



PROCESSO N.º : 2017001583  
INTERESSADO : **DEPUTADO PAULO CÉZAR MARTINS**  
ASSUNTO : Obriga o Poder Público, disponibilizar diariamente, o número de leitos disponíveis nas Unidades de saúde credenciadas pelo SUS e dá outras providências.

## RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 181, de 27 de abril de 2017, de autoria do nobre Deputado Paulo César Martins, obrigando o Poder Público, a disponibilizar diariamente, o número de leitos disponíveis nas Unidades de saúde credenciadas pelo SUS e dá outras providências.

Segundo consta na justificativa, a presente proposição tem como objetivo trazer ao conhecimento da população goiana, de forma transparente, a quantidade de vagas que existem nos leitos das Unidades Hospitalares que são credenciadas pelo Sistema de Saúde - SUS no Estado.

Afirma-se que quando o cidadão necessita do serviço urgente de saúde para se socorrer, ou socorrer alguém da família, percebe que não há transparência nas informações, além da lentidão de uma transferência a outro hospital ou UTI e CTI.

Logo, alega-se que a iniciativa pretende fazer cumprir a Lei 12.527/2011 (Lei da Transparência), que obriga as instituições públicas deste país a disponibilizar de forma transparente e acessível à população as informações de vagas nos leitos.

### **Essa é a síntese da proposição em tela.**

Observa-se que a presente propositura é de extrema relevância, uma vez que vai ao encontro dos **princípios da publicidade e da transparência** que devem nortear todos os atos da Administração Pública.

Ressalte-se que o princípio da publicidade se encontra insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, no capítulo que trata da Administração Pública, o qual foi reproduzido *ipsis litteris* no art. 92 da Constituição Estadual.

É emanção do princípio da publicidade que o Estado, tendo o poder político titularizado pelo povo, e cuja representação é atribuída sobretudo aos



parlamentares eleitos, deve conferir publicidade a todos os seus atos, eis que não basta a exigência da finalidade pública de sua atividade, a ser realizada no interesse de toda a coletividade, mas demanda-se que o povo, ao tomar conhecimento de seus atos, **comprove** a existência da finalidade pública exercida de fato pelo Governo. E, nesse sentido, é prerrogativa do povo, no pleno interesse de sua cidadania, fiscalizar toda a atividade administrativa, sendo que tal fiscalização somente é factível por intermédio da ampla publicidade a ser dada aos atos governamentais, pois não há como fiscalizar, de forma eficiente, sobre o que não é dado conhecimento ao público.

Nesse diapasão é o escólio de Cármen Lúcia Antunes Rocha, Ministra do Supremo Tribunal Federal, em sua clássica obra *Princípios Constitucionais da Administração Pública*:

*A publicidade da Administração é que confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambiguidade diante das práticas administrativas conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento de confiança que o cidadão tem que depositar no Estado.*

Destaque-se que o exercício ético do poder exige que todas as informações sobre as atividades públicas dos agentes sejam oferecidas ao povo. Assim, é pelo princípio da publicidade que se assegura o direito ao governo ético, à administração honesta.

É de suma importância aduzir que a Suprema Corte deste país já foi instada a se manifestar a respeito de lei estadual com objetivo semelhante ao ora analisado. Trata-se da ADI nº 2.444 Rio Grande do Sul. Nesta, ficou consignado o seguinte entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.444 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROC.(A/S)(ES):  
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.



1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. **A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos.** Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”.

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas **não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo.** A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. **O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).**

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente.

6. Ação julgada improcedente.

(ADI 2444, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

O voto do relator, Ministro Dias Tofolli, afasta qualquer dúvida sobre a constitucionalidade da proposição em tela. Vale a pena conferi-lo:

Ressalte-se que, nesse sentido, há precedente desta Corte. É o caso da ADI nº 2.472/RS-MC, na qual este Supremo Tribunal Federal, conquanto tenha deferido parcialmente a



medida cautelar para suspender, por outros fundamentos, dispositivos de lei do Rio Grande do Sul que versavam sobre publicidade dos atos e das obras realizadas pelo Poder Executivo, destacou que não incidia na matéria a vedação constitucional constante do art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, conforme se verifica na ementa a seguir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 11.601, DE 11 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PUBLICIDADE DOS ATOS E OBRAS REALIZADOS PELO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. 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). (...)” (Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02).

Naquela assentada, asseverou o Ministro Maurício Corrêa: “Primeiramente, afirme-se não comprometer o ato impugnado, sob o ângulo do vício formal, a existência de reserva de iniciativa, tendo em vista que não se está diante de criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública do Estado, mas sim de disciplinamento da publicidade de atos oficiais, o que se insere na competência legislativa plena do Estado-membro. Assim entendendo, tenho que nenhuma violação ocorre ao artigo 61, § 1º, II, alínea e, da Carta Federal.”

Nesse ponto, ressalte-se que a Lei nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos) - a qual, inegavelmente, cria inúmeras obrigações para a administração pública e, inclusive, exige a publicação de resumo dos contratos firmados pelo Poder Público posteriormente a sua assinatura (art. 61, parágrafo único) - originou-se de proposição legislativa do então Deputado Luís Roberto Ponte, sem que isso influísse em sua regularidade formal em face da Constituição Federal.

Em última análise, a legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público, dando a ele concretude. A publicidade é princípio informador da República democrática constitucionalizado pela Carta de 1988, e a ela se submetem todos os comportamentos estatais. Isso porque o caráter republicano do governo (res publica) e a cláusula segundo a qual “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, CF/88) pressupõem que haja transparência nos atos estatais, a qual, por sua vez, se obtém mediante a mais ampla publicidade desses atos, possibilitando-se, assim, a todos os cidadãos que deles tomem conhecimento e, desse modo, os legitimem .



Com efeito, Jacques Chevallier, ao tratar do princípio democrático sob a óptica da lógica representativa, assevera que

“(…) a lógica democrática pesa ainda sobre o exercício do poder: se os governantes dispõem de uma margem de independência relativamente aos eleitores (margem garantida pela ausência de mandato imperativo e de revogabilidade), eles não deixam de ser submetidos ao controle permanente dos cidadãos; esses têm o direito de formar livremente sua opinião e de a expressar sob modalidades diversas (manifestações, petições), fora dos momentos eleitorais. Os governantes são obrigados a submeter permanentemente as suas condutas e gestos relativamente à 'opinião pública' e suas decisões são necessariamente submetidas ao teste do debate” (O Estado Pós-Moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 185).

Assim sendo, mostram-se elementares a exigência de transparência por parte do Estado e a possibilidade de controle dos atos estatais, não devendo os governos se furtarem à vigília do povo e da opinião pública, nem dos órgãos fiscalizadores.

Nas exatas palavras de Norberto Bobbio, a democracia como “regime do poder visível” é o “modelo ideal do governo público em público”. Confira-se a lição do autor:

“Um dos lugares-comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do 'poder visível'. Que pertença à 'natureza da democracia' o fato de que 'nada pode permanecer confinado no espaço do mistério' é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias. Com um aparente jogo de palavras pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público (...).

(...)

Que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidos pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se estivesse escondido?). Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, (...) e foi substituído pelo ideal da democracia representativa (...) o caráter público do poder, entendido como não-secreto, como aberto ao 'público', permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional do Estado absoluto se, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público.” (O Futuro da Democracia. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 98/101).



Ademais, o texto constitucional, preocupado com a publicidade da atuação administrativa, consignou-a, expressamente, em seu art. 37, caput, como princípio da administração pública, consagrando constitucionalmente “o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 114.)

Com efeito, esta Suprema Corte reconhece o status maior do princípio da publicidade como decorrência direta do Estado Democrático de Direito. Vide a ementa do julgamento da medida cautelar da ADPF 130/DF:

“Princípio constitucional de maior densidade axiológica e mais elevada estatura sistêmica, a Democracia avulta como síntese dos fundamentos da República Federativa brasileira. Democracia que, segundo a Constituição Federal, se apóia em dois dos mais vistosos pilares: a) o da informação em plenitude e de máxima qualidade; b) o da transparência ou visibilidade do Poder, seja ele político, seja econômico, seja religioso (art. 220 da CF/88). (...)” (ADPF 130/DF-MC, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 7/11/08, grifos nossos).

É o que, também, já consignou a Ministra Cármen Lúcia, no âmbito acadêmico, e, igualmente, no âmbito desta Suprema Corte:

“(...) o princípio que informa o sistema constitucional vigente – democrático e republicano – é o da publicidade dos atos do Poder Público e dos comportamentos daqueles que compõem os seus órgãos. Como afirmei em escrito sobre aquele princípio, ‘não basta, pois, que o interesse buscado pelo Estado seja público para se ter por cumprido o princípio em foco. Por ele se exige a não obscuridade dos comportamentos, causas e efeitos dos atos da Administração Pública, a não clandestinidade do Estado, a se esconder do povo em sua atuação. [...]. A publicidade resulta, no Estado Contemporâneo, do princípio democrático. O poder é do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Brasileira), nele reside, logo, não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica. O princípio da publicidade reforça-se mais ainda em casos como o brasileiro. Tendo sido a República a opção da sociedade brasileira sobre a sua forma de governo, a publicidade passa a fundamentar a institucionalização do Poder segundo aquele modelo. Por isso a publicidade nomeia o Estado brasileiro, que é uma ‘República Federativa’. [...]. Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado. Não se exige que se fiscalize, se impugne o



que não se conhece' (Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1993, p. 240)" (MS nº 26.920/DF, DJ de 2/10/07)

Nesse sentido, a publicidade é exigível para viabilizar o controle dos atos administrativos, tanto para proteger direitos de particulares em suas relações com a administração pública, quanto para fiscalizar objetivamente a atuação estatal. Como assevera Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar – por sua visibilidade – que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas" (Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 90).

A lei questionada enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando-se e cumprindo-se o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88)

Além disso, é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

Essa atribuição fiscalizadora e controladora da ação administrativa pelo Parlamento caracteriza um verdadeiro princípio essencial e inerente ao Poder Legislativo, constituindo um dos mecanismos de contrapesos à separação e à independência dos Poderes.

Sabe-se que, conforme já decidido por esta Corte, é a Constituição da República a grande legitimadora dessas interferências, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental (ADI nº 3046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 28/5/04).

Contudo, no caso ora em análise, a obrigação de o Poder Executivo local divulgar relação das obras públicas em andamento é exigência que decorre diretamente dos princípios republicano e democrático e dos postulados da publicidade e da transparência dos atos estatais, estando, desse modo, em perfeita harmonia com preceitos fundamentais da Carta Federal.



Em verdade, o Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul acolheu uma posição de vanguarda, consentânea com os anseios da sociedade e com os princípios decorrentes do Estado Democrático.

Por fim, não subsiste a alegação do autor de avultamento dos gastos públicos em virtude da implementação, sem previsão na lei orçamentária, da Lei estadual nº 11.521/2000, o qual, segundo o requerente, ensejaria ofensa ao art. 167, I, II e VI, da Carta Federal.

A Assembleia Legislativa estimou que o custo gerado ao Estado do Rio Grande do Sul para o cumprimento da norma seria irrisório, uma vez que haveriam de ser empregadas apenas cerca de trinta páginas do Diário Oficial por ano para a publicação dos dados, além de já possuir o ente federado, ao tempo da promulgação do texto, sítio eletrônico na rede mundial de computadores (fl. 102).

Como bem lembrado pela douta Advocacia-Geral da União, o § 3º do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que é desnecessário demonstrar-se a adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Confira-se:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; (...)

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.”

Nesse passo, não se verifica violação dos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, uma vez que todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal era preexistente.

Com essas considerações, não vislumbro como a obrigatoriedade de o Poder Executivo local divulgar na imprensa oficial e na internet a relação completa de obras atinentes à rodovias, portos e aeroportos possa ser tida como afrontosa à Carta da República. Em verdade, no meu sentir, trata-se de exigência que guarda compatibilidade com os postulados fundamentais da Lei Maior. Ante o exposto, julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade. É como voto.

Ademais, o projeto encontra-se no âmbito da competência legislativa estadual também em face da norma residual constante do § 1º do art. 25, da Constituição Federal, nos seguintes termos:



Art. 25.....

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Demais disso, o conteúdo do projeto não incide nas matérias de competência legislativa privativa do Governador constantes do art. 20, da Constituição Estadual.

Portanto, ante os motivos expandidos, a presente propositura, além de não encontrar qualquer obstáculo jurídico, mostra-se do ponto de visto ético de extrema relevância.

Por outro lado, observa-se tão-somente que o projeto merece alguns reparos de caráter técnico-legislativo e, por isso, é apresentado o seguinte **SUBSTITUTIVO**, com vistas ao seu aprimoramento:

**“SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 181, DE 27 DE ABRIL DE 2017.**

*Obriga o Poder Público a disponibilizar e atualizar diariamente o número de leitos nas Unidades de Saúde credenciados pelo SUS.*

**A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS**, nos termos do art. 10 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

*Art. 1º O Poder Público fica obrigado a disponibilizar e atualizar diariamente, em site da rede mundial de computadores, de forma visível e acessível à população, o número de leitos credenciados, ocupados e livres, nas Unidades de Saúde credenciadas no Sistema Único de Saúde do Estado de Goiás.*

*Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput deste artigo, entende-se por Unidade de Saúde as clínicas, hospitais, pronto atendimento, emergências e quaisquer outros locais que constem dos registros do SUS como detentora de leitos credenciados.*



Art. 2º Esta Lei entrará em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.

Isso posto, desde que adotado o substitutivo retrotranscrito, esta Relatoria manifesta pela aprovação da presente propositura.

É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 04 de Maio de 2017.

  
DEPUTADO SIMEYZON SILVEIRA  
Relator