

## **P A R E C E R**

Nº 1318/2023<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Autoriza o Executivo a implantar a TeleSaúde na rede municipal de saúde. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Consulente, Câmara, encaminha para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Executivo a implantar a TeleSaúde na rede municipal de saúde.

### **RESPOSTA:**

De forma breve, o PL pretende autorizar o Poder Executivo a implementar a Telemedicina (TeleSaúde) no sistema de saúde municipal.

Como se sabe, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração". (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder

Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Ainda acerca do tema, não podemos deixar de mencionar a Tese nº 917 da repercussão geral do STF:

"Ementa. 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." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016). (Grifos nossos).

Assim, a questão não seria propriamente a criação de despesa (sendo certa a obrigatoriedade que o ente possui de manter um endividamento sustentável pela EC nº 109/2021), mas o fato de se criar atribuições e obrigações para órgãos e agentes do Poder Executivo, como se observa nos arts. 4º e 5º do PL, especialmente, vulnerando o postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

A propósito das **leis autorizativas**, confira-se trecho de brilhante artigo de Sérgio Resende de Barros:

"Insistente na prática legislativa brasileira, a "lei" autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de "leis" passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu "lei" autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - **limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.** O texto da "lei" começa por uma expressão que se tornou padrão: "Fica o Poder Executivo autorizado a (...)". O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser "determinado", mas é apenas "autorizado" pelo Legislativo. Tais "leis", óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.

(...) O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. **A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa**". (Grifamos) (Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas>.cont acesso em 08/10/2021)

Por fim, há que se alertar que a referida ação encontra limites na Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei nº 13.079/2018), que trouxe irrecuável protagonismo aos titulares dos dados pessoais em relação à

tomada de decisões sobre o tratamento de suas informações, isso porque, com a nova legislação, o tratamento de dados pessoais está condicionado ao cumprimento dos requisitos dispostos no art.7º, dentre os quais o consentimento é considerado um dos mais importantes (Lei geral de proteção de dados pessoais e suas repercussões no direito brasileiro. Coordenação: Ana Frazão et. al. 2 ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2020, p. 489):

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

I - mediante o fornecimento de **consentimento** pelo titular;

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

III - **pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres**, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;

VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) ;

VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

VIII - para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência

IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou

X - para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente. (grifamos)

Desse modo, para que programa de atendimento por Telemedicina seja implantado necessariamente haverá o tratamento de dados pessoais, o qual deverá ser observado pela Administração Pública sob pena de responsabilização dos agentes de tratamento nos termos da LGPD.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da **inviabilidade** jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 16 de maio de 2023.