município de Jundiá, que “prevê publicidade de informações sobre servidores, unidades e postos de serviços municipais no Portal da Transparência da Prefeitura” Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes Alegação de vício de iniciativa Inexistência Rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

taxativamente disposta na Constituição Estadual

A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º, 24, §2º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Norma local relacionada ao direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal - A Lei de iniciativa parlamentar não cria serviço oneroso por já existir no sítio eletrônico da Prefeitura o "Portal da Transparência" Descabida, portanto, a alegação de ofensa aos artigos 25 e 176, incisos I e II, da Constituição do Estado.

(TJSP – ADI nº 2166897-28.2016.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. Ricardo Anafe – J. 15/02/2017 – V.U.).


Conclui-se, assim, que a iniciativa legislativa acerca das matérias em apreço é concorrente entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, concluo pela viabilidade jurídica do projeto de lei nº 91/2018.

Este o meu parecer.

Ibitinga, 13 de setembro de 2018.


PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico

