



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ementa: Obriga o Poder Executivo a disponibilizar, na forma digital, os exames laboratoriais realizados pela rede de saúde pública do município de Caruaru e dá outras providências.

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 6677

DATA ENTRADA: 5 de maio de 2020.

PROJETO DE LEI Nº 8.518 de 2020

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que obriga o Poder Executivo a disponibilizar, na forma digital, os exames laboratoriais realizados pela rede de saúde pública do município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de Lei de nº 8.518 de 2020, de autoria do **Vereador Fagner Fernandes**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Inicialmente se faz necessário destacar que conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na decisão do ARE 878.911,*



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. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública.

Sob inspiração do Projeto de Lei nº 8.428/17 de autoria do vereador Carlão do município Campo Grande-MS, que foi devidamente aprovado, apresentamos o presente projeto cujo objetivo é disponibilizar resultados de exames laboratoriais de forma digital a toda a pessoas que se utilizem da rede pública municipal de saúde.

Sabemos que esta é uma prática bastante comum na rede privada de saúde, que além de gerar comodidade ao paciente também trará economia ao Poder Público Municipal, pois haverá grande redução na impressão de exames. Trata-se de medida que também contribui para preservação do meio ambiente, diminuindo a utilização de papel nas unidades de saúde. Além disso, diante da situação difícil que vivemos com a pandemia e a recomendação de isolamento social, essa medida diminuirá o fluxo de pessoas nas unidades de saúde e contribuirá para o combate a covid19.

Desta forma, infrafirmado busca o apoio dos nobres Pares, para a aprovação do presente, que é de relevante interesse público e social.”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.



Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.



3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art.30 da Carta Magna, em *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

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

Desta forma, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do legislativo municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

A proposição em questão busca disponibilizar, no município de Caruaru, mediante o Poder Executivo, resultados de exames laboratoriais no formato digital e dá outras providências, sendo uma iniciativa louvável, tendo em vista que visa atender aos interesses dos munícipes.

Essa prática já é utilizada pelo sistema privado de saúde, em que o paciente recebe de forma digital o resultado de seus exames realizados no laboratório, oferecendo-se maior comodidade.

Ressalte-se ainda que, devido ao momento delicado em que, não somente o município de Caruaru se encontra, mas também todo o país, relacionada à pandemia da COVID-19, a disponibilização dos exames laboratoriais de forma digital, facilitará a vida de grande parte da população que necessita do atendimento público de saúde.

O projeto de lei tem o objetivo de beneficiar a população do município de Caruaru, pois trata da facilidade de a população obter de forma prática os resultados de exames. Porém, existem aspectos jurídicos que precisam ser esboçados a fim de se refletir acerca da legalidade e constitucionalidade da presente propositura.

A presente proposição cria a obrigação de o Poder Executivo disponibilizar, no formato digital, os exames laboratoriais realizados na rede pública de saúde do município de Caruaru.

De acordo com os art.s 2º e 3º do projeto, “após a realização dos exames, o paciente receberá uma senha individual para o acesso e a impressão dos exames realizados e seus respectivos laudos”, e “a disponibilidade dos exames em formato digital não elimina a retirada do resultado do exame na rede pública de saúde, no local indicado”.

É de suma relevância para uma compreensão mais clara, analisar o campo de atuação do parlamentar nesta propositura. Isso porque a obrigação aqui criada para o Poder Executivo, seria afetada pelas alíneas “b” e “e” do inciso II, § 1º, art. 61, da Constituição Federal de 1988, bem como pela Lei orgânica Municipal. Veja-se:



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

- b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

LOM

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

- III - criação, estrutura e **atribuições** de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Pertinente consignar que existem alguns precedentes em que o Supremo Tribunal Federal validou diplomas derivados de iniciativa parlamentar que impunham ao Executivo a adoção ou implementação de uma política pública, entretanto há uma gama de julgamentos que declaram a inconstitucionalidade de lei que, mesmo não atribuindo especificamente a um órgão determinado procedimento, se referiam ao Poder Executivo.

As concepções expostas nos julgados favoráveis às leis de iniciativa parlamentar que de alguma forma impunham procedimentos ao Poder Executivo, se baseiam nos argumentos de que o Poder Legislativo têm o dever de editar leis que promovam o exercício dos direitos fundamentais, bem como que “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. (ADI 724 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, DJ de 27-4-2001.) = (RE 590.697 ED, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 6-9-2011).

De fato, podem ser localizados alguns julgados do STF em que leis de iniciativa parlamentar criando atribuições a órgãos do Poder Executivo foram validadas. No entanto, o que se apura é um número inexpressivo de julgamentos entre os anos de 2004 2016, sem o condão de modificar o entendimento tradicional da Suprema Corte que se manteve até o presente.

Até mesmo leis de autoria parlamentar que apenas estabeleciam algumas rotinas administrativas foram consideradas inconstitucionais pelo STF, com base na mesma alínea e do inciso



II do § 1º do art. 61 da Constituição, como se verificou no julgamento da ADI nº 2.305 (DJ de 05.09.2011), no entendimento de que ao se interpretar a Constituição Federal em seu art. 61, deve-se buscar atender à finalidade da norma, qual seja, preservar o princípio de separação de poderes, garantindo o equilíbrio do estado democrático de direito.

Observa-se que para viabilizar a disponibilização de exames laboratoriais por meio digital para a população, será necessário estruturar a secretaria de saúde com um setor responsável pela criação e manutenção de meio eletrônico com procedimentos de digitalização; envio à internet; cadastros; controle de acessos, entre outros aspectos imprescindíveis ao funcionamento do serviço, além da destinação de recursos financeiros.

Assim, a propositura aqui discutida, caso se tornasse norma jurídica, estaria ameaçada de ser declarada inconstitucional por ferir a reserva de iniciativa, tendo em vista que a Suprema Corte não modificou seu entendimento de forma majoritária a fim de interpretar o art. 61 da CF/88 de maneira restritiva.

Nesse sentido, colaciona-se alguns julgados:

No julgamento da **ADI nº 3.403 (DJ de 24.08.2007)**, o STF declarou inconstitucional lei de autoria parlamentar que impunha às empresas públicas paulistas a obrigação de realizar anualmente exame de sangue em seus empregados, para verificação dos índices de colesterol e triglicerídeos. Em seu voto, o Relator observou que *a declaração de inconstitucionalidade é conclusão necessária da constatação de ofensa ao art. 61, § 1º, c, da Constituição Federal.*

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (**ADI nº 270 (DJ de 30.04.2004)**), a Corte declarou inconstitucional norma de constituição estadual que previa benefícios para servidores e empregados públicos da Administração Indireta contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho. Em seu voto, o Relator observou: *o fundamento do vício de iniciativa previsto no artigo 61, II, alíneas c e e, da Carta da República, basta, de per si, para considerar procedente a arguição.*

No julgamento da **ADIMC nº 2.799 (DJ de 21.05.2004)**, o Tribunal suspendeu a eficácia de lei estadual que criou programa de desenvolvimento, atribuindo sua gestão à Secretaria de Agricultura.



No exame da **ADIMC nº 2.405 (DJ de 17.02.2006)**, especificamente em relação ao referido programa, o relator da ADI observou, no julgamento: *cuida-se de dispositivo que impõe ao Governador um dever relacionado à adoção de uma política pública, o que interfere em suas prerrogativas de Chefe da Administração, em patente violação à separação de poderes, consagrada no art. 2º da Carta da República.*

No Recurso Extraordinário com Agravo (**ARE) nº 875.337 (DJ de 17.04.2015)** não havia na lei qualquer determinação dirigida especificamente a um órgão da estrutura do Poder Executivo. Na decisão, considerou-se que lei como essa padecia de inconstitucionalidade formal, por infringência ao art. 61, § 1º, II, e, da Carta Magna.

Portanto, o que se verifica atualmente é que o Supremo Tribunal Federal compreende que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar, previstas no art. 61 da Constituição Federal de 1988, não possuem interpretação taxativa, mas devem ser interpretadas buscando a preservação da separação e equilíbrio dos poderes. Logo, a presente proposição, embora possua conteúdo benéfico e de suma utilidade à população, especialmente neste cenário de pandemia, se mostra eivada de vício constitucional, por infringir a reserva de iniciativa.

5.1 Artigo 4º da propositura e o poder regulamentar

A título de elucidação, convém também tratar sobre a determinação insculpida no artigo 4º da presente propositura:

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar de sua publicação.

O poder regulamentar é prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e possibilitar sua efetiva aplicação.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal assim entende:

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da



Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna.

[ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]

Trata-se de ação direta na qual se pretende seja declarada inconstitucional lei amazonense que dispõe sobre a realização gratuita do exame de DNA. (...) Os demais incisos do art. 2º, no entanto, não guardam compatibilidade com o texto constitucional. (...) 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. (...) Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado e declaro inconstitucionais os incisos I, III e IV, do art. 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do art. 3º da Lei 50/2004 do Estado do Amazonas.

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

Destarte, lei de iniciativa parlamentar que determine prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente exorbita da autorização constitucional, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes.

CONCLUSÃO

Desta forma, opina **pela ilegalidade e inconstitucionalidade**, do projeto de Lei 8.518 de 2020.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 12 de Maio de 2020.



João Américo Rodrigues de Freitas
Consultor Jurídico Geral.

Anderson de Mélo
OAB-PE 33.933D
|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**

Rosana Amorim
Técnico Legislativo | **Mat. 961-1**

Vinícius Lira
Estagiário de Direito

Andrielle Karla da Silva
Estagiária de Direito

Flávio Gurgel Filho
Estagiário de Direito