



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Para: Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Assunto: Impugna a análise preliminar do PL nº 05/2019.

Senhor Presidente

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a vereadora Patricia Beck, vem por meio deste apresentar IMPUGNAÇÃO a análise preliminar do Projeto de Lei nº 05/2019, sob alegação de antijuridicidade:

## I – DOS FATOS

Encaminhado o Projeto de Lei nº 05/2019, o qual “*Estabelece a obrigatoriedade das Unidades de Pronto Atendimento do Município de Novo Hamburgo fixarem, em lugar visível, a lista dos médicos, que estejam lotados nas unidades e que devam prestar atendimento à população*”, teve parecer da Procuradoria-Geral, que entendeu a antijuridicidade da proposição.

O parecer foi acolhido pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que notificou a autora para apresentação de impugnação, no prazo de 10 dias úteis.

Segundo o parecer apresentado pela Procuradoria desta Casa Legislativa, compete aos Municípios legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. Salientou que a autonomia municipal erige-se à condição do princípio estruturante da organização institucional do Estado Brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada.

Asseverou, que em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

No prosseguimento da análise, observou a “inconstitucionalidade que macula o art. 3º, da proposição, haja vista que o dispositivo menciona “painéis



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

eletrônicos" e, ao fim, conclui que o projeto objetiva dispor sobre como o órgão público estatal prestará seus serviços, ou a maneira como dará azo à transparência e publicidade das listas dos médicos e do serviço em si. Prosseguiu, o raciocínio, afirmando que não pode o Parlamento se ingerir em matéria eminentemente administrativa, *in casu*, mencionar ou referir painéis eletrônicos e o modo de operação, ou ainda como o Poder Executivo – quem administra os serviços - concretizará o objeto da lei em si.

Sinalizou a técnica legislativa que norteia o devido processo legal, por consumar que esta proposição não resultará em lei de pequena repercussão, devendo-se conceder prazo hábil, visando não apenas a ampla publicidade à futura norma jurídica, mas também prazo razoável para sua implantação conforme preconizado pela Lei Complementar nº 95/1998, art. 8º:

Art. 8 A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

Por fim, expôs que o prosseguimento do processo legislativo dependerá do preenchimento dos requisitos de juridicidade, em sentido amplo, fazendo-se necessária sua adequação conforme os aspectos apontados, sobre tudo no que tange à supressão do art. 3º e a observância da Legística Formal, à luz da Lei Complementar nº 95/1998.

## II – DO DIREITO

Diante do parecer exarado, calha esclarecer que em outros estados da federação, como em São Paulo, por exemplo, já existe normatização cujo proponente originou-se no Poder Legislativo, no mesmo sentido da proposição apresentada pela vereadora Patricia Beck.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Quanto à competência, o Projeto de Lei nº 05/2019, de origem parlamentar, estabeleceu a necessidade de divulgação dos médicos plantonistas, através de lista diária da escala médica fixada em local visível, nas unidades de pronto atendimento do Município de Novo Hamburgo.

Conforme já explanado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, é cediço o artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios, por força do disposto no artigo 8º, caput<sup>1</sup>, da Carta referida, dispõe incumbir ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, *in verbis*:

Art. 60 – São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II – disponham sobre:

(...).

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Trata-se, de iniciativa reservada ao Prefeito, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essas matérias, sob pena de usurpação da iniciativa, eivar de constitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Na mesma linha, o disposto no artigo 82, incisos II, III, e VII, da Constituição Estadual:

Art. 82 – Compete ao Governador, privativamente:

(...).

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...).

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

<sup>1</sup> Art. 8º – O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observando os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Os dispositivos constitucionais trazidos a lume são coronários do princípio da harmonia e independência entre os poderes, expressamente consignado no artigo 10, da Carta Provinciana:

Art. 10 – São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Contudo, percebe-se que tal não é a hipótese vertente.

Com efeito, ao criar a obrigação da divulgação dos médicos plantonistas, através de lista diária da escala médica fixada em local visível, nas Unidades de Pronto Atendimento do Município de Novo Hamburgo, o Poder Legislativo Municipal, não teve como escopo a criação ou gerência sobre o funcionamento de órgãos da administração pública, nem interferiu, de modo direto, na prestação do serviço de saúde no Município, de forma que não fere os princípios da Simetria, da Independência e da Harmonia entre os poderes, consagrados no artigo 10, da Constituição Estadual.

Pelo contrário, a proposição pretende, legitimamente, dar máxima eficácia à transparência administrativa, fundamento indispensável para o regular funcionamento do Estado Democrático de Direito vigente, porquanto juridicamente organizado e submisso às próprias leis, o que demanda fiscalização constante da sociedade como um todo e impõe, como consectário, a devida publicidade dos atos administrativos.

Neste sentido, ressalta-se, que a publicidade dos atos administrativos, enquanto princípio que impõe a transparência no âmbito da administração pública, institui mandamento de natureza constitucional, visto no artigo 37, da Constituição Federal e no artigo 19 da Carta Estadual, respectivamente, dispositivos que, não por acaso, dão início, em cada esfera, à normatização da administração pública, *in verbis*:

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, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da imparcialidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95).

Nesse sentido, demonstra-se firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade da observância do Princípio da Publicidade, conferindo transparência ao serviço público de saúde, conforme segue:

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. LEI Nº 608, DE 2017. DIVULGAÇÃO À 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 municípios, 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).

Quanto a inconstitucionalidade observada pela Procuradoria desta Casa Legislativa, na análise do Projeto de Lei nº 05/2019, compreendeu a mácula do art. 3º desta proposição, por mencionar “painéis eletrônicos”, equipamentos já existentes nas Unidades de Pronto Atendimento, cabe trazer ao exame o teor da Lei objurgada supracitada (Lei Municipal de Pantano Grande nº 608, de 2017), sobre a qual sua transcrição se faz necessária, por ser um caso análogo:

Art. 1º Torna obrigatória a divulgação da lista dos médicos Plantonistas e responsáveis pelo Plantão dos Postos de Saúde, Pronto-



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Atendimentos, Pronto-Socorro do Município e Serviços Terceirizados de Plantão Médico de Saúde instalados no município de Pantano Grande;

§ 1º Da lista a que se refere o caput deste artigo, deverão constar o(s) nome(s) do(s) médico(s), especialidade, dias e horários de atendimento do(s) médico(s) e do local de atendimento, número de fichas disponíveis, inclusive nos serviços médicos de plantão terceirizado;

§ 2º Incluem-se no disposto neste artigo aos Pronto-Atendimentos, Pronto-Socorro e Postos de Saúde do Município e serviços terceirizados;

§ 3º O informativo de que se trata esta Lei deverá ser feito através de cartaz, painel ou similar, com dimensões mínima de 50 cm x 40 cm, fixados em local visível e de fácil acesso ao público;

§ 4º A informação poderá ser concedida também pelo telefone do local de atendimento;

Art. 2º Cabe ao Poder Executivo divulgar à população o número de telefone para denúncias e informações sobre os plantões;

Art. 3º O disposto nesta Lei será regulamentado por Decreto do Executivo Municipal no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data da sua publicação;

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

Nota-se que os parágrafos 3º e 4º acima, tratam da forma como a Lei deverá ser adotada, indicando o formato de cartaz, painel ou similar, com dimensões mínimas e podendo ampliar a informação por telefone. Nesse diapasão, segue o entendimento do Des. Tasso Caubi Soares Delabary, em relação à Lei Municipal de Pântano Grande:

Do que se extrai, 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.

A norma impugnada, 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.

Evidencia, assim, o interesse público primário da população municipal de ter amplo acesso às informações acerca da escala de médicos, que, muitas vezes, é inobservada pelos profissionais da



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

saúde e não fiscalizada pelo Poder Executivo, dada a magnitude da máquina pública. Certamente que, em havendo a divulgação das listas de escala, a própria população poderá fiscalizar de perto se determinado profissional está ou não cumprindo o seu horário de trabalho. Acórdão Nº 70079286407 (CNJ: 0293852-60.2018.8.21.7000) 2018/Cível.

Desse modo, o art. 3º, do Projeto de Lei 05/2019, não deve ser objeto de inconstitucionalidade, devido a menção dos “painéis eletrônicos”, pois estes já estão disponíveis nas Unidades de Pronto Atendimento, a utilização destes meios não implicam em aumento de despesas ao Poder Executivo, como também não interferem nos atos administrativos, apenas permitem maior transparência da Administração quanto à prestação dos serviços públicos.

Cabe salientar que o art. 5º, inciso XXXIII, combinado ao art. 37, §3º, incisos I, II e III da Constituição Federal, prevê:

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 (...).

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. 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:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

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

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Ainda, quanto a citação dos “painéis eletrônicos”, reiterando que tais equipamentos já se encontram nas Unidades de Pronto Atendimento, não gerando custos a sua utilização, corroborando com o tema, dispõe o art. 3º, incisos I, II, III e IV,



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

da Lei 12.527/2011, que a publicidade é regra, sendo o sigilo exceção:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I- observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II- divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III- utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V- desenvolvimento do controle social da administração pública.

Logo, há de se observar que o dispositivo que menciona “painéis eletrônicos” também não objetiva dispor sobre como o órgão público estatal prestará seus serviços, não havendo afronta ao preceito constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, e não evidencia a invasão de competência. A proposição apenas busca a observância da Lei citada.

Cabe salientar, que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento, consolidado no ARE nº 878.911/RG, que resultou na edição do Tema nº 917:

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, parágrafo 1º, inciso II, alíneas “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).

Por fim, quanto a adequação dos aspectos apontados e a observância da Legística Formal, à luz da Lei Complementar nº 95/1998, afirma que a presente proposição será emendada de forma que prossiga o processo legislativo satisfatoriamente.

## III – DO PEDIDO

Ante o exposto, requer a **IMPUGNAÇÃO** da análise preliminar e o



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

encaminhamento do Projeto de Lei nº 05/2019 ao Plenário para apreciação.

Novo Hamburgo, 26 de abril de 2019.



Patricia Beck  
Vereadora