



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

Projeto de Lei nº 58/23 – Dispõe sobre a instalação de painéis eletrônicos (painel eletrônico da transparência) nas unidades de pronto atendimento (UPAS) e hospitais do município de São Pedro.

Ao analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

Submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente conclui que não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.

Isso posto, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser apreciada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

São Pedro, 12 de junho de 2023.

Sala das Comissões,

Elias Garcia-Candeias
Presidente

Adriano Vitor de Oliveira.
Relator

Albino Antunes
Secretário



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

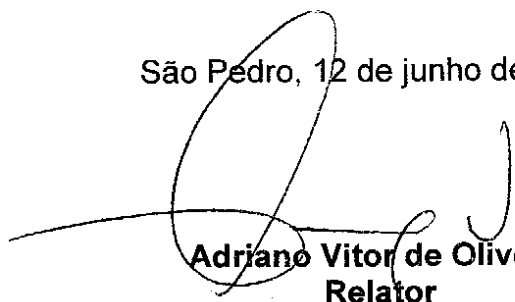
Relatório.

Trata-se de **Projeto de Lei nº 58/23** – Dispõe sobre a instalação de painéis eletrônicos (painel eletrônico da transparência) nas unidades de pronto atendimentos (UPAS) e hospitais do município de São Pedro.

Verifica-se que atende aos requisitos legais e não possui vícios que impeça sua apreciação em Plenário.

Diante do exposto, com a anuência dos demais integrantes do colegiado, bem como da Relatoria desta Comissão Permanente, abaixo subscrita por seus componentes, julga o Projeto de Lei supra, apto à apreciação pelo Plenário desta Edilidade.

São Pedro, 12 de junho de 2023.


Adriano Vitor de Oliveira
Relator



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 058/2023: DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE PAINÉIS ELETRÔNICOS (PAINEL ELETRÔNICO DA TRANSPARÊNCIA) NAS UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTOS (UPAS) E HOSPITAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO

Autor: Vereador José Roberto de Moura – DuDu e Vereadora Alessandra Pisco;

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa dos Ilustres Vereadores mencionados em epígrafe, enquanto representantes do Poder Legislativo local, que visa dispor sobre o dever de instalação de painéis eletrônicos (Painéis da Transparência) no âmbito das Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e dos Hospitais do Município de São Pedro/SP.

A propositura também estabelece as informações que deverão constar nos aludidos painéis, bem como impõe o dever das entidades administradoras das referidas unidades de saúde quanto à aquisição e manutenção de equipamento próprio para o funcionamento do respectivo sistema, além de disponibilização de acesso on-line de tais informações à população.

Na justificativa apresentada pelos nobres parlamentares, em apertada síntese, aduz-se acerca da importância da medida, a qual tem aptidão de fornecer maior transparência acerca dos atendimentos de saúde na cidade, além de permitir o acompanhamento para fins de logística na saúde, permitindo que os pacientes possam optar pela unidade cujo atendimento esteja mais rápido, bem como pode permitir que os profissionais das unidades possam ter acesso a informações mais claras, o que resultará em melhor organização e atendimento à população local.

É o relatório, passo a opinar.

II. CONSIDERAÇÕES TÉCNICO-JURÍDICAS

II.1 DO VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR – MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO

Inicialmente, cumpre observar que o Município detém competência para legislar sobre a matéria ora analisada, a qual é garantida pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como pelo artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, haja vista que se trata de assunto de interesse local.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Entretanto, no que se refere à iniciativa da propositura apresentada, há que se ponderar, com o devido respeito aos nobres Edis autores do projeto, que este possui vício de iniciativa para a deflagração do processo legislativo, porquanto delibera acerca de assuntos de gestão administrativa, bem como trata de atribuições inerentes às Secretarias Municipais, senão vejamos.

O projeto em análise tem por objeto a imposição de dever legal de aquisição painéis eletrônicos com informações intrínsecas às referidas unidades de saúde pública na seara municipal, quais sejam a UPA e os Hospitais Municipais. Com efeito, em que pese a louvável intenção dos parlamentares subscritores da propositura em trazer maior transparência aos serviços públicos de saúde, buscando favorecer o atendimento aos pacientes e de viabilizar melhores condições materiais aos profissionais do setor, há que se observar, entretanto, que a providência buscada constitui em imposição de obrigações de caráter específico e concreto à Administração Pública e ao Poder Executivo.

O projeto estabelece que o aludido "Painel Eletrônico da Transparência" deverá ser instalado em todas as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Hospitais do Município de São Pedro, cabendo às suas respectivas administrações o dever de aquisição, instalação, operacionalização e manutenção dos equipamentos próprios para o funcionamento adequado do aparato, além da disponibilização de acesso pela internet das informações que devem constar do aludido painel.

Neste ponto, é relevante observar que a administração das referidas unidades de saúde pública, vinculadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), se dá diretamente pelo Poder Executivo, através das Secretarias competentes, ou por entidades privadas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público na forma da Lei.

Outrossim, tem-se que a propositura não apenas traça diretrizes genéricas e abstratas às entidades administradoras, mas impõe deveres concretos de aquisição, instalação e manutenção de equipamentos e serviços específicos a serem cumpridos pelo Poder Público, o que pode ser entendido como atos de gestão e/ou administração, incluindo atribuições a setores próprios do Poder Executivo, exercendo atividade que é tipicamente conferida a este Poder, e violando o princípio constitucional da Separação dos Poderes.

Referido princípio está previsto no artigo 5º da Constituição Estadual que, em consonância com o artigo 2º da Constituição Federal, estabelece que "São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Tal disposição também encontra guarida no artigo 7º da Lei Orgânica Municipal.

Preleciona Celso Ribeiro Bastos: *"O princípio da separação dos poderes está consagrado em nosso Código Político desde 1824. Na constituição vigente, está no art. 2º, que diz: 'São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo,*



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

o Executivo e o Judiciário'. Note-se que a Lei Maior refere-se a ele ainda uma vez no seu art. 60, § 4º, III. Cuida-se aí de enunciar quais as matérias insuscetíveis de serem objeto de uma emenda constitucional, dentre elas figura 'a separação dos poderes'. É, portanto, um princípio insuprimível da nossa Constituição. Isto presta-se, sem dúvida, a revelar a importância que o constituinte lhe dispensou" (Curso de Direito Constitucional, 14ª edição, p. 302).

O § 2º do mencionado dispositivo, dispõe que "O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição".

O artigo 47, por sua vez, discorre acerca das atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...) II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...) XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...) XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; (...) XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR) a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (...)

No que diz respeito a iniciativa de leis no âmbito municipal, Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 2014, p. 633), disciplina que:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental".

Note-se, portanto, que o rol de matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo é restritivo. A Constituição do Estado de São Paulo dispõe, em seu artigo 24:



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) §2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - Declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal.

Embora mencione o Governador do Estado, é certo que a norma é aplicável aos Municípios; por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual, razão pela qual, o chefe do Poder Executivo Municipal tem iniciativa exclusiva apenas das leis que tratam das matérias mencionadas no § 2º do artigo 47 da Constituição Bandeirante.

Neste passo, cumpre asseverar que quando as determinações contidas em lei de iniciativa parlamentar disciplinam atos de gestão administrativa, tem-se, assim, que extrapolam os limites da iniciativa parlamentar no tocante à definição de atribuições ao Poder Executivo, violando o disposto nos artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, da Constituição Paulista, conforme já se posicionou a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 10.484/2022, do Município de Santo André, de iniciativa parlamentar, a qual instituiu a carteira municipal de saúde da mulher, dando outras providências - Lei impugnada que não se limitou a estabelecer regras programáticas, genéricas e abstratas a serem adotadas pela Administração Municipal em matéria de saúde pública, mas, sim, delimitou sua forma e modo de agir e, dessa maneira, interferiu em atos de planejamento, organização e gestão administrativa, matéria cuja iniciativa legislativa é reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo - Violação dos arts. 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", e 144 da Constituição Estadual - Precedentes do Órgão Especial Ação procedente (ADI nº 2119923-20.2022.8.26.0000, Rel. Des. Matheus Fontes, j. 19.10.2022).



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

A jurisprudência majoritária entende que a prática legislativa que consigna obrigações específicas por parte da Administração Pública, quando de iniciativa parlamentar, invade a esfera própria do Executivo, violando o princípio constitucional da separação e harmonia entre os Poderes. Isto porque a imposição de atos concretos e obrigações específicas demandam da Administração Pública medidas de singular planejamento, organização e de execução de serviços públicos, conforme já se posicionou a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.180, de 26 de novembro de 2014, do município de Ourinhos, que 'institui o programa municipal de apoio à pessoa com deficiência física e mobilidade reduzida'. Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir o mencionado programa social interferiu diretamente na área de administração municipal, criando obrigações para o Poder Executivo, em evidente ofensa ao princípio da separação dos poderes, já que impôs à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência Social, a coordenação de todas as atividades relacionadas ao respectivo projeto (art. 4º), atribuindo-lhes, por exemplo, a responsabilidade pelo recebimento, aquisição e distribuição de equipamentos (art. 3º), bem como por eventuais reparos necessários (artigo 5º), realização de cadastros (art. 4º, I), realização de convênios (art. 6º) e pela divulgação do programa (art. 7º). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, 'não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização; como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário' (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente” (ADI nº 2008524-30.2015.8.26.0000, rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. em 29-7-2015).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.971, de 7 de abril de 2016, que 'Obriga o Poder Público Municipal a instalar brinquedos adaptados para crianças portadoras de deficiência nos parques e áreas de lazer no âmbito do Município de Suzano, e dá outras providências'. Preliminar - Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município Inadmissibilidade Ausência de parametricidade. Programa governamental - Competência do Executivo para a organização e planejamento das políticas públicas Vício de iniciativa A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Criação de despesas sem indicar a fonte dos recursos disponíveis para fazer frente aos novos encargos Inadmissibilidade. Violação aos arts. 5º, 25, 47, II, XIV E XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente." (ADI n.º 2255681-78.2016.8.26.0000, rel. Des. Carlos Bueno)

Assim, conforme já mencionado acima, a determinação de prática de atos concretos de gestão e planejamento, tais como a aquisição, instalação e manutenção dos bens e serviços relacionados ao objeto da propositura, ainda que de reconhecida relevância e utilidade na prestação de serviços da área da saúde pública, é medida administrativa a ser tomada conforme critérios de conveniência e oportunidade a serem observados pelo gestor público, o qual detém a função típica de administrar a coisa pública, que por sua vez se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

Além disso, também é ponderoso considerar que atualmente as unidades de saúde destinatárias dos deveres contidos no projeto são administradas pelo Hospital Beneficente São Lucas de São Pedro, instituição privada sem fins lucrativos que atua na saúde pública através de convênio com a Prefeitura local. Neste sentido, tem-se que a imposição do dever contido na propositura geraria custos adicionais consideráveis e não previstos no ajuste firmado entre as partes, o que tem aptidão de interferir no equilíbrio econômico-financeiro das avenças, sendo que em casos semelhantes o Colendo Órgão especial do TJSP já entendeu que tais questões, quando importem em relevante impacto nas expensas firmadas em pacto realizado pela Administração no âmbito da prestação de serviço público, se inserem na chamada reserva de administração, cujos assuntos relativos são de iniciativa do chefe do Poder Executivo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.531, de 20 de abril de 2021, do Município de Franco da Rocha, que 'obriga as empresas concessionárias de transporte público coletivo do Município de Franco da Rocha a cumprirem os protocolos de higienização do Plano São Paulo bem como os ditames desta lei'. I. PERDA DO OBJETO DA AÇÃO NÃO VERIFICADA. Legislação local que impõe medidas restritivas de direitos a fim de manejar a atual pandemia do Sars-Cov-2 não precisa se amoldar às regras de outros níveis federativos. Precedente do E. STF. II. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO. Legislador que, ao regulamentar as medidas de higienização a serem adotadas pelas empresas de ônibus atuantes no Município, em cumprimento aos protocolos estabelecidos a fim de manejar a atual epidemia do Sars-Cov-2, e ao proibir a



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

circulação de passageiros em número superior ao de assentos, fixando, ainda, prazo para a regulamentação dessas obrigações, instituiu medidas que importam relevante impacto nas receitas da empresa prestadora do serviço de transporte público urbano, violando, assim, o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Questão inserida no âmbito da chamada reserva da administração. Cabe ao Chefe do Executivo, analisando dados técnicos fornecidos pelos órgãos competentes, decidir pela conveniência e oportunidade da recomposição do equilíbrio econômico financeiro. Vício material decorrente da usurpação de competências materiais do alcaide. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 47, inciso II, da Constituição Estadual. Preliminar afastada. Ação julgada procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101031-97.2021, Rel. Des. Moacir Peres, j. 09/03/2022)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros da Região Metropolitana de São Paulo – SETMETRO que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.049, de 11 de junho de 2014, do Município de Franco da Rocha, que "obriga a instalação de ar condicionado nos veículos de transporte coletivo e dá outras providências". Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Separação de Poderes. Matéria que se insere no âmbito da chamada reserva de Administração, inadmitindo tratamento por lei de iniciativa parlamentar. Indevida interferência na gestão de contratos administrativos, com potencial desequilíbrio econômico-financeiro. Ação direta julgada procedente, com efeitos ex tunc." (ADI nº 2226796-78.2021.8.26.0000, Rel. Des. Fábio Gouvêa, j. 01/06/2022)

Destarte, é possível se concluir que tanto no caso das Unidades de Pronto Atendimento (UPAS), quanto no caso dos Hospitais Municipais, a medida contida na propositura se revela como assunto de gestão administrativa. Por conseguinte, se afere que o projeto de lei em análise pode consubstanciar uma invasão de esfera de atuação reservada ao Chefe do Executivo, em afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, resultando numa inconstitucionalidade por vício formal subjetiva do projeto de lei em apreço, em razão de vício de iniciativa, decorrente de competência exclusiva do Poder Executivo.

II.2 DA EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA (LC Nº 95/1998) EM RELAÇÃO AO ARTIGO 7º.

Analisando-se o projeto em tela, é possível verificar que este contém vício de técnica legislativa em relação à parte final do art. 7º, no trecho abaixo grifado:

Art. 7º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário. (Grifou-se).



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Portanto, por uma questão de boa técnica legislativa, é recomendada a exclusão da parte do enunciado do art. 7º do projeto, anteriormente grifada, referente à cláusula geral de revogação sem especificação expressa das normas revogadas.

II.3 DOS REQUISITOS LEGAIS PARA TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO

Por fim, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa para o caso em apreço é o de maioria simples, nos termos do artigo 193, §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Pedro, devendo obedecer aos dois turnos de discussão e votação, presente a maioria dos Vereadores.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino:

- a) pela inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa do presente projeto de lei, o qual viola normas da Constituição Federal de 1988 e da Constituição do Estado de São Paulo, bem como pela sua desconformidade com a Lei Orgânica Municipal, vez que se trata de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo;
- b) Pela existência de vício de técnica legislativa na redação da parte final do seu artigo 7º, ao prever cláusula geral de revogação sem especificação das normas revogadas.

Destaco, por derradeiro, que o presente parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, servindo como norte basilar de modo a evitar, eventualmente, potencial ofensa à legislação vigente, restando ressalvada ainda a análise das Comissões Regimentais, e cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Pedro/SP, 01º de junho de 2023.

VICTOR GARCIA REIGADA

ADVOGADO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO/SP
OAB/SP Nº 410.485