



PROJETO DE LEI Nº 149/2021

EMENTA: “Dispõe sobre a publicação, pelo Poder Executivo, em seu Diário Oficial e em seu Portal de Transparência na *internet* com acesso irrestrito, quadro atualizado contendo as listagens dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e outros procedimentos médicos ou odontológicos na rede pública municipal de saúde.”

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador,
Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e o EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – O Poder Executivo Municipal divulgará, em seu Diário Oficial e em seu Portal de Transparência na *internet* com acesso irrestrito, quadro atualizado contendo as listagens dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e outros procedimentos médicos ou odontológicos na rede pública municipal de saúde.

§ 1º. A divulgação deverá assegurar o respeito ao direito de privacidade dos pacientes, utilizando como referência apenas uma fração parcial do número do Cartão Nacional de Saúde (CNS).

§ 2º. Todas as listagens serão disponibilizadas deverão seguir rigorosamente a ordem de inscrição para a chamada dos pacientes, salvo nos procedimentos emergenciais, assim determinados pela regulamentação pertinente.

Art. 2º. – As informações a serem divulgadas devem conter:

I - a data de solicitação da consulta, do exame ou da realização do procedimento;

II - relação dos pacientes habilitados para o respectivo exame, consulta ou procedimento;

III - relação dos pacientes já atendidos nos últimos 24 (vinte e quatro) meses.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

Art. 3º. – As informações deverão ser organizadas e separadas por unidade de atendimento e subdividida por natureza de atendimento que os pacientes estão aguardando.

Art. 4º. – Todas as unidades de saúde do município ficam obrigadas a divulgar mensalmente a quantidade de pacientes atendidos, a movimentação do número de inscrições das listagens e a situação atual de cada paciente em relação à sua respectiva lista.

Parágrafo Único. Eventuais alterações na ordem de atendimento dos pacientes deverão ser destacadas e acompanhadas das justificativas que motivaram as mudanças.

Art. 5º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 23 de junho de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador



JUSTIFICATIVA

A base da democracia e da própria eficiência na Administração Pública está ligada diretamente à transparência e informações acerca dos valores que adentram aos cofres públicos e sua destinação algo que, evidentemente, deve atender ao interesse público maior.

Nada mais se busca aqui: homenageia-se o princípio constitucional publicidade e seu consectário, o princípio da transparência, não acarretando atribuições à Secretaria de Saúde, uma vez que as listagens estão prontas no Sistema Único de Saúde.

Para garantir essa transparência e publicidade, o mais adequado é justamente a utilização do Portal de Transparência já existente e utilizado por servidores capacitados do Poder Executivo aliado à publicação em Diário Oficial que hoje é exclusivamente eletrônico, não havendo gastos em nenhuma das hipóteses adotadas.

Além do que, essa transparência não causará qualquer ingerência do Poder Legislativo na estrutura das Secretarias Municipais, aumento de despesas que inviabilizem a prática dos atos aqui previstos em norma legal ou alteração do regime jurídico dos servidores públicos.

Pois bem. Primeiro, no que se refere à competência no âmbito federativo, não há dúvidas de que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local nos termos do artigo 30, I e II, da Carta Magna, até de forma supletiva ou concorrente.

Ao tratar, em âmbito municipal, sobre a matéria, a edilidade do município apenas exerce sua competência constitucional de suplementar legislação federal existente sobre o tema no sentido de adequá-la à realidade local. Isso porque, a proteção e defesa da saúde é de competência concorrente entre União e Estados (artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal) e, portanto, passível de suplementação, no que couber, de modo a concretizar as normas nacionais e estaduais no âmbito municipal,

Aqui não há dúvidas de que a matéria tratada na proposição em comento (mera divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e outros procedimentos médicos e odontológicos no âmbito municipal), de interesse local, está incluída na competência da Câmara Municipal.

Cumpre ponderar, ainda, que a proposição em análise não compromete a privacidade do munícipe e muito menos o sigilo médico, que pertence ao paciente sendo o médico seu depositário e guardador.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

Portanto, o direito ao sigilo médico e à privacidade dos munícipes, tocante aos atendimentos médico e odontológico na rede pública municipal a serem divulgados na *internet* por meio de listagens dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e outros procedimentos médicos ou odontológicos, não sofre qualquer mácula, pois o parágrafo único do art. 1º do diploma prevê que **“a divulgação deverá assegurar o respeito ao direito de privacidade dos pacientes, utilizando como referência apenas uma fração parcial do número do Cartão Nacional de Saúde (CNS)”**

Em segundo lugar, é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1º, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.

Neste passo, à luz do conteúdo da proposição, se vê que a previsão de **“obrigatoriedade da divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e outros procedimentos médicos e odontológicos no âmbito do município”** não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da atribuição de órgão da Administração Pública Municipal como privativa do Chefe do Poder Executivo. Pelo contrário, significa apenas providência normatizada tendente ao aprimoramento do bom funcionamento dos serviços públicos de prestação da Saúde em Rio das Ostras, prestando, inclusive, homenagem ao princípio da publicidade, transparência e ao livre acesso à informação.

Cabe ressaltar, ademais, que a publicidade dos atos administrativos, enquanto princípio que impõe a transparência no âmbito da administração pública constitui mandamento de natureza constitucional, inserido no artigo 37, *caput*, da Constituição da República.

Ademais, tornando o serviço de saúde mais eficaz e transparente, o Município irá ao encontro do princípio de envergadura constitucional, eis que segundo Hely Lopes Meirelles:

“[o] princípio da eficiência exige que uma atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.” (HELY LOPES MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pag. 96).

Especificamente quanto à tutela do Direito à Saúde, insculpido no art. 196 da Carta Magna, vale transcrever ainda parte de artigo científico publicado na Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná¹, pela pertinência à análise da proposição:

“É preciso manter constante vigilância sobre a questão, para que o direito fundamental à saúde não perca as posições jurídicas já alcançadas, sob pena de ferir-se o princípio da proibição do retrocesso social, corolário do Estado Democrático de Direito brasileiro, que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e objetivos fundamentais de realizar a justiça social e reduzir as desigualdades sociais (art.3º, I e III, *in fine*, CF).

Assim, em decorrência dos direitos fundamentais à vida e à saúde (arts. 5º, caput, e 6º, CF), especialmente quanto a este último, que o constituinte garantiu como direito a todos e dever do Estado mediante políticas sociais e econômicas, que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e recuperação (art. 196), pela descentralização de ações e serviços públicos, determinada pela Carta Federal (art.198) e efetivada pela Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90) que cabe aos Poderes Públicos, por seus agentes, a consecução de medidas que assegurem o cumprimento dos preceitos constitucionais, inclusive, por meio do fornecimento de próteses ou a dispensação de medicamentos indispensáveis ao tratamento médico, sob comprovação de eficácia terapêutica, prova da inexistência de produtos médicos similares de menor custo financeiro e, ainda, apenas pelo exato tempo realmente necessário para o tratamento.

(...)

Pode-se afirmar que a saúde no Estado Democrático brasileiro é direito de todos e dever estatal vinculante, não só aos poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas republicanas, como também aos particulares e a toda a sociedade, e, dada a complexidade da questão sanitária, sua efetivação (efetividade do direito à saúde) não comporta solução unívoca e sim, exige a participação e colaboração de

¹ O Direito Fundamental à Saúde na Perspectiva da Constituição Federal: Uma Análise Comparada - Marcelene Carvalho da Silva Ramos - Revista Jurídica da Procuradoria Geraldo Estado do Paraná, Curitiba, n. 1, p. 53-92, 2010, p. 90 e s.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

todos os poderes públicos e de todos os cidadãos e, ainda, de toda a sociedade organizada e suas instituições, relevante ainda o papel do Poder Judiciário, especialmente no que respeita a assegurar o acesso às prestações materiais de saúde, por meio de tratamentos médicos de comprovada eficácia terapêutica às pessoas comprovadamente deles necessitadas, tudo em reverência ao bem jurídico maior a vida e a existência humana digna fundamento da Democracia.”

Vale relembrar que o acesso à informação é um direito fundamental insculpido no artigo 5º, inciso XXXIII, da Carta Magna e está regulado na Lei Federal nº 12.527/2011 que preceitua:

“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.”

Concluindo, na Administração Pública, a transparência e a divulgação de informações de interesse público é a regra, enquanto o sigilo é a exceção.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas voltadas à transparência, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema. De fato, há de se trazer a ementa de julgamento oriundo do e. Supremo Tribunal Federal no qual este reconheceu a constitucionalidade de Lei idêntica à proposição Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 2.679/2017 do Município de Macatuba/SP:

“Contra o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, manejam recurso extraordinário, com base no art. 102, III, da Lei Maior, o Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Aparelhado o recurso na afronta aos



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

arts. 61, § 1º, e 84, II, III e IV, da Lei Maior. Sustenta a constitucionalidade da norma impugnada por meio da ação direta estadual. Trata-se, na origem, de ação direta de inconstitucionalidade em face de Lei 2.679/2017, do Município de Macatuba, de origem parlamentar, que determina a divulgação da lista de pacientes que aguardam consultas médicas e odontológicas na rede de saúde municipal. O Tribunal a quo julgou procedente a ação por vício de iniciativa. Admitido na origem, subiram os autos. É o relatório. Decido. Preenchidos os pressupostos extrínsecos. Da detida análise dos fundamentos do recurso extraordinário, bem como à luz da jurisprudência firmada no âmbito desta Suprema Corte, concluo assistir razão ao recorrente. O entendimento adotado no acórdão recorrido diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Corte (...) Ante o exposto, forte no art. 21, § 1º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário para reconhecer a constitucionalidade dos arts. 1º, 3º, 4º 5º e 6º da Lei nº 2.679/2017, do Município de Macatuba. Publique-se.” (Recurso Extraordinário nº 1.133.156/SP, Min. (a) Relator (a): Min. ROSA WEBER, Julgamento: 14/06/2018, Supremo Tribunal Federal; grifou-se).

Em idêntico toar, é este o entendimento do e. Supremo Tribunal Federal no tocante à ausência de reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo quanto à publicidade da atos, matérias e informações do Poder Público em geral, como se vê pela ementa abaixo transcrita:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 11.601, DE 11 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PUBLICIDADE DOS ATOS E OBRAS REALIZADOS PELO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). 2. Norma de reprodução de dispositivo constitucional, que se aplica genericamente à Administração Pública, podendo obrigar apenas um dos Poderes do Estado sem implicação de dispensa dos demais. 3. Preceito que veda “toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo” (§ 2º do artigo 1º), capaz de gerar perplexidade na sua aplicação prática. (...). Cautelar deferida em parte. Suspensão da vigência do § 2º do artigo 1º; do artigo 2º e seus parágrafos; e do artigo 3º e incisos, da Lei 11.601, de 11 de abril de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul.” (ADI 2.472-MC/RS, Tribunal



* * * * *

O que faz a lei, apenas e simplesmente, é dar concretude ao elementar princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos² – mais especificamente, aqueles tendentes à persecução da prestação de serviços

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email: contato@riodasostras.rj.leg.br



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

de saúde pública – evidenciando o interesse público primário da população municipal de ter amplo acesso às informações acerca das informações e lista de espera para os exames e consultas.

Não dispôs a lei sobre nenhum aspecto material atinente à organização mesma ou ao funcionamento inerente ao serviço público municipal, o que de fato consistiria em invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Seu campo de abrangência limitou-se a prever, com arrimo direto no texto constitucional, a singela necessidade de divulgação e informação à população interessada acerca de atos de saúde pública municipal.

Além de não violarem a iniciativa do Chefe do Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública local, as normas dos arts. 1º; 4º; 6º e 7º da proposição não violam os preceitos orçamentários previstos nos arts. 165, 167, I e II e 169, § 1º, da Carta Magna. Isso porque os projetos de lei subscritos por parlamentares não são necessariamente neutros em termos financeiros, sendo perfeitamente possível que eles tenham projeções nas despesas públicas.

É relevante observar que, se assim não fosse, haveria de se tolher significativamente a abrangência da atividade parlamentar como um todo, conforme advertência feita pelo eminente Min. MOREIRA ALVES no julgamento da ADI 2.072 MC/RS, reproduzida a seguir:

“Sr. Presidente, com a devida vênia, vou acompanhar o eminente Relator, porquanto, se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento”. (ADI 2072 MC, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, DJU de 19/9/2003; grifou-se).

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios,



eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

“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.” (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, “inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)”.

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Também importante se considerar que a ampla e efetiva disponibilização da informação acerca dos serviços públicos de saúde aos principais destinatários do serviço público se permite uma maior fiscalização dos serviços prestados pelos próprios administrados, conduzindo a um maior atendimento do interesse público primário e à concretização do direito fundamental à boa Administração Pública.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do Município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 23 de junho de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador