



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº31/2019.

Teresina (PI), 18 de fevereiro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 29/2019

Autor: Ver. Dr. Lázaro

Ementa: “Dispõe sobre os critérios de prioridade no agendamento de consultas especializadas em saúde, levando em consideração os casos mais urgentes para os menos urgentes classificados em prioridade alta, média e baixa”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do ilustre Vereador Lázaro, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre os critérios de prioridade no agendamento de consultas especializadas em saúde, levando em consideração os casos mais urgentes para os menos urgentes classificados em prioridade alta, média e baixa”.

Em justificativa escrita, o digníssimo autor aduziu que o PL visa proteger os direitos dos pacientes prioritários, conforme legislação vigente.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DA NOVA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

De relevo absolutamente indiscutível é a matéria proposta no projeto em testilha, uma vez que visa estabelecer critérios objetivos, voltados para o paciente, na marcação de consultas médicas, fixando parâmetros de acordo com a gravidade dos destinatários dos serviços públicos de saúde.

Entretanto, sob a justificativa de priorizar o agendamento de consultas sob a égide legal, o nobre vereador pretende redefinir critérios de prioridade no âmbito do acesso aos serviços de saúde do Município.

Quanto à competência para legislar sobre saúde, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e/ou estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Ademais, o art. 23, inciso II, da CRFB/88 estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Cumprir destacar ainda que a proteção dos direitos relativos à saúde e à assistência social é dever da coletividade e do Poder Público. Nesse sentido o disposto na Constituição Federal:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Além disso, o projeto de lei em comento está em conformidade com a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Senão vejamos:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

No mesmo sentido, tem-se o disposto no art. 13, incisos XVIII e XIX, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM.

Art. 13. Ao Município compete, em comum com o Estado e a União:

XVIII - prestar serviços de atendimento à saúde da população;

5

XIX - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Nessa trilha é patente a competência municipal para tratar do assunto, **entretanto**, insta ressaltar que a proposição legislativa em análise, ao instituir novos critérios de atendimento para unidades de saúde da rede pública municipal, dispõe sobre a organização administrativa, atribuições dos órgãos e gestão de serviços da Administração, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Apesar, de no teor do projeto o edil não mencionar que se dirige ao setor público, em sua justificativa exsurge a intenção de fixar novos parâmetros para marcação de consultas na seara dos serviços de saúde pública municipal. Sendo assim, descortina-se o vício de iniciativa, revelando a coima da inconstitucionalidade.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 51, inciso IV e no art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, abaixo transcritos:

*Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)*

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:
V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)*

Trata-se, assim, de uma ingerência na competência exclusiva do Poder Executivo, visto que a proposta cria novos critérios em que o Poder Público terá que se basear para atendimento dos usuários de serviços de saúde em âmbito municipal.

A corroborar a tese de inconstitucionalidade formal por ofensa ao princípio da iniciativa reservada, vale colacionar a decisão proferida pelo STF quando do julgamento do RE nº 601.153, da relatoria da Ministra Carmem Lucia, julgado em 24 de março de 2015, *verbis*:

6

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, al. a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: Representação por inconstitucionalidade. Lei municipal n. 3.536/2003. Constituição estadual. Artigo 112, 'd'. Processo legislativo. Criação de órgão da administração pública. Iniciativa privativa do chefe do executivo. Vício de iniciativa formal.

A Lei municipal n. 3.536/2003, de iniciativa da própria Câmara de Vereadores, ao criar atribuição e forma de execução para a Administração Pública, subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa da matéria de sua competência privativa no exercício de sua Administração, tornando manifesto o vício da inconstitucionalidade formal pela infringência a dispositivos constitucionais. Procedência da representação" (fl. 35). (...) A Procuradoria-Geral da República ressaltou: o recurso não merece prosperar, visto que os dispositivos legais impugnados são efetivamente inconstitucionais, por vício de iniciativa. Ora, segundo o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e' da CF/88, de observância obrigatória pelos Municípios, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre 'criação e extinção de Ministérios e órgãos da



administração pública', inclusive não se admitindo, nesses casos, projetos de iniciativa parlamentar (ou mesmo emendas) que resultem em aumento de despesas - o que efetivamente não foi observado na espécie pelo legislador municipal (note-se que a referida lei municipal, além de determinar o estabelecimento de clubes de leitura nas bibliotecas municipais, o que representa a criação de órgãos na estrutura administrativa do Poder Executivo local, também fixou suas atribuições e forma de execução - v. fls. 02). Esse entendimento harmoniza-se com a jurisprudência deste Supremo Tribunal, assentada em ser inconstitucional lei de iniciativa parlamentar pela qual se dispõe sobre a criação de órgãos da Administração Pública em detrimento da reserva de iniciativa outorgada ao chefe do Poder Executivo pela Constituição da República (...) grifos acrescidos

Em sentido análogo, confira os seguintes arestos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (grifos acrescidos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 3.891/2013 QUE TORNA OBRIGATÓRIA A DIVULGAÇÃO NA PÁGINA OFICIAL DO MUNICÍPIO NA INTERNET A RELAÇÃO DE MEDICAMENTOS DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DISPONÍVEIS NAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE. VÍCIO FORMAL DE ORIGEM. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de origem, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo disciplinar questões relativas às atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública. Violado os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os poderes. Art. 60, II, alínea "d" da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055649792, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 07/10/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1643/2007, DE NOVO HAMBURGO, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE ANOTAÇÃO SOBRE O MODO DE USO E O PRAZO DE VALIDADE NAS EMBALAGENS DOS MEDICAMENTOS DISTRIBUÍDOS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026580639, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 16/03/2009)



*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 7º DA LEI Nº 6.477, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA, QUE DETERMINA QUE COMPETE AO EXECUTIVO DISPONIBILIZAR EM TODA A REDE DE SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO ASSISTÊNCIA TERAPÊUTICA E MEDICAMENTOS ANTITABAGISMO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. O art. 7º da Lei nº 6.477, do Município de Lagoa Vermelha, ao determinar ao Poder Executivo que disponibilize, em toda a rede de saúde pública do Município, assistência terapêutica e medicamentos antitabagismo aos fumantes que queiram parar de fumar, estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido no dispositivo impugnado, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041927435, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 19/12/2011)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. PROGRAMA DE PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 2.947, de 08 de fevereiro de 2010, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de prevenção do uso indevido, atenção, tratamento e (re)inserção social dos usuários e dependentes de drogas no Município de Gravataí, determinando a contratação de profissionais da área da saúde e assistência social. Tal lei impõe atribuições às Secretarias Municipais da Saúde e do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, interferindo na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. **AÇÃO JULGADA***



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70035847474, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 06/06/2011).

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade e ilegalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustrado edil proponente.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Carlos René Magalhães Mascarenhas
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07971-5 CMT

9