



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70080943996 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE RIO GRANDE

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
RIO GRANDE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR RICARDO TORRES
HERMANN**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 8.328/2019 do Município de Rio Grande. Obrigação de divulgação de lista de espera em consultas, exames médicos e cirurgias eletivas. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Constitucionalidade. Norma que não interfere no conteúdo do serviço de saúde, tampouco na forma de sua prestação aos munícipes, objetivando apenas dar máxima eficácia ao princípio da publicidade, resguardando a transparência dos atos da Administração Pública. Inocorrência de afronta ao preceito da harmonia e independência entre os poderes. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Rio Grande**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 8.328, de 15 de fevereiro de 2019, do Município de Rio Grande, que dispõe *sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo a divulgar a lista de espera em consultas, exames médicos e cirurgias eletivas na cidade do Rio Grande /RS*, por afronta, em suma, ao disposto nos artigos 8º, 10, e 60, II, “d”, todos da Constituição Estadual, bem como os artigos 2º e 61, § 1º, “b”, ambos da Constituição Federal.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa. Destacou que a competência legislativa para regular a matéria em questão é privativa do Chefe do Poder Executivo. Apontou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Citou precedentes judiciais. Sustentou, também, a violação ao artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal, já que a publicidade exigida poderia gerar a responsabilização do ente público no caso de divulgação de informações de foro íntimo, causando sério prejuízo ao Erário. Requereu a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da Lei Municipal combatida e, ao final, a procedência da ação (fls. 4/11). Juntou documentos (fls. 13/27).

Indeferiu-se o pedido liminar (fls. 34/37).

A seu turno, o Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada. Após tecer considerações sobre a extensão do princípio da separação dos poderes, asseverou que a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

norma fustigada não padece de inconstitucionalidade, uma vez que se limita a estabelecer a obrigação de divulgação da lista de espera em cirurgias eletivas, consultas e exames médicos na cidade de Rio Grande, bem como divulgação do balanço dos atendimentos realizados, não interferindo no conteúdo do serviço de saúde do Município, tampouco na forma de sua prestação aos munícipes. Referiu, ainda, que a lei atacada apenas dá concretude ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, evidenciando o interesse público primário da população municipal de ter amplo acesso a tais informações no sítio da internet mantido pelo Poder Executivo. Sinalou, também, que tal lei não dispôs sobre nenhum aspecto material atinente à organização ou ao funcionamento inerentes ao serviço público municipal. Citou decisões judiciais. Aduziu que o aludido diploma legal não ofende o direito à intimidade e à vida privada, garantido pelo artigo 5º, X, da Constituição Federal, pois a lista de espera não torna públicos dados confidenciais dos pacientes, não abarcando prontuários médicos ou diagnósticos. Ao fim, pugnou pela improcedência da ação (fls. 72/85).

A Câmara Municipal de Vereadores de Rio Grande, devidamente notificada (fl. 40), prestou informações (fls. 54/57), acompanhada de documentos (fls. 59/60 e 62).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

2. Inicialmente, impende registrar que a ação direta de inconstitucionalidade tem natureza objetiva, buscando verificar ofensa direta e frontal ao regramento constitucional estadual, de tal sorte que a eventual incongruência entre a normativa vergastada e a Lei Orgânica Municipal encontra-se situada no plano da legalidade, escapando aos limites cognitivos da ação ora em apreciação.

3. A Lei Municipal n.º 8.328, de 15 de fevereiro de 2019, está assim redigida:

Dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo a divulgar a lista de espera em consultas, exames médicos e cirurgias eletivas na cidade do Rio Grande/RS

(...)

Art. 1º – Fica o Município do Rio Grande/RS obrigado a apresentar mensalmente o balanço de cirurgias eletivas, consultas médicas e exames médicos realizados, assim como a lista de espera destes na respectiva ordem de cadastro em que foram executados e os que ainda se encontram em aguardo.

Parágrafo único. Fica proibido a divulgação de consultas e/ou exames de pacientes classificados como Infecto-Contagiosos.

Art. 2º – A divulgação da lista de espera dar-se-á através do site na internet mantido pelo Executivo Municipal.

Art. 3º – O Poder Executivo regulamentará no que couber e o que não conste nesta Lei, no prazo de até 60 (sessenta) dias.

Art. 4º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal do Rio Grande, 15 de fevereiro de 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A normativa em relevo, de origem parlamentar, estabeleceu a necessidade de divulgação do balanço de cirurgias eletivas e de lista de espera em consultas, exames médicos e cirurgias eletivas no âmbito do Município de Rio Grande.

Como é cediço, o artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*¹, da Carta referida, dispõe incumbir ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Trata-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles²:

¹ Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.676.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Na mesma linha, o disposto no artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Os dispositivos constitucionais trazidos a lume são corolários do princípio da harmonia e independência entre os poderes, expressamente consignado no artigo 10 da Carta Provinciana:

Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Tal não é, contudo, a hipótese vertente. Senão vejamos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Rio Grande, ao criar obrigação de divulgação de lista de espera em consultas, exames médicos e cirurgias eletivas no âmbito do Município de Rio Grande, não tem por propósito a criação ou o funcionamento de órgãos da administração pública, nem interfere, modo direto, na prestação do serviço de saúde municipal, de forma que não fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado, antes mencionado.

Ao contrário, em verdade, a norma guerreada pretende, legitimamente, dar máxima eficácia à transparência administrativa, fundamento indispensável para o regular funcionamento do Estado Democrático de Direito vigente, porquanto juridicamente organizado e submetido às próprias leis, o que demanda fiscalização constante da sociedade como um todo e impõe, como consectário, a devida publicidade dos atos administrativos.

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, constando no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 19, *caput*, da Carta Estadual, respectivamente, dispositivos que, não por acaso, dão início, em cada esfera, à normatização da administração pública, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL
(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*CAPÍTULO VII
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

Seção I

DISPOSIÇÕES GERAIS

*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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

(...)

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

(...)

CAPÍTULO IV

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I

Disposições Gerais

*Art. 19 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da **publicidade**, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7º, de 28/06/95)*

(...)

Na mesma toada, o posicionamento sufragado pelo Órgão Especial desse Tribunal de Justiça em casos análogos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 4.616/2017, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE DISPÕS SOBRE A OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA EM CONSULTAS E EXAMES MÉDICOS. NORMA QUE NÃO INTERFERE NO CONTEÚDO DO SERVIÇO DE SAÚDE, TAMPOUCO NA FORMA DE SUA PRESTAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO PRECEITO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Ação direta de inconstitucionalidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

improcedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70075477570, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 09/04/2018)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 7.739/2017, DE SANTA CRUZ DO SUL. 1. ATUALIZAÇÃO DE LISTA DE ESPERA PARA OBTENÇÃO DE VAGAS EM EMEI S (CRECHES MUNICIPAIS), COMUNICAÇÃO DE DESISTÊNCIA POR PARTE ADMINISTRADOS, E FIXAÇÃO DE PRESSUPOSTO E CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO DOS SOLICITANTES. MATÉRIA REFERENTE À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, CUJA INICIATIVA É PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 2. IMPOSIÇÃO DE MERA DIVULGAÇÃO DA LISTA DE ESPERA. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DA ADMINSTRAÇÃO PÚBLICA. DIREITO FUNDAMENTAL À OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES. PARTICIPAÇÃO POPULAR. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 5º, XXXIII, 37, CAPUT, E §3º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ART. 19, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRECEDENTES. 1. O Poder Legislativo de Santa Cruz do Sul desbordou de suas atribuições legais ao estabelecer obrigações que implicam aumento de despesas ao Poder Executivo local sem a respectiva dotação orçamentária, além de interferir diretamente na forma de atuação da Secretaria Municipal da Educação, sobretudo na gestão das vagas na rede pública municipal em ensino. A normativa inquinada está a dispor a respeito de matéria atinente à organização administrativa, a qual compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo deliberar, por força do art. 61, §1º, II, "b", da CF, aplicável por simetria, com base no disposto no art. 82, II e VII, Constituição Estadual. Declarada a inconstitucionalidade dos arts. 2º, parágrafo único e 3º da Lei Municipal n.º 7.739/2017. 2. Longe de disciplinar a forma de prestação dos serviços públicos na área da educação ou imiscuir-se indevidamente nas atribuições dos cargos do quadro de pessoal e órgãos da municipalidade, as normas extraídas do art. 1º, caput, §§ 1º e 2º da Lei n.º 7.739, do Município de Santa Cruz do Sul, dão concreção ao princípio



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

da transparência, decorrência da própria idéia de Estado Democrático de Direito e, em especial, do contido nos arts. 5º, XXXIII (regulamentado pela Lei n.º 12.527/2011), 37, caput, e §3º, II, da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 19, caput, da Constituição Estadual, tratando do direito fundamental à obtenção de informações de caráter público e da observância ao princípio da publicidade administrativa. Ao Poder Legislativo, a quem compete exercer o controle externo dos atos dos demais Poderes, afigura-se completamente possível criar obrigações e exigir a implementação de medidas com a finalidade de tornar a atuação pública mais transparente e próxima do cidadão, aproximando-se da almejada participação popular na Administração Pública, atendendo ao disposto na norma do art. 37, §3º, II, da Carta Magna. Reconhecida a constitucionalidade do art. 1º, §§ 1º e 2º da Lei Municipal n.º 7.739/2017.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70074203860, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 27/11/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.976/2016. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL. 1. A Lei 2.976/2016, que "dispõe sobre a determinação da divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis, e a lista de espera das vagas para a Educação Infantil no Município, e dá outras providências", conquanto deflagrada por iniciativa da Câmara Municipal, não conduz a vício de natureza formal do diploma em tela. 2. **Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, caput, da CRFB.** 3. **Interpretação dos art. 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual que deve pautar-se pelo princípio da unidade da Constituição,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

viabilizando-se a concretização do direito fundamental à boa administração pública, em especial aquela que se refere ao amplo acesso à educação pública infantil. 4. *Necessidade de se evitar - quando não evidente a invasão de competência - o engessamento das funções do Poder Legislativo, o que equivaleria a desprestigiar suas atribuições constitucionais, de elevado relevo institucional no Estado de Direito.* 5. *Constitucionalidade da norma que se reconhece.* AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072679236, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 24/07/2017)

Na mesma direção, há jurisprudência do Pretório Excelso, *in verbis*:

(...) 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) (...) (STF, ADI-MC 2.472-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, 12-03-2002, v.u., DJ 03-05-2002, p. 13).

Por fim, ao contrário do que sustenta o proponente, não se flagra ofensa alguma ao direito à vida privada e à intimidade, consagrados no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal.

E isso porque, como bem apontado pela Procuradoria-Geral do Estado, a lista de espera “não torna públicos dados confidenciais dos pacientes”, não abarcando, assim, “prontuário médico ou diagnóstico”. Em verdade, a lei impugnada apenas “possibilita que o cidadão acompanhe em que posição se encontra na fila para o atendimento médico de que precisa, o que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

garante seu direito à informação e à saúde, além de evitar fraudes nos serviços da área”, tal como exigido pela Lei n.º 8.080/90.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 03 de maio de 2019.

MARCELO LEMOS DORNELLES,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)