

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA**

PARECER Nº 419/19

PROCESSO Nº 0154/19

PLL Nº 77/19

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que institui a padronização da Carteira de Identificação do paciente bariátrico e define regras para a sua emissão.

A exposição de motivos refere a existência de descontos em restaurantes para pacientes que realizaram cirurgia bariátrica, mediante a apresentação de carteira de papel e informações escritas à mão, sem padronização. Afirma ocorrerem fraudes devido à falta de padronização do documento. Sustenta que outro benefício ao portador da identificação é o de facilitar o atendimento médico, especialmente o de urgência.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A competência legislativa do Município é tratada no art. 30 da Constituição Federal e inclui, dentre outras, legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II).

Não se olvida que a proposição versa sobre tema que traz repercussões na esfera local e que talvez até pudesse ser objeto de deliberação pelo Parlamento Municipal, contudo, não da forma como encaminhada.

Inicialmente, deve ser referido que a matéria versada na proposição, ao pretender padronizar a Carteira de Identificação do paciente bariátrico, acaba, *smj*, adentrando em matéria de Direito Civil, cuja competência legislativa privativa é da União, por força do art. 22, I, da Constituição Federal. A uma porque não especifica o âmbito de incidência da norma, dando a entender que a emissão da carteira seria devida a todo e qualquer paciente, independentemente do lugar da operação. A duas porque não traz qualquer limitação quanto a pacientes oriundos de outros locais ou mesmo de aplicação/utilização da carteira apenas na esfera municipal.

A leitura da Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, "b"¹), conjuntamente com a Constituição Estadual (art. 60, II, "d"² e art. 82, VII³) e com o disposto no art. 94, VII, "c" da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre⁴, permite concluir que imposição de confecção de carteira de identificação pelo Sistema Único de Saúde é assunto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Isso porque se trata de matéria pertinente à organização administrativa e dos serviços públicos prestados pela Administração Pública, uma vez que cria atribuição ao SUS até então inexistente.

A respeito da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

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.⁵

Incorre o projeto, nesse prisma, em violação ao princípio da separação dos poderes, o qual encontra eco no art. 2º da Constituição Federal e no art. 10 da Constituição Estadual.

Além disso, o projeto, embora não deixe isso claro, cria despesa ao Poder Executivo na administração da saúde. Impõe-se que a Carteira será emitida pelo Sistema Único de Saúde (SUS), consoante constou do art. 1º, *caput*, porém não se tem

¹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

² 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.

³ Art. 82. Compete ao Governador, privativamente: [...] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

⁴ Art. 94. Compete privativamente ao Prefeito: [...] VII - promover a iniciativa de projetos de Lei que disponham sobre: [...] c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

o exato alcance do custo do documento, nem de quem irá arcar com ele, se o paciente ou o próprio SUS.

Dessarte, viola o disposto nos artigos 149, I, II e III; e 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto cria ou aumenta despesa do Executivo⁶, sem a necessária previsão orçamentária e possível impacto financeiro. Por tal razão, deveria o projeto vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor, bem como declaração do ordenador da despesa de que o aumento esteja adequado orçamentária e financeiramente à lei orçamentária anual e com compatibilidade ao plano plurianual e LDO, conforme determina o art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Lembrando que a inobservância ao disposto na legislação referida é considerado despesa não autorizada (art. 15 da LC nº 101/2000).

Há ainda a imposição de que o documento seja recebido pelo paciente no local de realização do procedimento ou na Sociedade Brasileira de Cirurgia Bariátrica e Metabólica (SBCBM), entidade privada sem qualquer relação direta com o Poder Público. Aliás, ao que tudo indica, a própria entidade privada já fornece o documento, padronizado, que o projeto visa instituir⁷. Disso resulta indevida interferência do Poder Público nas atividades privadas, o que igualmente é matéria de competência privativa da União, também por se tratar de Direito Civil.

⁶ Veja-se precedente do TJ/RS na mesma linha: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019).

⁷ No sítio institucional da SBCBM, consta a seguinte informação: "O paciente pode adquirir a Carteira de Identificação junto aos cirurgiões bariátricos associados à SBCBM, que fica responsável pelo fornecimento do documento ao profissional. Portanto, os interessados em ter o documento devem procurar diretamente seus médicos para verificar a disponibilidade. "A SBCBM não emite a carteirinha para pacientes, mas oferece esta possibilidade aos cirurgiões associados que desejem fazê-lo", explica o presidente da SBCBM". Disponível em: <<https://www.sbcbm.org.br/nota-de-esclarecimento-carteirinha-de-identificacao-do-paciente-bariatrico-e-metabolico/>>. Acesso em 20 de agosto de 2019.

Portanto, aplicável na espécie os itens I e II do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017:

I – Ficam declarados manifestamente inconstitucionais os projetos, os substitutivos e as emendas que invadam a competência legislativa privativa e exclusiva da União e do Estado, bem como a competência legislativa concorrente entre os entes federativos antes citados e/ou, ainda, que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal;
II – Serão arquivadas, dando-se ciência ao autor, as proposições que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo; (Grifou-se).

Ante o exposto, em exame preliminar, o projeto apresenta vício de inconstitucionalidade formal, a obstar a sua regular tramitação, por versar sobre matéria de competência privativa da União, atraindo a incidência dos itens I e II do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017, devendo ser arquivado, com a consequente aplicação do art. 195, VII e § 2º do Regimento Interno da CMPA, declarando-se a prejudicialidade da proposição de ofício pela Presidente desta Casa, ou a requerimento de Vereador. Também padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, com invasão de matéria de competência do Chefe do Poder Executivo; e inconstitucionalidade material por violação ao princípio da separação dos poderes. Ainda, presente inconstitucionalidade dada e criação não autorizada de despesa, ferindo a Constituição Estadual e o determinado pelo art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

É o parecer.

Porto Alegre, 20 de agosto de 2019.


Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437