



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 033/2022

Projeto de Lei Ordinária nº 132/2022, que “Dispõe sobre a implantação do painel eletrônico no Pronto Atendimento Municipal de Sant'Ana do Livramento e dá outras providências.”. Constitucionalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Dagberto Reais, datada de 31/05/2022, acerca Projeto de Lei Ordinária nº 132/2022, que “Dispõe sobre a implantação do painel eletrônico no Pronto Atendimento Municipal de Sant'Ana do Livramento e dá outras providências.”. Recebida a solicitação de parecer em 02/06/2022. Autuado e rubricado até fls. 04.

Em linhas gerais, o PL em voga determina a instalação de painel eletrônico junto ao Pronto Atendimento Municipal objetivando que sejam informados relação com os nomes e especialidades dos médicos plantonistas, número de leitos disponíveis, número de internados, número de pacientes aguardando leito e atendimentos realizados, com a fixação do prazo de 60 (sessenta) dias para implantação.

Já num primeiro plano cabe ressaltar que o Pronto Atendimento Municipal presta serviço de caráter público à população, onde são realizados, via de regra, atendimentos de urgência e emergência. Ressalte-se não se desconhecer o fato do hospital Santa Casa de Misericórdia de Sant'Ana do Livramento, entidade filantrópica de caráter privado, responsável pela prestação dos serviços junto ao Pronto Socorro Municipal, estar sob intervenção do Município de Sant'Ana do Livramento, o que não altera em nada o entendimento esboçado no presente instrumento; tampouco desobriga que lhe sejam impostos mecanismos de publicidade¹² aos usuários.

¹ Constituição Federal.

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: [...] [grifo nosso]

² Exemplificativamente: Lei nº 8.080/1990.

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

O PL em voga pretende, legitimamente, dar máxima eficácia à transparência administrativa, fundamento indispensável para o regular funcionamento do Estado Democrático de Direito vigente, porquanto juridicamente organizado e submetido às próprias leis, o que demanda fiscalização constante da sociedade como um todo e impõe, como consectário, a devida publicidade dos atos administrativos, principalmente quando o serviço prestado possui caráter público.

Em situações análogas, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL Nº 6.742/2019. NORMA QUE DETERMINA A DIVULGAÇÃO DE DECISÃO JUDICIAL NO PRONTO SOCORRO MUNICIPAL. MATÉRIA QUE NÃO SE TRATA DE INICIATIVA RESERVADA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO VERIFICADA. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL OU MATERIAL. IMPROCEDÊNCIA. MEDIDA LIMINAR REVOGADA. A Lei Municipal nº 6.742/2019, de origem do Legislativo, limita-se a tornar obrigatória a divulgação, através da colocação de cartazes, do tempo de espera máximo, fixado em decisão judicial, para transferência do paciente do pronto socorro para hospital (72 horas para leito clínico e 48 horas para leito de UTI), sob pena de multa de R\$ 10.000,00. A norma nada dispõe acerca da organização ou forma de prestação dos serviços de saúde, limitando-se a instituir ferramenta que permite maior transparência na gestão pública e uma intensificação do controle dos cidadãos sobre o cumprimento de decisão judicial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083036160, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 22-05-2020) [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. LEI Nº 608, DE 2017. DIVULGAÇÃO À

VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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 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 munícipes, 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. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079286407, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 25-03-2019) [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 4.616/2017, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE DISPÕS SOBRE A OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA EM CONSULTAS E EXAMES MÉDICOS. NORMA QUE NÃO INTERFERE NO CONTEÚDO DO SERVIÇO DE SAÚDE, TAMPOUCO NA FORMA DE SUA PRESTAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO PRECEITO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075477570, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 09/04/2018) [grifo nosso]

O PL em exame não veicula regra que disponha acerca da organização ou da forma de prestação dos serviços de saúde. Pelo contrário, não traz nenhum novo ditame acerca das práticas administrativas



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

concernentes, instituindo tão somente ferramenta que possibilita ao maior controle sobre a eficiência do sistema.

Entretanto, é fato público e notório a situação financeiro pelo qual passa o hospital, razão pelo qual há que se avaliar, para fins práticos, se há a possibilidade financeira da efetiva implantação do objetivo do PL em voga. Todavia, ainda assim, não se denota a presença de inconstitucionalidade, entretanto, sugere-se alternativa de redação para o inciso V do art. 1º, “V- número de atendimentos que foram realizados;”, para que se evite qualquer interpretação no sentido de que os nomes dos pacientes poderiam vir a ser divulgados.

Em anexo, para fins de subsídio, Orientação Técnica IGAM nº 11.543/2022, datada de 06/06/2022, com entendimento um tanto diverso ao presente parecer, todavia, há que se observar que em âmbito municipal o funcionamento e a prestação de atendimento à população do Pronto Socorro, que seria de responsabilidade do Poder Público, é prestado pelo hospital Santa Casa de Misericórdia, mediante contraprestação da municipalidade, portanto, inafastável o caráter público do serviço prestado.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo³⁴, é pela constitucionalidade do PL nº 132/2022.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 7 de junho de 2022.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

³ STF. MS 24073.

⁴ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, ‘sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.’. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.

Porto Alegre, 6 de junho de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 11.543/2022.

I. O Poder Legislativo de Santana do Livramento solicita orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 132/2022, que "Dispõe sobre a implantação do painel eletrônico no Pronto Atendimento Municipal de Sant'Ana do Livramento e dá outras providências."

II. A matéria, em julgado análogo, nos autos da ADI nº 70080943996, diga-se, já foi objeto de julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Na oportunidade, o Tribunal reconheceu a constitucionalidade de lei municipal com o escopo de obrigar o município a divulgar lista de espera em consultas, exames médicos e cirurgias eletivas.

Consequentemente, de forma a fundamentar esta Orientação Técnica, serve-se dos fundamentos do julgado, que foram expostos no sítio eletrônico do referido tribunal, da seguinte forma:

"Por unanimidade, o Órgão Especial do TJRS julgou válida lei de Rio Grande que obriga a Prefeitura a divulgar lista de espera de consultas médicas, exames e cirurgias eletivas pelo sistema público de saúde do município.

O Prefeito de Rio Grande ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra a Lei Municipal nº 8.328/2019, proposta pelo Legislativo local, que obriga o município a divulgar a lista de espera em consultas, exames médicos e cirurgias eletivas na cidade.

Conforme o pedido, compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que interfiram na organização e funcionamento da estrutura administrativa do Município.

Nas alegações, o Prefeito afirmou que o cumprimento da referida lei implicaria em aumento de custo financeiro ao Município, pois demandaria a implantação de sistema informático e destacamento de servidores para a divulgação das



informações, às quais, atualmente, o ente público não tem acesso integral. Além disso, destacou que a divulgação de informações sobre o estado de saúde dos municípios implicaria em violação a seus direitos fundamentais.

O relator do processo, Desembargador Ricardo Torres Hermann, afirmou que a lei não dispõe sobre a organização e o funcionamento da estrutura administrativa municipal, mas tão somente determina a divulgação de informações que estão - ou deveriam estar - ao alcance da municipalidade". (Processo nº 70080943996).

Fonte: site do TJ/RS¹

Esse entendimento é consolidado, também, no que decidiu a mesma Corte, por exemplo, em outras Ações Diretas de Inconstitucionalidade com escopo semelhante. Veja:

[...]

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 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. (...) PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079286407, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 25-03-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 671/2018 DE PANTANO GRANDE-RS. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. PREJUDICADA. OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA EM CIRURGIAS, EXAMES E CONSULTAS MÉDICAS A SEREM REALIZADAS PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. 1. A preliminar de ilegitimidade ativa e de vício de representação resta prejudicada em face de nova petição acostada pelo proponente em que procedeu à emenda da inicial e juntou novo instrumento procuratório. 2. No caso concreto, tem-se que a norma nada dispõe acerca da organização ou forma de prestação dos serviços de saúde, limitando-se a instituir ferramenta que permite maior transparência na gestão pública e, conseqüentemente, uma intensificação do controle dos cidadãos sobre a regularidade do andamento dos procedimentos médicos na localidade. A lei atacada corporifica, assim, o exercício, pelo Poder Legislativo, do papel que lhe é constitucionalmente conferido para exercer a fiscalização dos atos da Administração Pública. Inconstitucionalidade formal não reconhecida. AÇÃO

¹ Fonte: <http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=468848>



DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079285235, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhelein, Julgado em: 13-05-2019)

Entendimento que decorre de decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2.444/RS, veja:

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. (...) 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. (Grifo é nosso).

Logo, portanto, o que se verifica é que não há nenhum obstáculo que impeça o município de legislar no sentido presentemente comentado e que pode o vereador propor a presente proposição.

O detalhe a ser observado, no entanto, é na forma como está disposta a redação da proposição.

Diversamente, por exemplo, das leis objurgadas pelos Tribunais acima referidos, todas de iniciativa do Poder Legislativo, que obrigam a Administração Pública Municipal à manutenção e à publicação de meras listagens, sob o crivo de se conferir transparência aos atos executivos, a redação presente no PL analisado refoge a esse contexto e refere expressamente o que e como deverá se realizar a divulgação em sitio eletrônico.



No art. 3º, como exemplo, está definido o prazo para se instituir o painel com as informações. O art. 4º define o local que deve estar localizado.

Essa espécie de disposição enseja quebra ao princípio constitucional da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição Federal² e, nisso, apresenta-se conteúdo manifestamente inconstitucional.

Além disso, não há como se especificar a inserção de entidade específica, no caso, a Santa Casa de Misericórdia, no bojo normativo, destinando a ela a ação. Fere-se o princípio da impessoalidade, primeiramente. Depois, conforme os precedentes precitados, a instituição, por vereador, do comando da obrigação de divulgação das listas somente é possível em caráter genérico e abstrato destinando-se à Administração Pública no geral, devendo a medida se dar em sítio eletrônico ou mediante afixação de cartazes.

Logo, opina-se que não haveria sustentação constitucional para ser proposta no âmbito local norma com essas disposições.

Todavia, a fim de auxiliar o consultante, é possível que o Projeto de Lei receba a seguinte redação (análoga ao objeto da ADI 70080943996):

Projeto de Lei nº __, de __ de _____ de __

"Dispõe sobre a apresentação mensal do balanço de cirurgias eletivas, consultas médicas e exames médicos realizados, assim como a lista de espera destes na respectiva ordem de cadastro em que foram executados e os que ainda se encontram em aguardo."

Art. 1º Fica a Administração Pública do Município de Santana do Livramento/RS obrigada a apresentar mensalmente o balanço de cirurgias eletivas, consultas médicas e exames médicos realizados, assim como a lista de espera destes na respectiva ordem de cadastro em que foram executados e os que ainda se encontram em aguardo.

Parágrafo único. Fica proibido a divulgação de consultas e/ou exames de pacientes classificados como Infecto-Contagiosos.

² "A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta os interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração" (Meirelles, Hely Lopes Direito Municipal Brasileiro, 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 585.).



Art. 2º A divulgação da lista de espera dar-se-á através do site na internet mantido pelo Executivo Municipal.

Art. 3º Esta Lei poderá ser regulamentada no que couber

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

III. Diante do exposto, especialmente com base nos julgados acima colacionados, verificam-se empecilhos de ordem técnica ao tramite legislativo do Projeto analisado que trazem quebra ao princípio constitucional da separação dos poderes na forma com que está redigido o texto da proposição.

Para que esta adquira lastro de legalidade e constitucionalidade, então, para tramitar legislativamente, por ser editada por parlamentar, recomenda-se que seja revisto o seu texto. O IGAM, a fim de contribuir neste sentido, sugere, no final do item II desta Orientação Técnica, redação à proposição que abstraem as suas inconsistências e não modificam o seu objeto.

O IGAM permanece à disposição.


THIAGO ARNAULD DA SILVA
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS Nº 114.962


EVERTON MENEGAES PAIM
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS 31.446