



PARECER JURÍDICO: 008/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.312/2021

EMENTA: “Dispõe sobre a divulgação da Relação dos Medicamentos disponíveis na Rede Pública Municipal, no município de Imbituba e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.312/2021, que dispõe sobre a divulgação da Relação dos Medicamentos disponíveis na Rede Pública Municipal, no município de Imbituba e dá outras providências.

O Projeto de Lei Complementar em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 11 de março de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade do seu texto em 15 de março de 2021.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.



É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *sus*, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

A contextura do Projeto de Lei é estabelecer normas para que seja observado o dever legal e constitucional de dar publicidade dos atos do Poder Executivo e possibilitar o acesso à informação a todos os cidadãos, não criando, extinguindo ou modificando órgão administrativo, tampouco conferindo 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 Chefe do Governo Municipal.

A Constituição Federal de 1988, com base na tripartição dos Poderes, disciplina sobre a iniciativa a partir do seu artigo 61, o qual prevê:

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 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;

(...)



O artigo 61, § 1º, da CF/88, por sua vez, apresenta os casos em que o poder de iniciativa é privativo do Chefe do Executivo, para que se mantenha a harmonia e a independência entre os Poderes. Destarte, não se presume a reserva de iniciativa, a qual deve resultar de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis.

A pretensão ora analisada nada mais fez do que determinar a divulgação de informação pública com claro intuito de aperfeiçoar a fiscalização e o controle social sobre a saúde. Se o Município 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, nota-se que os artigos do projeto não avançam na área daquilo que se conhece como “reserva da administração”, bem como não se vislumbra o advento capaz de impactar os cofres municipais.

Ou seja, o § 1º do artigo supra, não prevê restrição expressa à deflagração de projeto de lei por iniciativa parlamentar, estabelecendo a obrigação de o Poder Público assegurar publicidade às listagens de medicamentos disponíveis na rede pública de saúde, não se tratando, portanto, de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente.

Assim, 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 Magna.

Nesse passo, em relação à técnica Legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

Prefacialmente, cumpre ressaltar que a matéria proposta neste Projeto de Lei em análise é louvável, pois reflete preocupação com o direito à transparência pública e eficiência dos serviços públicos de saúde. Isso porque a proposição ventilada visa facilitar o acesso à informação quando prevê a divulgação da relação de medicamentos disponíveis na rede de saúde pública municipal, seja no site oficial da Prefeitura, seja nas Unidades de Saúde.

In casu, observa-se que a proposição visa concretizar e tornar efetivo o princípio da publicidade que está contido no art. 5º, XXXIII, que legitima a atuação da Administração Pública e viabiliza o controle dos atos públicos pela sociedade, preceito que deve ser observado por todos os órgãos da Administração Pública.



Noutro giro, o Projeto de Lei está em consonância com o regramento constitucional a respeito do direito à saúde, especialmente consagrado no artigo 6º como direito fundamental e, como tal, possui aplicabilidade imediata, nos termos do § 1º do artigo 5º da CF.

Seguindo essa perspectiva constitucional, a Lei n. 12.527/2011 também estabeleceu as diretrizes que devem ser observadas para que assegurar o direito à informação, *ex vi*:

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.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

O objetivo relevante da medida pretendida é proporcionar o conhecimento aos pacientes da rede pública de saúde a relação de todos os medicamentos oferecidos gratuitamente. Assim, a divulgação desejada corrobora com a transparência na gestão pública com supedâneo nas diretrizes da Lei de Acesso à Informação.

Outrossim, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre organização e funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS do país, de igual sorte prevê o direito à informação sobre o serviço de saúde em seu art. 7º. Vejamos:

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:

(...)

- V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;
- VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;



Não obstante, o art. 30 da Constituição da República contempla o conjunto de competências materiais e legislativas, como também a competência suplementar dos municípios desde que presente o requisito primordial de fixação que é o interesse local. Verifica-se, portanto, que o texto normativo do Projeto de Lei se insere na definição de interesse local, pois além da pretensão veicular competência material do Município, a proposta do legislador estabelece aprimoramento da transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública.

Ensina Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 11ªed., atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 107) o que caracteriza o interesse local:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Nesse sentido, no que tange especificamente a matéria tratada no presente Projeto de Lei, há diversos entendimentos no sentido de possibilidade de leis municipais de iniciativa parlamentar atinentes à divulgação de informações públicas em sítios eletrônicos - transparência ativa.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 2.277/2018, que ‘dispõe sobre a divulgação na internet na página oficial do site da Prefeitura Municipal de Cravinhos-SP, e nas unidades básicas de saúde do Município, relação dos medicamentos dos mesmos, e dá outras providências’. Ação improcedente. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Sem ofensa ao princípio da separação de poderes. Princípio da publicidade e da eficiência. Inocorrência de aumento de despesas (art. 25 e 176, I, CE), porquanto a própria administração já dispõe de controle dos medicamentos e de site oficial, bastando que os dados sejam ali inseridos. Inconstitucionalidade não configurada. Ação improcedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2161893-39.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/03/2019; Data de Registro: 14/03/2019)

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. (...) 6. Ação julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Dias Toffoli, julgada em 6.11.2014).

O Projeto de Lei trata, conforme informa a respectiva justificativa, de proposição que visa assegurar a publicidade e transparência, fornecendo maior efetividade aos princípios consagrados no artigo 37 caput da CF/88.

Dessa forma, a Assessoria Jurídica da Presidência s.m.j., entende que o Projeto de Lei sob parecer prospera em benefício da coletividade e não se vislumbra óbice ao pretendido, visto que o mesmo atende aos pressupostos constitucionais e legais e, sob o aspecto jurídico, encontra-se apto a ser aprovado até o presente momento.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** com regular tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 5.312/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 22 de março de 2021.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707