

PARECER JURÍDICO Nº 305/2025 PARA AS COMISSÕES PERMANENTES

Assunto: Obrigatoriedade da divulgação, no site oficial do município, da lista de espera de pacientes por consultas, exames, cirurgias e outros procedimentos na Rede Pública Municipal de Saúde de Santa Helena de Goiás.

PARECER JURÍDICO CONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL. OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO DE LISTAS DE ESPERA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA, PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR E DIREITO À INFORMAÇÃO. NÃO HÁ VÍCIO DE INICIATIVA. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA PARA O CONTROLE SOCIAL E O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO OU ALTERAÇÃO DE DESPESA OU QUADROS DE PESSOAL. DESNECESSIDADE, EM TESE, DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DO EXECUTIVO. CONFORMIDADE COM A TÉCNICA LEGISLATIVA (LC 95/98). RECOMENDAÇÃO DE TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES PERMANENTES. PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Ordinária (PLO) n.º 245/2025, de autoria da Vereadora Marcilene Martins de Freitas. O projeto visa dispor sobre a obrigatoriedade da divulgação e publicação, no site oficial do município, da lista de espera dos pacientes que aguardam consultas (discriminadas por especialidade), exames, cirurgias e outros procedimentos através da Rede Pública Municipal de Saúde de Santa Helena de Goiás.

O projeto estabelece que a divulgação deve ser realizada pelo Poder Executivo Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, e a lista deve ser atualizada diariamente. A identificação dos pacientes deve ser feita exclusivamente por meio do número de protocolo de atendimento, em respeito à privacidade e à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei Federal n.º 13.709/2018). O projeto também detalha as informações mínimas que devem ser divulgadas e prevê a entrada em vigor em 60 (sessenta) dias após a publicação.

A proposição foi encaminhada a esta Assessoria Jurídica, conforme Ofício n.º 96/2025, de 10 de setembro de 2025, pelo Vereador Sílvio Marques de Araújo, Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação (CLJR), para análise de sua legalidade, constitucionalidade e viabilidade.

É o Relatório.

Passo a opinar:

II- DAS FUNÇÕES DA ASSESSORIA LEGISLATIVA

A Assessoria Legislativa da Câmara Municipal de Santa Helena de Goiás, órgão consultivo, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa, das Comissões Permanentes e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Assessoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles na obra *Direito Administrativo Brasileiro*, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador”. (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF).

Cumpra esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Assessoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Neste momento do processo legislativo, essa Assessoria fará análise da situação atual do Projeto de Lei, indicando, às Comissões seu entendimento e fazendo sugestões para adequação, emendas, correções técnicas, auxiliando na formação dos pareceres das respectivas comissões.

Vale ressaltar que a emissão de parecer por esta assessoria jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetiva legítima do parlamento.

III - DA LINGUAGEM ADOTADA

Para assegurar a plena compreensão do presente parecer, optou-se por uma **linguagem clara e acessível**, distanciando-se, sempre que possível, de termos excessivamente técnicos e jargões jurídicos. Nosso objetivo é facilitar a assimilação das informações por todos os leitores, independentemente de sua familiaridade com o direito.

IV - ANÁLISE JURÍDICA

4.1 CONSTITUCIONALIDADE E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

O ponto principal de análise constitucional reside na iniciativa da proposição, que é parlamentar (Vereadora Marcilene Martins de Freitas), mas que impõe obrigações a um órgão do Poder Executivo Municipal (Secretaria Municipal de Saúde).

Contudo, a matéria central do PLO 245/2025 não trata de criação, extinção ou modificação de órgãos da administração, provimento de cargos, reestruturação de carreiras ou alteração do regime jurídico de servidores, que são matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (reserva de administração).

A proposição versa sobre a publicidade e transparência da lista de espera de procedimentos de saúde, um tema que se insere no campo da:

- **Competência concorrente em saúde:** A Constituição Federal, em seu artigo 24, inciso XII, atribui à União, aos estados, Distrito Federal e Municípios a competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde. Ao

exigir a divulgação das listas de espera, o legislativo atua dentro dessa esfera, criando normas gerais para garantir o acesso universal e equitativo aos serviços de saúde, conforme previsto na Carta Magna;

- **Princípio da publicidade e transparência:** A divulgação das listas de espera é um corolário direto do princípio da publicidade, previsto no caput do artigo 37 da Constituição. A transparência dos atos administrativos, especialmente em uma área sensível como a saúde, permite o controle social, coíbe práticas ilícitas como o "fura-fila" e fortalece a confiança da população no sistema público;
- **Inexistência de vício de iniciativa:** O vício de iniciativa ocorre quando o Legislativo interfere na gestão administrativa privativa do Poder Executivo, como na criação ou extinção de órgãos, alteração de seu regime jurídico ou atribuições. A jurisprudência do STF, no entanto, tem estabelecido que a criação de uma obrigação de transparência, que institui uma política pública, não viola a competência do chefe do Executivo, pois não altera a estrutura ou a atribuição de seus órgãos. O dever de divulgar informações é uma medida de controle e fiscalização, e não de gestão;
- **Proteção de dados e privacidade:** O Projeto de lei inclui uma cláusula que garante a proteção dos dados pessoais dos pacientes, em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), ao criar a lista mediante o número do protocolo. A divulgação não exige a exposição de informações sensíveis, mas sim de um dado que permite a fiscalização da ordem das filas, como a posição do paciente na lista de espera.

O Plenário do Supremo, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ, Tema 917 da Repercussão Geral, fixou tese 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. O correspondente acórdão foi assim ementado:

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. (Grifo nosso).

O Projeto de Lei analisado implementa uma política pública que determina a divulgação, pela Secretaria de Saúde, da lista de espera das cirurgias eletivas. Tal medida não interfere no núcleo reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo no que diz respeito à organização e funcionamento da Administração Pública, à estrutura de seus órgãos ou ao regime jurídico dos servidores públicos.

Navegando pelas decisões dos Tribunais de outros Estados da Federação encontramos os seguintes julgados:

ESTADO DE SÃO PAULO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Paraíso - Lei nº 1.455/2023, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a publicação, nos sites oficiais e portal da transparência, de listas dos pacientes que aguardam por consultas, exames e intervenções cirúrgicas na rede pública de saúde – Alegação de usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo – Descabimento – **Norma impugnada que busca o aprimoramento da transparência das atividades administrativas, cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, da Constituição Federal)– Inexistência de afronta à separação de poderes ou à reserva da Administração** – Divulgação do número do cartão do SUS que possibilita a identificação do paciente, em ofensa ao direito constitucional à intimidade e à privacidade – Inconstitucionalidade do inciso I do § 1º do art. 1º e do parágrafo único do art. 2º da norma impugnada – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 23329011120238260000 São Paulo, Relator.: Renato Rangel Desinano, Data de Julgamento: 23/10/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/11/2024);

ESTADO DE MINAS GERAIS - EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 4.417/18 - MUNICÍPIO DE LEOPOLDINA - NORMA QUE DETERMINA A OBRIGATORIEDADE DA DIVULGAÇÃO DA LISTA DE PACIENTES QUE AGUARDAM POR CONSULTAS COM ESPECIALISTAS, EXAMES E CIRURGIA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - INOCORRÊNCIA - MATÉRIA QUE NÃO ALTERA, CRIA OU MODIFICA ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO -

CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA - ARE N. 878 .911/RJ - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA INTIMIDADE E PRIVACIDADE - DIVULGAÇÃO APENAS DO NÚMERO DO CARTÃO NACIONAL DE SAÚDE - INCONSTITUCIONALIDADE INVERIFICADA - PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE - **Nos termos do entendimento sedimentado no âmbito do colendo Supremo Tribunal Federal, não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei de iniciativa do Poder Legislativo que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem tampouco do regime jurídico dos servidores públicos - Não padece de vício de iniciativa e não viola o princípio da separação dos Poderes a lei municipal que impõe à Secretaria Municipal de Saúde o dever de divulgação, em meio eletrônico, da listagem de pacientes que aguardam a realização de exames e procedimentos médicos, por não se tratar de medida que, por excelência, afeta a estrutura ou atribuição do referido órgão** - A divulgação impugnada concretiza os princípios da publicidade e da transparência, sem importar em ofensa ao princípio da intimidade, na medida em que prevê que os pacientes serão identificados tão somente pelo número do respectivo Cartão Nacional de Saúde - CNS, o que, à luz da razoabilidade, resguarda os dados íntimos do usuário - Pedido inicial julgado improcedente. V.P.V. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000211960125000 MG, Relator.: Corrêa Junior, Data de Julgamento: 14/10/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 25/10/2022) (grifo nosso).

Logo, podemos verificar que a jurisprudência pátria segue no caminho de reconhecer a Constitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar conforme o Projeto de Lei aqui analisado, como corolário dessa jurisprudência, temos o julgado de nossa Egrégia Corte Superior:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5 .499/2018 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. Cuida-se, na origem, de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA em face da Lei Municipal 5.499, de 5 de julho de 2018, de origem parlamentar, que dispõe sobre a divulgação das listagens dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública do Município de Volta Redonda e da outras providências. 2 . O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da norma, com efeitos *ex tunc*, aos fundamentos de que (a) a norma incorre em

inconstitucionalidade formal, pois cria nova rotina e atribuições à Administração Pública Municipal; e (b) a norma padece também de inconstitucionalidade material, já que “importa em evidente e indevida interferência do Poder Legislativo na organização do Poder Executivo” (Vol. 1, fl. 6). 3 . A respeito da matéria, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do ARE 878.911-RG, Tema 917 da Repercussão Geral, firmou tese no sentido de que: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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)”. 4 . A Lei Municipal 5.499/2018, do Município de Volta Redonda, não prevê a criação de qualquer estrutura dentro da Administração Municipal, tampouco interfere no regime jurídico de servidores públicos municipais. A norma em nada altera a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que não há que se falar em desrespeito à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 5 . Precedentes do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no mesmo sentido, em casos nos quais eram questionadas leis de iniciativa parlamentar que impunham à Administração a formação e divulgação de cadastros/listagens (RE 1.298.077-AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, DJe de 15/3/2021; RE 613.481, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 9/4/2014) . 6. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - RE: 1329296 RJ, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 03/10/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 06-10-2022 PUBLIC 07-10-2022).

Por fim, é crucial diferenciar a simples obrigação de transparência da criação de novas atribuições ou despesas. A norma poderia ser questionada se, ao invés de apenas determinar a publicidade de dados já existentes, ela demandasse a criação de um novo sistema, contratação de pessoal ou infraestrutura que gerasse custos para a administração, o que não ocorre.

Portanto, o PLO 245/2025 é CONSTITUCIONAL sob o prisma da iniciativa, pois se limita a estabelecer um dever de transparência e publicidade de um serviço público essencial (saúde), que é de competência legislativa concorrente (União, Estados e Municípios), sendo considerado uma norma geral de interesse local.

4.2 TÉCNICA LEGISLATIVA E REDAÇÃO NORMATIVA

A Lei Complementar Federal n.º 95/98 estabelece as normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. A análise do PLO 245/2025 demonstra que, em geral, a redação está em conformidade com os princípios da referida Lei Complementar, em especial:

- **Clareza e Precisão:** Os dispositivos estão redigidos de forma clara, indicando o que deve ser feito (publicar e atualizar a lista) e como (por meio do número de protocolo);
- **Abrangência do Objeto:** O Art. 1º e o Art. 2º definem o campo de aplicação e a forma de divulgação, incluindo a necessidade de respeito à LGPD;
- **Articulação e Sequência Lógica:** A matéria está disposta em artigos que seguem uma ordem lógica, tratando do objeto (Art. 1º), da forma de identificação e privacidade (Art. 2º), da periodicidade de atualização (Art. 3º), do conteúdo mínimo (Art. 4º), da publicidade nas unidades de saúde (Art. 5º) e da vigência (Art. 6º);
- **Vigência (Art. 6º):** A previsão de entrada em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias é razoável e atende ao requisito de *vacatio legis* suficiente para que o Poder Executivo se organize para dar cumprimento à lei, especialmente na implementação da sistemática de divulgação eletrônica e proteção de dados.

Em termos de estrutura e redação, o projeto está bem formatado, cumprindo os requisitos de LC 95/98. Não se verifica necessidade de alterações na redação.

4.3 - DAS FINANÇAS E ORÇAMENTO

4.3.1. Necessidade de Estudo de Impacto Orçamentário (EIO)

O art. 113, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, exige que a proposição que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro.

No caso do PLO 245/2025, a obrigação imposta se resume à divulgação e publicação de dados já existentes (listas de espera) no site oficial do município (mecanismo já existente). A implementação da sistemática de atualização e divulgação por número de protocolo, embora demande ajustes operacionais e de tecnologia da informação (TI), não implica a criação de novas estruturas, cargos ou serviços de vulto. O custo principal será com o desenvolvimento e manutenção do software ou página de internet, mas o Município já possui site oficial e tem um setor de TI.

Desta forma, e em linha com a jurisprudência do STF (que tem afastado a necessidade de estudo para leis de transparência que utilizam estruturas já existentes), o projeto NÃO É INCONSTITUCIONAL por falta de estudo de impacto orçamentário, uma vez que, em tese, a obrigação não implica criação ou alteração significativa de despesa obrigatória. A implementação se dará por adequação da gestão administrativa e dos recursos tecnológicos já disponíveis (princípio da razoabilidade).

V- TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES COMPETENTES

Considerando a matéria abordada e a organização regimental da Câmara Municipal de Santa Helena de Goiás, o projeto deve tramitar nas seguintes Comissões Permanentes:

1. **Comissão de Legislação, Justiça e Redação** – Obrigatória, para opinar sobre a constitucionalidade, legalidade, e adequação da técnica legislativa, além do mérito, pois a matéria versa sobre regime de funcionamento do serviço público municipal de saúde - Art. 114, I (Constitucionalidade, Legalidade, Técnica Legislativa) e Art. 114, III, alínea 'e' (Criação, extinção, organização e reorganização de serviços públicos da administração municipal, direta ou indireta – análise de mérito);
2. **Comissão de Finanças e Orçamento** – Obrigatória, para opinar sobre as possíveis implicações financeiras e a compatibilidade do projeto com o orçamento municipal, ainda que o impacto seja considerado mínimo; e
3. **Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esportes, Saúde, Direitos Humanos e Cidadania**: Obrigatória, para opinar sobre o mérito do projeto, que trata diretamente da formulação e implementação da Política Municipal de Saúde e do controle social, conforme explicitado na justificativa.

VI. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica **OPINA**:

1. Pela **CONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei Ordinária n.º 245/2025, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que a matéria versa sobre normas de transparência e publicidade no âmbito da saúde pública municipal, inserindo-se na competência legislativa concorrente (saúde, direito à informação) e não invadindo a reserva de administração do Poder Executivo (Art. 37, caput e Art. 24, XII da CF).
2. Pela **LEGALIDADE** e **ADEQUAÇÃO** à Lei Complementar n.º 95/98 (Técnica Legislativa), apresentando redação clara e dispositivos bem articulados.

3. Pela **DISPENSA** da exigência de Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro prévio para a proposição, visto que o objeto do projeto não cria ou altera significativamente despesa obrigatória e utiliza-se de meios já existentes (site oficial), não havendo vício de inconstitucionalidade por esse motivo.
4. Pela **TRAMITAÇÃO** regimental e obrigatória nas seguintes Comissões Permanentes: Comissão de Legislação, Justiça e Redação (CLJR), Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) e Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esportes, Saúde, Direitos Humanos e Cidadania.

A emissão de parecer por esta Assessoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA HELENA DE GOIÁS, em Santa Helena de Goiás, Estado de Goiás, 27 de outubro de 2025.

LUIZ GUSTAVO FRASNELI
OAB/GO 33129