



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE Constituição, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

REFERÊNCIA:

PARECER Nº

357

PROJETO DE LEI Nº 228/2018 – BERTINHO SCANDIUZZI – A PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, POR MEIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE EM OBSERVÂNCIA A LEI FEDERAL N.º 12.527/2011, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO PODER PÚBLICO DE GARANTIR A TODOS OS CIDADÃOS O ACESSO AS INFORMAÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO, DEVERÁ DIVULGAR PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS PELAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO, CONFORME ESPECIFICA

A presente propositura, da lavra do nobre Vereador Bertinho ScandiuZZi, dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público de garantir a todos os cidadãos a divulgação da pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados pelas unidades de saúde do município.

Nesse jaez, Iniciativa Regular. Veja-se:

Não há de se alegar afronta ao princípio da separação dos poderes, tampouco o legislativo se imiscui nas atividades do Executivo, pois a propositura não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, conforme se extrai da leitura do artigo 39 da Lei Orgânica do Município.

Sobre a subsunção ao referido rol taxativo, no ARE nº 878911, com Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal, declarando constitucional lei municipal de origem parlamentar que determinava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas e cercanias, assim decidiu: *In litteris*

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.**

(...)O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. **Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional,**



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

(...) No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição. Ante o exposto, manifestei-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). (grifamos).

O objeto da presente Lei está em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo à esta Casa a deliberação sobre a matéria em crivo. Eis o que reza o inc. I, da letra "a", do art. 8º, da LOM:

"Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado na letra "b" deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente:

a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA

I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;"

A matéria é pertinente à Lei Ordinária, como no caso, pelo que se deduz da leitura dos incisos do §1º, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município.

Sobre o tema, há julgado paradigmático, onde o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo deixou bem claro seu posicionamento sobre as leis da Câmara Municipal de Ribeirão Preto que obrigam o acesso à informação (Relator(a): Xavier de Aquino; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 06/08/2014; Data de registro: 13/08/2014): *ipsis litteris*

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre "a obrigatoriedade de divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas de especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal" na



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Comarca de Ribeirão Preto Iniciativa comum, que não gera despesas a Municipalidade Inocorrência de vício Reserva de iniciativa do Poder Executivo elencada 'numerus clausus' no artigo 24, § 2º da Constituição Estadual e artigo 61 da Constituição da República-improcedência da ação”.

De igual sorte, assim decidiu O E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Iniciativa parlamentar. 1. Compete ao Executivo dispor a respeito dos serviços ‘públicos criando-os, expandindo-os, reduzindo-os ou extinguindo-os consubstanciando, com exclusividade, a direção superior da administração (art. 47, II, CE). 2. A lei de iniciativa parlamentar, que não cria serviço oneroso por já existir, mas só dispõe inserção no site de dados objetivos da transparência da administração, quer em relação ao Executivo quer ao Legislativo, não viola os artigos 5º, 25 e 47, II, cc. 144 da CE. Ação julgada improcedente.” (TJSP – Ação direta de inconstitucionalidade nº 0196610-92.2010.8.26.0000, Relator Des. Laerte Sampaio, j. 0902/2011).

Em caso análogo, eis o entendimento do Excelso Pretório (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Dias Tofoli, julgada em 6112014):

“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 o órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si SÓ, não implica que eia deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, 59 Iº, 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).



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

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. " (gn.)*

O interesse público à transparência e o acesso à informação sobre a pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados pelas unidades de saúde do município devem preponderar, tendo em vista ainda que a informação se consubstancia em direito fundamental do cidadão, *ex vi* o disposto no artigo 5º, inciso XIV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Na lição de tomo do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (in Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000):

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição) ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

A essa publicidade, José Joaquim Gomes Canotilho chamou de **direito de arquivo aberto** (in CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional, editora Almedina., 7ª ed., p. 516):

"O direito ao arquivo aberto deve hoje conceber-se não apenas como o direito a obter informações por parte dos cidadãos, mas também como direito a uma comunicação aberta entre as autoridades e os cidadãos. A comunicação aberta implicará, entre outras coisas, o dever de a administração fornecer activamente informações (ex.: colocar os dados informativos na Internet, criar sites adequados, ofertas online).

Ademais, no cumprimento da publicidade, a Administração Pública observará o disposto no artigo 37, *caput*, da Constituição da República e o disposto no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo, que assim prescrevem:

"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 (...)"

"Artigo 111 A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência”.

Por simples, a publicidade e transparência são consectários lógicos dos princípios da moralidade e eficiência, este assim definido por Alexandre de Moraes (in MORAES, Alexandre. Reforma Administrativa, Emenda Constitucional n. 19/98, 3ª ed., p. 30):

“(...) o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, mas, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.”

Noutro giro, de simples intelecção, o fato da norma ser direcionada ao Poder Executivo não indica que deva ser de iniciativa privativa, inexistindo afronta ao princípio da **reserva da administração**.

Eis o posicionamento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234052-48.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do julgamento: 31/05/2017; Data de Registro: 07/06/2017):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.880, de 26 de fevereiro de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da administração pública municipal, direta ou indireta". ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que – diversamente de interferir em atos de gestão administrativa – busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação e ao princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, caput, da Constituição Federal. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento, portanto, que se justifica porque a matéria não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalva da competência dos demais entes federativos para definir regras específicas sobre o tema (art. 45). Competência legislativa concorrente. Alegação de inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (art. 25 da Constituição Estadual). Rejeição. As despesas (extraordinárias) para proporcionar aquela pequena informação (cabível em uma simples linha do texto publicitário), se existentes, seriam de valor insignificante para o município e poderiam ser absorvidas pelo próprio orçamento da publicidade, sem custos adicionais ou com custos mínimos, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma. Interpretação que decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra contida no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Ação julgada improcedente.

Não há de se alegar afronta ao art. 195 da Carta Magna, ao art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao disposto no art. 25 da Constituição Bandeirante, vez que a prestação de informações é ínsita aos serviços públicos e à lei.

São medidas, portanto, de melhor desenvolvimento da lei de acesso à informação, com transparência nos serviços públicos, motivos que por si só ensejam constitucionalidade, legalidade, juridicidade e plausibilidade a esta projeção.

Desta maneira, em face dos argumentos expostos, nosso **PARECER é FAVORÁVEL** à aprovação da presente propositura, mas com a respectiva aprovação das emendas ora apresentadas, com o descortino da decisão final a cargo do Egrégio Plenário desta Casa de Leis.

Sala das Comissões, 18 de outubro de 2018.


MARINHO SAMPAIO

ISAAC ANTUNES
Presidente


MAURÍCIO VILA ABRANCHES
Relator


DADINHO

PAULO MODAS