

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 36-A/2023 CJLEG

PROTOCOLO: 2835/2023

DATA ENTRADA: 01 de Agosto de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.619 de 2023

Ementa: *Dispões sobre a Política Pública Municipal de Transparência de divulgação da lista de espera das pacientes que aguarda consultas médicas de especialidades, procedimentos de diagnósticos e cirurgia, na Rede Pública Municipal de Saúde do Município de Caruaru, e dá outras providências.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, institui a campanha “ coração pet - doação de sangue animal”, no âmbito do município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.619 de autoria da Vereadora Aline Nascimento.

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 Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa do autor da proposição: *O presente Projeto de Lei visa instituir a Política Pública Municipal de Transparência de divulgação da lista de espera das pacientes que aguarda consultas médicas de especialidades, procedimentos de diagnósticos e cirurgia, na Rede Pública Municipal de Saúde do Município de Caruaru. É sabido que os esforços do Poder Público para aprimorar a Saúde Pública, devem ser amplos, não somente no serviço de saúde em si, mas também em todos os serviços que envolvem o atendimento. Então, a transparência nos atendimentos quanto a consulta, fila de espera é fundamental para que os cidadãos, usuários do Sistema de Saúde Público Municipal, possam aguardar e saber quando será atendido, sendo uma forma humanizada*

de tratar os pacientes. A referida proposutura, respeita diretamente ao princípio da publicidade, que rege a Administração Pública, contido no artigo 37, da nossa Carta Maior: 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 (...) § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Ora, o acesso à informação em saúde pública é fundamental para reduzir iniquidades e promover transformações sociais necessárias para a qualidade de vida e bem-estar mais democrático dos cidadãos usuários do Sistema Único de Saúde. A presente proposta, atinge ao menos a ODS nº 3, Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, o qual versa sobre saúde e bem-estar, tendo como objetivo atingir a cobertura universal de saúde e eficiência no serviço de saúde prestado à população. O Poder Executivo Municipal acresceu em seu planejamento de gestão participativa, tanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 quanto na revisão do Plano Plurianual 2022/2025, “Consolidar o planejamento estratégico e utilizar indicadores para municipalizar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)”, então, a ação a qual requeremos, além de pensar em políticas públicas para a primeira infância, se adequa perfeitamente as diretrizes em que o Poder Público de Caruaru se comprometeu em sua PPA 2022/2025. Quanto a competência de legislar do município, a Constituição Federal é categórica em seu artigo 30, inciso I, que versa: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; Nesse sentido, leis que tratem sobre acesso da informação não se encontram no rol que trata sobre matérias exclusivas da União legislar, se adequando ao supracitado, vejamos o que rege a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 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 o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (STF - ADI: 2444 RS, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/11/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/02/2015) (grifamos) Para mais, é nítida a competência do vereador quanto a iniciativa legislativa, visto que a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo é taxativo quanto ao que determina o artigo 61, § 1º, de acordo como entende o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 878.911, e artigo 36, da Lei Orgânica do Município, vejamos: 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. (STF - ARE: 878911 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016) Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre: I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município; II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública; IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e



matéria tributária; V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal. VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. Por fim, vale destacar, que esta propositura encontra respaldo e diversos precedentes desta Casa Legislativa, que aprovaram leis que tratam sobre acesso à informação e transparência, de iniciativa legislativas de vereadores. Diante do exposto, tendo em vista de atender o interesse público, nada mais justo que com a aprovação da presente propositura, em face das razões arroladas na presente justificativa, esperamos a aprovação deste Projeto de Lei.

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 desta Casa Legislativa dispõe acerca das 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. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, **que assegurará a legalidade dos atos** relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente**, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, 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 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 sua autora, 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, cumprindo os requisitos da adequação.

Observa-se que a autora 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.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço- moralidade pública por parte do Poder Público Municipal, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

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 qualificada de dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

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

(...)

§ 3º - Por maioria de **dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 107 – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da **Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas

verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

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. MÉRITO

Em primeira análise, a atitude da excelentíssima Vereadora é pautada na devida importância dada a dignidade humana em relação ao atendimento da saúde pública com os pacientes. Tendo em vista que, o mal funcionamento da saúde pública tem afetado apenas os usuários do sistema, causando assim, um acumulado de desinformação sobre a situação real de como se dará às consultas, exames, procedimentos médicos e etc. O presente projeto tem como principal foco o fim da desinformação popular da situação de suas futuras atividades médicas a serem submetidas, utilizando-se da rede mundial de computadores, trazendo a transparência como essência. A objetivação do PL em análise, será através de políticas públicas de transparência que devem conter uma série de fatores para a realização do mesmo.

Além disso, analisando a legalidade do projeto, observa-se uma barreira colocada pela Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Casa. Compete ao Chefe do Executivo, propor norma sobre organização e funcionamento da administração municipal, incluindo as atividades inerentes à rede de saúde pública da cidade, desse modo o presente projeto de lei esbarra no vício de iniciativa. A norma em questão, de iniciativa da nobre parlamentar, viola o princípio da separação de Poderes na medida em que legisla sobre matéria, afeta à conveniência e oportunidade do Executivo Municipal, consistente em ato de típica gestão da coisa pública.

Neste sentido, o PL em questão descreve as obrigações que vêm sendo propostas no projeto e impõe atribuição que serão impostas ao Poder Executivo através da Secretaria de Saúde. Porém, vai de encontro com o comando normativo trazido no art. 36, LO e o art. 131, RI. Analisando de maneira sensível, o projeto também abrange matéria financeira, pois, para desenvolvimento, manutenção, análise e estruturação de sistema é necessário técnicos qualificados que tenham essa mão de obra e o custo do próprio sistema. Os artigos mencionados *in verbis*:

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;

[.]

VI – **Matéria financeira** de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional no 09/2003)

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre **matéria financeira**, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

[.]

IV – tratem de criação, estruturação e **atribuições das Secretarias** ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

[.]

Outrossim, na perspectiva do âmbito municipal, há a devida análise sobre os serviços prestados pela Secretaria de Saúde. Por conseguinte, um desses serviços é o VICON SUS, lançado no ano de 2018, disponível como aplicativo e na forma web, tendo o intuito de facilitar ainda mais o acesso aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), no município. A ferramenta, que possibilita que os cidadãos possam conferir suas solicitações de exames e consultas na rede municipal de saúde, nisto, traz como cerne a transparência do município para com os seus munícipes. Na prática dessa ferramenta, é observado que o PL em análise abrange as mesmas atividades que a Secretaria de Saúde já pratica em política de transparência, sendo assim, haveria duplicidade em obrigações dada a Secretaria.

Além de todo o exposto, atenta-se ao artigo 129 do Regimento Interno da Casa que traz em seu conteúdo, medidas que devem ser tomadas quando houver proposições idênticas, nisto, o artigo 129 desempenha um papel crucial no processo legislativo ao estabelecer uma regra clara para lidar com situações em mais de uma proposição legislativa com conteúdo idêntico que são apresentadas por diferentes membros do legislativo.

Em termos práticos, isso significa que a proposição que foi apresentada primeiro e, portanto, recebeu um número de identificação mais baixo, terá prioridade e será considerada pela Comissão. As demais proposições, que contenham a mesma matéria, serão arquivadas, evitando assim a duplicação de esforços e recursos no processo legislativo.

Essas medidas visam promover a eficiência e a ordem no trabalho legislativo, garantindo que o debate e a análise se concentrem na proposição original mais antiga. As devidas ações também contribuem para a agilidade na tramitação de projetos de lei, ajudando a evitar a sobrecarga de trabalho e o congestionamento na agenda legislativa.

Em resumo, o Artigo 129 estabelece um critério lógico e organizado para lidar com a apresentação de proposições legislativas idênticas, priorizando a proposição de numeração mais baixa

e arquivando as demais. Isso beneficia o processo legislativo ao garantir que a análise e a deliberação sejam conduzidas de maneira eficiente e consistente. *in verbis*:

Art. 129 – Ocorrendo a apresentação de mais de uma proposição contendo matéria idêntica, será considerada pela Comissão que as examinar a de numeração mais baixa, arquivando-se as demais.

Segue abaixo, quadro comparativo de ambas proposições no qual é possível visualizar a duplicidade da política de transparência proposta pelo Projeto de Lei 9.057 e o Projeto de Lei 9.619:

Projeto de Lei 9.057/2021	Projeto de Lei 9.619/2023
Art. 1º - É obrigatória a divulgação das listas de usuários que aguardam exames especializados e cirurgias eletivas em estabelecimentos da Rede Municipal de Saúde de Caruaru.	Art. 1º. Fica instituída a Política Pública de Transparência de divulgação da lista de espera de pacientes que aguardam consultas médicas de especialidades, procedimentos de diagnóstico e cirurgia, na Rede Municipal de Saúde do Município de Caruaru.
§1º - O sítio oficial da Prefeitura de Caruaru na internet disponibilizará as listas a que se refere o caput deste artigo, atualizadas semanalmente pela Secretaria Municipal de Saúde.	Art. 2º. A Política Pública de Transparência que trata o art. 1º, desta Lei, para assegurar a publicidade das informações, deverá: I – ser utilizada a rede mundial de computadores, por meio do sítio oficial da Prefeitura, podendo, também, utilizar outro meio eletrônico disponível para informação; [.]
§ 2º - As listas a que se refere o caput do art. 1º desta lei conterão os seguintes dados: [.] II - a data de solicitação do exame especializado ou da cirurgia eletiva; [.]	Art. 2º. A Política Pública de Transparência que trata o art. 1º, desta Lei, para assegurar a publicidade das informações, deverá: [.] II – publicar a data de solicitação e a estimativa de tempo de atendimento, de forma que o paciente possa acompanhar o andamento do pedido e a ordem de espera das consultas de especialidade, procedimentos de diagnóstico e cirurgias, na Rede Pública de Saúde; e [.]
§ 2º - As listas a que se refere o caput do art. 1º desta lei conterão os seguintes dados: [.] III - a posição em que o usuário se encontra na	Art. 2º. A Política Pública de Transparência que trata o art. 1º, desta Lei, para assegurar a publicidade das informações, deverá: [.]

respectiva fila de espera.

III – o Poder Executivo, por meio da Secretaria de Saúde, fornecer senha individual, pela qual o paciente acompanhará sua colocação na fila de espera e o tempo estimado para o atendimento.

Por fim, a presente Consultoria Jurídica opta pela ilegalidade e inconstitucionalidade do PL em análise, logo, leva-se o presente projeto ao arquivamento pela força da norma regimental.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica - pela **ILEGALIDADE** e **INCONSTITUCIONALIDADE** do projeto de nº 9.619/2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 11 de setembro de 2023.

EDILMA ALVES CORDEIRO
OAB/PE 30.967
Consultora Jurídica Geral

JOÃO AMÉRICO DE FREITAS
Consultor Jurídico Executivo

LUCAS FELIPE GOUVEIA CANUTO
Estagiário CJL



PODER LEGISLATIVO
DE CARUARU

CASA JORNALISTA JOSÉ CARLOS FLORENCIO