



PROJETO DE LEI 100/2026

Dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação da lista de espera dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e outros procedimentos na rede pública municipal de Apucarana.

A CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA, Estado do Paraná, aprovou e eu, Prefeito Municipal, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação da lista de espera dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e outros procedimentos na rede pública municipal de Apucarana.

Art. 2º Serão divulgadas, em site oficial do município na internet, a listagem dos pacientes que aguardam por consultas, bem como as listas de pacientes já agendados e atendidos, com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer outros procedimentos na rede pública de saúde municipal de Apucarana.

§ 1º As listagens disponibilizadas devem ser específicas para cada modalidade de consulta (discriminada por especialidade), exame ou intervenção cirúrgica, e abranger todos os pacientes inscritos em quaisquer das unidades da rede municipal de saúde, incluindo as unidades conveniadas ou qualquer outro prestador de serviço que receba recursos públicos municipais.

§ 2º As informações inseridas nas listas de espera, como também nas listas de pacientes agendados e atendidos, devem ser atualizadas semanalmente, devendo constar a data de sua publicação.

Art. 3º A divulgação das informações de que trata esta Lei deve garantir o direito à privacidade do paciente, que poderá ser identificado pelas iniciais do nome completo e da data de nascimento do paciente.





Art. 4º As listas de espera divulgadas devem conter:

I - a especificação do tipo de consulta (discriminada por especialidade), exame, ou intervenção cirúrgica;

II - a data de solicitação da consulta (discriminada por especialidade), do exame ou da intervenção cirúrgica;

III - a relação dos pacientes inscritos para a respectiva consulta, exame ou intervenção cirúrgica;

IV - a estimativa de prazo para o atendimento solicitado; e

V - a relação dos pacientes já atendidos.

Art. 5º Publicadas as informações, a listagem será classificada pela data de inscrição, separando os pacientes inscritos dos já beneficiados, sem qualquer tipo de restrição, permitindo acesso universal.

Art. 6º A inscrição em listagem de espera não confere ao paciente ou a sua família o direito subjetivo à indenização se a consulta, o exame ou a intervenção cirúrgica não se realizar em decorrência da alteração justificada da ordem previamente estabelecida.

Art. 7º Fica revogada a Lei nº 26, de 28 de março de 2025.

Art. 8º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.







Esse entendimento encontra amparo direto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, segundo o qual todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral. Também se vincula ao artigo 37, caput, da Constituição, que impõe à Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No caso da saúde pública, tais princípios adquirem ainda maior densidade, pois o acesso à informação incide sobre serviço essencial, diretamente relacionado à vida, à dignidade humana, ao planejamento familiar e à confiança da população no Poder Público.

A Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, consolidou, no plano infraconstitucional, a obrigação estatal de assegurar informações de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. A LAI estabelece a publicidade como regra e o sigilo como exceção, determinando que informações de interesse público sejam divulgadas independentemente de requerimento. É justamente nesse campo que se insere a presente proposta: não se pretende criar obstáculo burocrático para que o cidadão pergunte onde está sua solicitação; pretende-se que a Administração divulgue, de forma ativa, atualizada e acessível, a situação das listas de espera.

A transparência ativa, conforme sistematizado na dissertação anexa, representa estágio mais avançado de maturidade democrática, pois dispensa o cidadão de provocar individualmente o Estado para obter informações que já são de interesse coletivo. Ao permitir que pacientes, familiares, órgãos de controle, Conselho Municipal de Saúde, imprensa, entidades da sociedade civil e o próprio Poder Legislativo acompanhem a evolução das filas, o Município fortalece a confiança pública, reduz incertezas, qualifica o controle social e cria melhores condições para o planejamento das políticas de saúde.

É de amplo conhecimento desta Casa Legislativa que a gestão das listas de espera constitui um dos pontos mais sensíveis da relação entre o cidadão e a Administração Pública. A ausência de informações claras sobre a posição na fila, a data de solicitação, a modalidade do procedimento e a previsão de atendimento gera angústia, sensação de abandono e descrédito institucional. Em muitos casos, o problema não está apenas no tempo de espera, mas na ausência de previsibilidade





e de critérios visíveis ao cidadão. A publicidade das listas permite que a fila deixe de ser percebida como espaço opaco e passe a funcionar como instrumento de isonomia, racionalidade administrativa e respeito ao usuário do SUS.

Sob o ponto de vista da gestão pública, a proposta também se harmoniza com a noção contemporânea de compliance público. A dissertação de Mônica de Cássia dos Santos Lopes demonstra que transparência, integridade, prestação de contas e boa governança são elementos interdependentes. Na Administração Pública municipal, mecanismos de transparência digital contribuem para prevenir irregularidades, reduzir riscos de favorecimento indevido, identificar gargalos assistenciais, orientar decisões administrativas e fortalecer a cultura institucional de responsabilidade perante a população.

A saúde municipal, pela sua complexidade administrativa, financeira e humana, exige mecanismos de controle ainda mais qualificados. As filas de consultas, exames e procedimentos cirúrgicos envolvem diferentes unidades, especialidades, protocolos, prestadores e fluxos de regulação. A divulgação estruturada dessas informações não substitui a gestão técnica da saúde, mas oferece à sociedade e aos órgãos competentes elementos objetivos para verificar se a prestação do serviço está sendo realizada com impessoalidade, eficiência e justiça.

Do ponto de vista federativo, a proposição é compatível com a competência municipal prevista no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal. O Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A Lei de Acesso à Informação estabelece normas gerais aplicáveis a todos os entes federativos; nada impede, portanto, que o Município, diante de sua realidade administrativa e das necessidades de sua população, adote regras específicas para ampliar a efetividade da transparência na saúde pública local.

Também não há vício de iniciativa parlamentar. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 917 de Repercussão Geral, firmou o entendimento de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, ainda que gere despesa, não trate da estrutura ou atribuição de órgãos de Administração nem do regime jurídico de servidores públicos. A presente proposição não cria órgão e não altera a estrutura da Administração, não cria cargos, não modifica atribuições de servidores





não interfere na condução técnica da política pública de saúde. Ela apenas estabelece um dever de publicidade e transparência, derivado diretamente da Constituição Federal e da Lei de Acesso à Informação.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também oferece parâmetro específico para leis municipais de transparência na saúde. No Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.436.429, relativo à lei municipal que determinava a divulgação de estoques de medicamentos em farmácias públicas, o STF reconheceu a constitucionalidade de norma de iniciativa parlamentar voltada à publicidade de informações de saúde, reafirmando que obrigações de transparência não configuram, por si sós, indevida ingerência do Legislativo na Administração. Essa orientação confirma que a atuação parlamentar pode contribuir legitimamente para ampliar a publicidade dos serviços públicos e fortalecer o controle social.

O ponto mais sensível da matéria, naturalmente, é a proteção da intimidade e dos dados pessoais dos pacientes. Por essa razão, o projeto adota solução equilibrada e constitucionalmente adequada: a identificação dos pacientes pelas iniciais do nome completo e pela data de nascimento. Essa escolha preserva a possibilidade de autorreconhecimento pelo próprio usuário, ao mesmo tempo em que evita a exposição indevida de dados sensíveis de saúde. O Recurso Extraordinário 1.396.787, de relatoria do Ministro Edson Fachin, ao examinar lei municipal de objeto semelhante, reconheceu a constitucionalidade dessa forma de identificação, destacando que a Câmara Municipal atua legitimamente quando busca dar concretude aos princípios do artigo 37 da Constituição Federal sem violar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

Dessa forma, a proposição compatibiliza dois valores constitucionais relevantes: de um lado, a publicidade, a transparência, a eficiência e o controle social; de outro, a intimidade, a privacidade e a proteção de dados pessoais. O projeto não autoriza a divulgação de diagnóstico, número de CPF, Cartão Nacional de Saúde, endereço, telefone ou qualquer outro dado que exponha de forma inequívoca a identidade ou a condição clínica do paciente. A finalidade é apenas permitir o acompanhamento da ordem, da atualização e da evolução das listas, com o mínimo sacrifício à privacidade e o máximo ganho possível para a transparência pública.

A dissertação anexada reforça, ainda, que modelos legislativos de transparência digital e





saúde devem ser formulados com cautela técnica, linguagem clara e salvaguardas de privacidade, para evitar ambiguidades que possam gerar questionamentos de constitucionalidade. O presente Projeto de Lei segue exatamente essa orientação: cria obrigação objetiva de divulgação, define informações mínimas, preserva dados sensíveis, respeita a competência municipal, observa a iniciativa parlamentar e fortalece a governança pública sem invadir a esfera própria de gestão do Poder Executivo.

Implementar a transparência nas listas de espera do SUS municipal não é mera opção administrativa; é medida de cidadania, governança e respeito ao cidadão. É permitir que a população acompanhe um serviço que lhe pertence por direito. É oferecer ao Legislativo, aos conselhos de controle social e à sociedade civil instrumentos concretos para avaliar a eficiência do sistema. É reduzir a opacidade decisória e fortalecer a confiança na Administração Pública.

Por sua relevância social, por seu sólido amparo constitucional, por sua compatibilidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e por sua fundamentação acadêmica na dissertação de mestrado ora anexada, conclamo os nobres Pares desta Casa de Leis à reflexão e à aprovação da presente propositura, que representa importante avanço para a saúde pública, para a transparência digital e para a consolidação de uma cultura institucional de prestação de contas no Município de Apucarana.

Câmara Municipal de Apucarana, data da assinatura eletrônica.

Guilherme Livoti

Vereador Partido NOVO





# FACULDADES LONDRINA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
PROFISSIONAL EM DIREITO, SOCIEDADE E  
TECNOLOGIAS DA ESCOLA DE DIREITO DAS  
FACULDADES LONDRINA

**MÔNICA DE CÁSSIA DOS SANTOS LOPES**

**TRANSPARÊNCIA DIGITAL DA SAÚDE MUNICIPAL  
NO FORTALECIMENTO DO *COMPLIANCE*  
PÚBLICO: *FRAMEWORK* LEGISLATIVO E MODELO  
DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA  
PARLAMENTAR**

PL 100/2026 - PL-1-2710-2026-05-26 - - AUTORIA: Ver. Guilherme Livoti  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://apucarana.legiflow.com.br/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 103507 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3347E9C6383D276563C714BA5E064D3



---

LONDRINA  
2026

**MÔNICA DE CÁSSIA DOS SANTOS LOPES**

**TRANSPARÊNCIA DIGITAL DA SAÚDE MUNICIPAL NO  
FORTALECIMENTO DO *COMPLIANCE* PÚBLICO:  
*FRAMEWORK* LEGISLATIVO E MODELO DE PROJETO DE  
LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em “Direito, Sociedade e Tecnologias” da Escola de Direito das Faculdades Londrina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Navarro Vince.

LONDRINA  
2026

PL 100/2026 - PL-1-2710-2026-05-26 - - AUTORIA: Guilherme Livoti  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://apucarana.legiflow.com.br/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 103507 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3347E9C6383D276563C714BA5E064D3



Ficha de identificação da obra

L864t Lopes, Mônica de Cássia dos Santos  
Transparência digital da saúde municipal no fortalecimento do  
*Compliance* Público: Framework Legislativo e Modelo de  
Projeto de Lei de iniciativa parlamentar / Mônica de Cássia  
dos Santos Lopes - Londrina, 2026.  
94 p.

Orientador: Fernando Navarro Vince.

Dissertação (Programa de Mestrado Profissional em Direito,  
Sociedade e Tecnologias) – Escola de Direito das Faculdades  
Londrina, 2026.

Inclui bibliografia.

1. *compliance* público; 2. publicidade; 3. saúde pública; 4.  
transparência digital. I. Vince, Fernando Navarro. II. Faculdades  
Londrina. III. Título.

Elaborado por: Isabel Vargas Rosa  
Bibliotecária CRB9 2135/O

PL 100/2026 - PL-1-2710-2026-05-26 - - AUTORIA: Ver. Guilherme Livoti

VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://apucarana.legiflow.com.br/autenticidadepdf>

CODIGO DO DOCUMENTO: 103507 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3347E9C6383D276563C714BA5E064D3



**MÔNICA DE CÁSSIA DOS SANTOS LOPES**

**TRANSPARÊNCIA DIGITAL DA SAÚDE MUNICIPAL NO  
FORTALECIMENTO DO COMPLIANCE PÚBLICO:  
FRAMEWORK LEGISLATIVO E MODELO DE PROJETO DE  
LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em “Direito, Sociedade e Tecnologias” da Escola de Direito das Faculdades Londrina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Navarro Vince.

---

Prof. Dr. Fernando Navarro Vince  
Faculdades Londrina

---

Prof. Dr. José Carlos Francisco dos Santos  
Faculdades Londrina

---

Prof. Dr. Vinicius de Negreiros Calado  
Universidade Católica de Pernambuco

Londrina, 02 de março de 2026.

PL 100/2026 - PL-1-2710-2026-05-26 - - AUTORIA: Ver. Guilherme Livoti  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://apucarana.legiflow.com.br/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 103507 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3347E9C6383D276563C714BA5E064D3



## DECIDATÓRIA

Ao meu querido Léo, pela paciência, pelo amor e pela dedicação diária.

PL 100/2026 - PL-1-2710-2026-05-26 - - AUTORIA: Ver. Guilherme Livoti  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://apucarana.legiflow.com.br/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 103507 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F3347E9C6383D276563C714BA5E064D3



## AGRADECIMENTOS

Agradeço às Faculdades Londrina, que, por meio da modalidade de Mestrado, possibilitam que o conhecimento chegue aos quatro cantos do Brasil de forma flexível e acessível, contribuindo para a ampliação do conhecimento jurídico.

Ao meu orientador, Dr. Fernando Navarro Vince, pela paciência e compreensão diante de uma agenda, por vezes, tumultuada no dia a dia da advocacia legislativa.

À querida cidade de Londrina, que, mais uma vez, me permitiu realizar mais um sonho: o do Mestrado, após a graduação na Universidade Estadual de Londrina.

Aos meus sócios da CEAP Brasil, que incansavelmente me impulsionam a solidificar minhas bases teóricas e práticas.

Ao meu querido Léo, que, mais uma vez, manteve-se paciente diante de noites e mais noites de ausência e de estudos.

E às minhas irmãs, Gabriela e Vitória, que me impulsionam a ser melhor e a buscar os estudos como meio de quebra de ciclos e superação de paradigmas.



*Não percais esta convicção a que está vinculada uma grande recompensa, pois vos é necessária a perseverança para fazerdes a vontade de Deus e alcançardes os bens prometidos. Ainda um pouco de tempo - sem dúvida, bem pouco -, e o que há de vir virá e não tardará.  
(Hebreus 10, 35-37).*



LOPES, Mônica de Cássia dos Santos. **Transparência digital da saúde municipal no fortalecimento do *compliance* público: *framework* legislativo e modelo de projeto de lei de iniciativa parlamentar**. 94 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em “Direito, Sociedade e Tecnologias” da Escola de Direito das Faculdades Londrina, Londrina, 2026

## RESUMO

A consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil impõe que a atuação estatal observe padrões elevados de transparência, publicidade e *accountability*, tornando a informação pública instrumento central de cidadania, controle social e integridade institucional. A presente dissertação analisa, de forma sistemática, os fundamentos jurídicos da publicidade e da transparência, com foco na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e em sua aplicação no ambiente digital, especialmente no setor da saúde municipal. Examina a evolução histórica e normativa desses princípios, destacando a função estruturante da publicidade na legitimação das decisões administrativas e na prevenção de irregularidades, bem como a interface entre transparência digital e políticas de governança, integridade e *compliance* público. No âmbito da saúde pública, demonstra a relevância de mecanismos de transparência para o controle de recursos, a gestão de listas de pacientes e o acompanhamento de programas e serviços, evidenciando a centralidade da informação para a efetividade dos direitos fundamentais à saúde e à dignidade. Além disso, apresenta um *framework* legislativo e propõe um modelo de projeto de lei de iniciativa parlamentar sobre transparência digital das listas de pacientes da rede municipal de saúde, passível de aplicação em qualquer município brasileiro. O trabalho adota abordagem jurídico-dogmática, com análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, articulando fundamentos teóricos sobre integridade, *compliance* público e *accountability* com experiências práticas de transparência digital. Por fim, a pesquisa contribui para a reflexão sobre a construção de políticas públicas mais transparentes, para a promoção da integridade administrativa e para a consolidação de práticas de *compliance* público no Brasil, reforçando o papel da transparência digital como ferramenta estratégica de fortalecimento da democracia e de proteção dos direitos fundamentais, especialmente no âmbito do Sistema Único de Saúde.

**Palavras-chave:** *compliance* público; publicidade; saúde pública; transparência digital.



LOPES, Mônica de Cássia dos Santos. **Parliamentary initiative and digital health transparency in strengthening public compliance.** 94 pages. Course Completion Work presented to the Professional Master's Program in "Law, Society, and Technologies" of the Law School of Faculdades Londrina, Londrina, 2026.

## ABSTRACT

The consolidation of the Democratic Rule of Law in Brazil requires that public administration adheres to high standards of transparency, publicity (as the principle of administrative openness), and accountability, positioning public information as a central instrument for citizenship, social oversight, and institutional integrity. This dissertation systematically analyzes the legal foundations of publicity and transparency, focusing on the Brazilian Access to Information Law (Law No. 12,527/2011) and its implementation in the digital environment, particularly within municipal health systems. The study examines the historical and normative evolution of these principles, highlighting the structuring role of publicity in legitimizing administrative decisions and preventing irregularities. The research also explores the interface between digital transparency and public governance, integrity, and compliance policies, emphasizing how the provision of structured, accessible, and auditable data strengthens government accountability and reduces informational asymmetries. In the context of public health, the study demonstrates the relevance of transparency mechanisms for resource control, patient waiting list management, and program and service monitoring, evidencing the centrality of information for the enforcement of fundamental rights to health and dignity. Furthermore, the dissertation presents a legislative framework and proposes a model parliamentary bill on digital transparency of municipal health patient waiting lists, capable of being adopted by any municipality in Brazil. The study adopts a legal-dogmatic approach, combining normative, doctrinal, and jurisprudential analysis with theoretical insights on integrity, public compliance, and accountability, alongside practical experiences of digital transparency. Finally, this research contributes to the development of more transparent public policies, the promotion of administrative integrity, and the consolidation of public compliance practices in Brazil, reinforcing digital transparency as a strategic tool for strengthening democracy and protecting fundamental rights, particularly within the Unified Health System (SUS).

Keywords: digital transparency; public compliance; public health; publicity.



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA: CONSTITUCIONALIDADE E FUNDAMENTOS TEÓRICOS .....</b>	<b>16</b>
2.1 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A PUBLICIDADE NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS.....	17
2.1.1 Publicidade, Controle Social e Democratização .....	19
2.2 A PUBLICIDADE COMO PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	21
2.2.1 Funções da Publicidade Administrativa .....	23
2.2.2 Limites do Princípio da Publicidade .....	25
2.2.3 Publicidade Não é Propaganda .....	26
2.3 A TRANSPARÊNCIA COMO PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .	28
2.3.1 Publicidade, Transparência e o Dever de Informação.....	29
<b>3. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI Nº 12.527/2011): TRANSPARÊNCIA COMO MECANISMO DE COMPLIANCE.....</b>	<b>33</b>
3.1 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....	34
3.1.1 Mecanismos de Disponibilização da Informação: Sistema de Informação Ao Cidadão, Audiências Públicas e Consultas Públicas .....	37
3.1.2 Transparência Ativa e Passiva .....	40
3.2 A LAI E O CONTEXTO DE COMPLIANCE: TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO E GOVERNANÇA .....	42
<b>4. FRAMEWORK LEGISLATIVO E MODELO DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE TRANSPARÊNCIA DIGITAL DA LISTA DE PACIENTES DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE APLICÁVEL PARA QUALQUER MUNICÍPIO .....</b>	<b>47</b>
4.1. INTERESSE LOCAL, SUPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E A INICIATIVA LEGISLATIVA EM ÂMBITO MUNICIPAL.....	47
4.1.1 Interesse Local e a Suplementação da Legislação Federal .....	47
4.1.2 Iniciativa Legislativa em Âmbito Municipal.....	51
4.2 JURISPRUDÊNCIA DO STF APLICÁVEL E EXTRAÇÃO DE CRITÉRIOS ...	55
4.2.1 ARE 1.436.429 (Lei Nº 14.120, de 11 de Fevereiro de 2022, do Município De São José do Rio Preto/SP): Divulgação de Estoque de Medicamentos e o Reconhecimento de Consonância com Tema 917 .....	55
4.2.2 RE 1.396.787 (Lei Nº 6.954, de 14 de Junho de 2021, do Município de Sertãozinho/SP): Lei Municipal de Transparência da Lista de Espera de Pacientes Já Agendados e Atendidos com Especialistas, Exames, Intervenções Cirúrgicas e Quaisquer Procedimentos da Rede Municipal de Saúde.....	58
4.3 FRAMEWORK LEGISLATIVO PARA PROPOSTA DE MODELO DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE TRANSPARÊNCIA DA LISTA DE PACIENTES DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE APLICÁVEL PARA QUALQUER MUNICÍPIO .....	63



4.3.1 Framework Legislativo Para Criação de Projeto de Lei de Iniciativa Parlamentar Que Dispõe Sobre a Transparência da Lista de Espera de Pacientes Já Agendados e Atendidos com Especialistas, Exames, Intervenções Cirúrgicas e Quaisquer Procedimentos da Rede Municipal de Saúde .....	63
4.3.2 Modelo de Projeto de Lei e Justificação .....	70
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>76</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>81</b>
<b>ANEXO A - PROJETO DE LEI Nº _____/202_ .....</b>	<b>82</b>
<b>ANEXO B - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.396.787 SÃO PAULO .....</b>	<b>90</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A consolidação do Estado Democrático de Direito exige que a atuação estatal se submeta a padrões elevados de abertura, controle e responsabilização, de modo que a informação pública deixe de ser tratada como ativo exclusivo da Administração e passe a constituir instrumento essencial de cidadania, participação social e integridade institucional. Nesse contexto, os princípios da publicidade e da transparência assumem centralidade no regime jurídico-administrativo brasileiro, não apenas como deveres formais de divulgação, mas como critérios normativos de validade, legitimidade e racionalidade da ação pública.

A Constituição da República de 1988 promoveu inflexão paradigmática ao afirmar expressamente a publicidade como princípio da Administração Pública, diferentemente das demais Constituições brasileiras, e ao reconhecer o acesso à informação como direito fundamental, deslocando o sigilo para o campo das exceções juridicamente justificadas, motivadas e controláveis. Esse desenho constitucional foi progressivamente densificado por um microsistema normativo infraconstitucional, com destaque para a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), de caráter nacional, que converteu a transparência em obrigação jurídica vinculante, dotada de mecanismos próprios de efetivação e responsabilização.

Paralelamente, a incorporação do meio digital à Administração Pública redefiniu o alcance da publicidade estatal. A divulgação de informações por meio eletrônico deixou de representar mera opção tecnológica ou política administrativa para se afirmar como exigência jurídica inerente ao direito de acesso à informação. Nesse ambiente, a transparência passa a demandar não apenas a disponibilização formal de dados, mas também padrões mínimos de qualidade informacional, inteligibilidade, acessibilidade, rastreabilidade decisória e compatibilização com a proteção de dados pessoais, sob pena de esvaziamento de sua função democrática.

Com efeito, a transparência digital revela-se também como elemento estruturante das políticas contemporâneas de *compliance* público, integridade e governança. A literatura e os marcos normativos recentes indicam que a prevenção, a detecção e a remediação de irregularidades no setor público dependem, em medida significativa, da existência de sistemas informacionais abertos, auditáveis e



capazes de permitir o controle social e institucional. A transparência ativa, especialmente quando organizada em bases de dados estruturadas e integradas, passa a operar como verdadeira infraestrutura de confiança, reduzindo assimetrias informacionais e ampliando a *accountability* estatal.

O setor da saúde pública oferece campo particularmente sensível e relevante para essa análise. A complexidade dos fluxos financeiros, a capilaridade federativa do Sistema Único de Saúde e o impacto direto das decisões administrativas sobre direitos fundamentais, além das influências políticas na tomada de decisões, intensificam a necessidade de mecanismos robustos de transparência, integridade e controle. Iniciativas de divulgação de dados sobre medicamentos, filas de espera, plantões médicos e políticas de transparência na saúde evidenciam o potencial da transparência digital como instrumento de *compliance* público.

Além disso, a expansão normativa da transparência no âmbito da saúde tem sido impulsionada, em diversos casos, por iniciativas parlamentares que instituem deveres específicos de divulgação de informações por parte do Poder Executivo. Esse movimento suscita controvérsias constitucionais relevantes, especialmente quanto aos limites da iniciativa legislativa, à separação de poderes, à alegada criação de despesas públicas, ao direito à intimidade e à própria repartição de competências entre os entes federados. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao examinar essas controvérsias, tem desempenhado papel decisivo na definição de critérios para a validade de leis de transparência digital, afirmando, em precedentes recentes, a publicidade como dever constitucional e não como faculdade administrativa.

Diante da obrigatoriedade constitucional de transparência e do dever estatal de garantir o acesso à informação, coloca-se a seguinte questão: quais são os limites e critérios de validade para que leis de iniciativa parlamentar instituem mecanismos de transparência digital na saúde municipal, de modo a fortalecer o *compliance* público sem violar a separação de poderes ou a privacidade dos pacientes?

O objetivo geral do trabalho é analisar, de forma sistemática, os fundamentos jurídicos dos princípios da publicidade e da transparência no ordenamento brasileiro, investigando sua concretização por meio da Lei de Acesso à Informação e sua projeção na transparência de dados do setor público, com foco na área da saúde



municipal e na viabilidade da atuação legislativa parlamentar como instrumento de fortalecimento do *compliance* público.

Para alcançar o objetivo proposto, definiram-se os seguintes objetivos específicos, correspondentes à estrutura capitular do estudo: examinar os fundamentos teóricos, históricos e constitucionais da publicidade e da transparência, delimitando seus contornos dogmáticos e limites legítimos no regime jurídico-administrativo; analisar a estrutura e os mecanismos de efetivação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e sua relevância como ferramenta de governança e integridade no contexto do *compliance* público; propor *framework* legislativo e modelo de projeto de lei de iniciativa parlamentar voltado à transparência digital das listas de pacientes na rede municipal de saúde, passível de aplicação em qualquer município brasileiro; e investigar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre iniciativas de transparência digital, a fim de extrair critérios de compatibilização entre o dever de publicidade, a separação de poderes e a proteção de dados pessoais.

O referencial teórico do trabalho fundamenta-se na Teoria dos Direitos Fundamentais e na Teoria dos Princípios, utilizando as premissas de Robert Alexy (2008) sobre a distinção entre regras e princípios, bem como a força normativa destes como mandados de otimização que exigem ponderação no Estado Democrático de Direito. Essa base principiológica é reforçada pelo pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2023), que define os princípios como o alicerce nuclear do sistema jurídico, e por Gomes Canotilho, que destaca sua natureza nomogenética e sua função na legitimação do agir estatal.

No campo do Direito Administrativo, a pesquisa ancora-se nas lições clássicas de Hely Lopes Meirelles (2016) para delimitar os contornos dos princípios da publicidade e da transparência, estabelecendo-os como requisitos de validade e eficácia dos atos administrativos. A discussão específica sobre a competência legislativa municipal e o conceito dinâmico de interesse local apoia-se na doutrina de Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2024).

A presente pesquisa adota o método de abordagem dedutivo, partindo das premissas constitucionais e dos princípios gerais da Administração Pública para a análise da transparência no setor da saúde municipal. Quanto à natureza, caracteriza-se como pesquisa aplicada, voltada à geração de conhecimentos e soluções para problemas práticos da gestão pública.



A abordagem é jurídico-dogmática e qualitativa, pautada em levantamento bibliográfico e documental, que compreende a análise normativa (legislação federal e municipal), doutrinária e o exame da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. O estudo fundamenta-se no diálogo interdisciplinar com aportes teóricos sobre governança, integridade e *accountability*, buscando integrar a teoria jurídica às práticas de *compliance* público. Por fim, alinhada à linha de Pesquisa “Sistema Jurídico, Desenvolvimento e Tecnologias” do Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias, a metodologia orienta-se para a elaboração de um produto técnico final: um *framework* legislativo e um modelo de projeto de lei de iniciativa parlamentar, concebidos para conferir efetividade ao direito à informação no SUS (Sistema Único de Saúde).

O trabalho estrutura-se em três capítulos. O primeiro capítulo examina os fundamentos teóricos, históricos e constitucionais dos princípios da publicidade e da transparência, bem como sua interdependência e seus limites legítimos. O segundo capítulo analisa a Lei de Acesso à Informação, seus antecedentes, sua estrutura e seus mecanismos de efetivação, além do papel dos meios digitais na concretização do direito de acesso, concluindo com reflexões sobre sua aplicação em políticas de *compliance* público. O terceiro capítulo analisa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre iniciativas de transparência digital, extraíndo critérios constitucionais para a compatibilização entre publicidade, separação de poderes e gestão administrativa, e apresenta o *framework* legislativo e o modelo de projeto de lei de iniciativa parlamentar sobre transparência digital da lista de pacientes da rede municipal de saúde, concebido para ser aplicável a qualquer município.

Com isso, o estudo pretende demonstrar que a transparência digital, quando concebida como dever jurídico estruturante e combinada a políticas de governança e integridade, constitui ferramenta indispensável para o fortalecimento da democracia, da confiança pública e da efetividade dos direitos fundamentais, especialmente no âmbito da saúde pública. A pesquisa insere-se na proposta do programa de Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologia das Faculdades Londrina e alinha-se à linha de pesquisa Sistema Jurídico, Desenvolvimento e Tecnologias. Cabe salientar que, em estrita observância à natureza do Mestrado Profissional e ao seu objetivo de gerar conhecimentos com aplicação prática, o modelo de projeto de lei proposto representa a entrega técnica e o produto final desta dissertação,



configurando-se como produção técnica diretamente aplicável à vivência profissional no âmbito da gestão pública municipal.

No que concerne ao uso de inteligência artificial, utilizou-se o ChatGPT como ferramenta de correção gramatical e ortográfica e, pontualmente, para o aprimoramento redacional de parágrafos previamente estruturados pela mestrandia.



## 2. O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA: CONSTITUCIONALIDADE E FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A publicidade e a transparência integram o núcleo do regime constitucional da Administração Pública, funcionando como parâmetros de legitimidade, controle e racionalidade da atuação estatal. Na linha teórica adotada,

A publicidade decorre do dever de transparência, com inegável caráter de direito fundamental. Nesse contexto, os direitos e garantias previstos explícita ou implicitamente no texto constitucional integram um plexo de valores que servem de sustentáculo para todo ordenamento jurídico. (Monteiro, 2022, p. 79).

Em reforço à compreensão de que a publicidade ultrapassa a mera divulgação formal, a transparência evidencia o dever da Administração Pública de manter acessíveis e claras todas as informações de interesse público, afastando comportamentos omissos ou contraditórios, cabendo exclusivamente à lei delimitar as hipóteses em que o sigilo poderá ser legitimamente invocado (Monteiro, 2022, p. 79).

Conforme será demonstrado neste capítulo, a dupla dimensão publicidade e transparência possui fundamentos constitucionais, doutrinários e históricos que evidenciam a relevância e a importância de cada uma para o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente sob o prisma dos princípios que norteiam a Administração Pública.

Dissociar publicidade e transparência prejudica o direito fundamental de acesso à informação, pois, como se verá neste trabalho, a Constituição Federal e a Lei de Acesso à Informação delinearão um cenário normativo propício à concretização desses princípios. Cabe, contudo, compreender suas conexões e limites.

Feita essa necessária introdução sobre o princípio da publicidade e a transparência, passa-se à investigação histórica do princípio da publicidade nas Constituições Federais brasileiras.



## 2.1 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A PUBLICIDADE NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS

A importância atual da publicidade no Direito Administrativo brasileiro resulta de uma transformação institucional, e não de uma característica constante ao longo do tempo.

Num primeiro momento, predominou uma compreensão de caráter formal, na qual a publicação oficial de leis e atos era tratada sobretudo como condição de eficácia externa e de possibilidade de conhecimento mínimo. Esse sentido aparece quando se registra a publicidade na Constituição do Estado de São Paulo:

No Estado de São Paulo, a Constituição de 1989 também assegura a publicidade administrativa; o artigo 112 exige publicação das leis e atos administrativos externos para que produzam os seus efeitos regulares, apenas permitindo a publicação resumida quando se trate de atos não normativos (Di Pietro, 2023, p. 220).

Com a consolidação do Estado Democrático de Direito, esse eixo se desloca: a publicidade passa a ser compreendida como exigência substantiva de legitimidade e de responsabilização do poder (*accountability*), vinculada à possibilidade de escrutínio público, controle e participação. Nessa linha, ao tratar da democratização da Administração Pública, destaca-se que,

Além da ideia de participação, também contribuem para a democratização da Administração Pública: (a) a processualização do Direito Administrativo [...] (b) o princípio da transparência, no qual se inserem o princípio da publicidade, o direito à informação, a exigência de motivação (Di Pietro, 2023, p. 92).

Esse deslocamento histórico sustenta-se porque a publicidade passa a ser tratada como norma juridicamente exigível, e não como mera recomendação político-administrativa. A normatividade dos princípios confere densidade suficiente para orientar a atuação administrativa e para impor deveres positivos de abertura, condicionando a validade do agir estatal e limitando pretensões de opacidade.

Isso se explica porque, no regime jurídico-administrativo, os princípios ocupam posição estruturante e vinculante, de modo que sua violação atinge o próprio sistema normativo:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica



e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico. Eis porque: violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (Bandeira de Mello, 2023, p. 53).

A evolução constitucional brasileira exprime, de forma sintética, o caminho de amadurecimento do princípio da publicidade. Na Constituição Federal de 1824, o princípio da publicidade não possuía força normativa equivalente à de um princípio estruturante:

O princípio da publicidade na Constituição Brasileira de 1824 não continha a força de garantia do cidadão ou de princípio, porém foi previsto em fase determinada dos atos processuais e em processos crimes. Dispunha do art. 159 da Constituição do Império: Nas Causas crimes a Inquirição das Testemunhas, e todos os mais atos do Processo, depois da pronúncia, serão públicos desde já. (Buck, 2021, p. 65).

A Constituição Republicana de 1891 concedeu autonomia legislativa aos Estados federados em relação à matéria processual civil, processual comercial e processual penal. Os Estados passaram, então, a criar suas próprias normas processuais:

Os códigos estaduais fizeram previsão de publicidade das audiências e de atos processuais, sendo: Rio Grande do Sul (art. 220); Maranhão (art. 1.070); Rio de Janeiro (art. 362); Minas Gerais (arts. 138 e 140); Distrito Federal (arts. 37 e 49); São Paulo (art. 138), porém, ressaltaram a possibilidade de restrição da publicidade em determinados litígios. (Buck, 2021, p. 66).

Em 1934, o art. 113 merece destaque, ainda que não exista uma previsão expressa do princípio da publicidade:

Art. 113-A Constituição assegura a brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos do concernente à subsistências, à propriedade nos termos Seguintes:

24) A lei assegurará aos acusados ampla defesa com os meios e recursos essenciais a esta.

35) A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva.

Pode-se observar uma correlação entre o dispositivo da Constituição de 1934 e da Constituição de 1988 – art. 5º, inciso XXXIII –, em que assegura a obtenção de certidões, com restrição ao interesse público. (Buck, 2021, p. 66-67).



Já a Constituição de 1937 representou um retrocesso, ao implantar restrições não apenas à publicidade, mas também a diversas outras liberdades dos cidadãos (Buck, 2021, p. 67).

Em 1946, a redemocratização assegurou novamente o direito de informação aos interessados. São as palavras de Buck:

A Constituição Federal de 1946 assegurou o direito de informações aos interessados, dispondo:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 36 - A lei assegurará:

I - o rápido andamento dos processos nas repartições públicas;

II - a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram;

III - a expedição das certidões requeridas para defesa de direito;

IV - a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interesse público impuser sigilo.

Esta Constituição insere novamente em seu contexto os direitos individuais previstos na Constituição de 1934, todavia, não faz previsão expressa do princípio da publicidade, ficando esse na legislação infraconstitucional em vigor (Código de Processo Civil de 1939).

Com relação à Constituição de 1967, o autor Márcio Antônio Scalon Buck destaca apenas o § 34 do art. 150, no qual se estabelece que a lei deve assegurar a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas para defesa de direitos e esclarecimento de situações, sem que se verifiquem avanços significativos quanto à previsão expressa do princípio da publicidade.

Finalmente, em 1988, a Constituição Federal inaugurou um novo cenário ao instituir o Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, o constituinte não apenas consagrou a publicidade como direito individual, mas também a previu expressamente em diversos dispositivos constitucionais: “O princípio da publicidade está disposto na Constituição Federal de 1988 nos seguintes art.: art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV, LX; art. 37, caput e § 1º; e art. 93, inciso IX.” (Buck, 2021, p. 73).

### 2.1.1 Publicidade, controle social e democratização

A partir da nova ordem democrática inaugurada em 1988, a publicidade passa a operar como condição de legitimidade do exercício do poder e como requisito para o escrutínio público sobre decisões, políticas e resultados. A propósito:

Importa, então, deixar estabelecido que a ampla publicidade no aparelho estatal é princípio básico e essencial ao Estado Democrático de Direito, que



favorece o indispensável controle, seja em favor de direito individual, seja para a tutela impessoal dos interesses públicos (Sundfeld, 2012, p. 178).

Publicidade e participação não se apresentam como dimensões estanques. A abertura informacional exige do Estado postura ativa, com ampla divulgação das informações públicas, “de modo que o cidadão seja capaz de receber a mensagem estatal e transformá-la, a partir de sua livre apreciação, em instrumento e combustível para o fortalecimento do regime democrático” (Monteiro, 2022, p. 53).

A publicidade com vocação democrática, porém, não se confunde com mera circulação de documentos. Requer visibilidade das razões do agir estatal, dos critérios de escolha e dos elementos do processo decisório em grau suficiente para permitir compreensão e eventual contestação por terceiros, bem como a incorporação de uma cultura de dados abertos (Monteiro, 2022, p. 242).

Ao colocar o ciclo decisório sob observação pública, a publicidade reforça mecanismos de integridade e reduz assimetrias informacionais que historicamente alimentaram o isolamento burocrático. Sob a perspectiva da soberania popular, o direito à informação organiza o circuito democrático que conecta Estado e sociedade. São as palavras de Monteiro:

Se todo o poder realmente emana do povo, nada é mais coerente com o princípio da soberania popular do que ofertar aos seus verdadeiros destinatários a possibilidade de acompanhar e fiscalizar as escolhas administrativas daqueles que, temporariamente, exercem o poder em nome e em favor da sociedade (Monteiro, 2022, p. 79).

A correlação entre publicidade e *accountability* exige, ainda, padrões materiais de qualidade informacional. A abertura que serve ao controle social e institucional pressupõe informações tempestivas, inteligíveis e organizadas de forma a permitir uso público efetivo, inclusive por órgãos de controle e pela cidadania organizada (Filgueiras, 2011).

Nesse horizonte, a publicidade não é apenas requisito técnico da decisão, mas um modo de governar em que visibilidade, compreensão e rastreabilidade das razões e dos resultados se tornam critérios de legitimidade. Com essas coordenadas, passa-se ao exame das consequências jurídicas e operacionais desse princípio e de seus desdobramentos.



## 2.2 A PUBLICIDADE COMO PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição da República de 1988 consagra a publicidade como princípio estruturante da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência:

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: (Brasil, 1988, art. 37, *caput*).

Em coerência com esse vetor, a publicidade articula-se ao direito fundamental de acesso à informação e à lógica republicana de prestação de contas, de modo que a abertura informacional se afirma como regra, enquanto o sigilo subsiste como exceção juridicamente qualificada:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Brasil, 1988, art. 5º, XXXIII).

A compreensão da publicidade pressupõe o estatuto normativo dos princípios, o que exige partir do próprio conceito de norma jurídica. Conforme ensina José Afonso da Silva (2024):

As normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem, por um lado, as pessoas ou as entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, e, por outro lado, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem (Silva, 2024, p. 93)

Para reforçar que regras e princípios pertencem ao mesmo gênero normativo, sem reduzir os princípios a diretrizes vagas, Robert Alexy (2008, p. 87) sustenta que princípios, juntamente com as regras, são normas que integram o sistema jurídico-normativo:

Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas.

Atualmente, a doutrina concorda em afirmar que os princípios constituem efetivamente normas de direito. Conforme explica Espíndola (1998, p. 55):



Hoje, no pensamento jurídico contemporâneo, existe unanimidade em se reconhecer aos princípios jurídicos o status conceitual e positivo de norma de direito, de norma jurídica. Para este núcleo de pensamento, os princípios têm positividade, vinculatividade, são normas, obrigam, têm eficácia positiva e negativa sobre comportamentos públicos ou privados bem como sobre a interpretação e a aplicação de outras normas, como as regras e outros princípios derivados de princípios de generalizações mais abstratas.

A partir desse núcleo dogmático, a publicidade deixa de ser apenas requisito de publicação e passa a operar como dever público de abertura e de justificação, com impacto direto sobre a legitimidade das decisões administrativas e sobre a possibilidade de controle. Como síntese do lugar ocupado pelos princípios na estrutura do ordenamento:

Não apenas compõe o ordenamento jurídico, como também se sobrepõem às normas ordinárias, haja vista a relevância dos respectivos conteúdos materiais. Para o autor, qualquer ato que destoe desses princípios será inválido em razão da inobservância de um padrão normativo cuja reverência é obrigatória. (Monteiro, 2022, p. 64).

No mesmo eixo, “Canotilho acentua que os princípios gozam de valor inestimável em decorrência de sua natureza nomogenética, que os qualifica como fundamento de regras jurídicas” (Canotilho, 1998, p. 1124-1125, apud Monteiro, 2022, p. 66).

Nesse caminho:

Os princípios, estejam explícita ou implicitamente alocados na Constituição Federal ou na legislação infraconstitucional, prestam-se como verdadeiros vetores interpretativos à condução das atividades estatais na busca pela satisfação do interesse público, seja de forma positiva, com a orientação sobre o agir administrativo, seja em sua vertente negativa, mediante a vedação da prática de qualquer ato que se mostre incompatível com seus valores.” (Monteiro, 2022, p. 67).

Por fim, a aplicação imediata e o dever interpretativo pela Administração são afirmados de modo expresso:

Cabe à Administração Pública interpretar os princípios constitucionais de modo a conferir amplitude às conquistas sociais consagradas em nossa Carta Magna. Nunca é demais lembrar que, na forma do artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal, diante de sua força normativa, os princípios e demais normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (Monteiro, 2022, p. 67).

A publicidade, enquanto princípio estruturante da Administração Pública, deve ser compreendida como dever de visibilidade do agir estatal e como pressuposto de controle e legitimidade no regime republicano. A propósito:



A publicidade, como princípio de administração pública (Cf, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de se agentes. (Meirelles, 2017, p. 101).

A centralidade conferida pela Constituição de 1988 à publicidade relaciona-se ao modelo democrático de participação e fiscalização, no qual a abertura informacional integra a arquitetura institucional de controle e responsabilização, pois “A Constituição Federal de 1988 é exemplar na determinação de participação cidadã e publicidade dos atos estatais” (Mendes, 2024, p. 997).

Nessa perspectiva, a publicidade não se reduz a procedimento de divulgação, pois se orienta pela realização do interesse público e pelo dever de conformação do agir administrativo aos princípios que estruturam o sistema: “Jamais poderemos perder de vista a ideia de que a existência do Estado está adstrita à consecução dos interesses delineados como públicos. Para tanto, a administração Pública deverá pautar-se por seus princípios.” (Monteiro, 2022, p. 63).

Ao projetar-se sobre a rotina administrativa, a publicidade funciona como critério de previsibilidade e segurança institucional, na medida em que estabelece padrões de atuação verificáveis e controláveis, reduzindo margens de arbitrariedade e reforçando a confiança pública na condução da coisa pública. Nesse sentido:

Os princípios regentes da Administração Pública, conforme já informado, congregam um conjunto de regras programáticas que informam todo o modo de agir daqueles que lidam com a coisa pública, condicionando-os aos padrões de ética, eficácia, eficiência, imparcialidade, impessoalidade, entre outros. O sistema principiológico, assim, é o verdadeiro porto seguro da gestão pública e permite que os cidadãos tenham à disposição agentes públicos cumpridores de seus deveres. (Monteiro, 2022, p. 64-65).

Tem-se, portanto, que, com a Constituição Cidadã de 1988, a publicidade passou a ostentar não apenas o *status* de princípio, mas também de verdadeira norma jurídica, impondo à Administração o dever de prestar contas de seus atos não para simples divulgação, mas para a efetiva concretização de um direito fundamental.

### 2.2.1 Funções da publicidade administrativa

Wallace Paiva Martins Júnior (2010, p. 55) ensina que publicidade é o oposto de intimidade:



Publicidade significa tornar público: é ato de comunicação, veiculando algo que, por exigência jurídica, não pode ficar na espera da intimidade ou da reserva, para satisfação da pluralidade de seus fins. Ser público é a mais elementar regra da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, na medida em que os poderes e as funções do aparelho estatal são utilizados para gestão de interesse público, coisa alheia a que a todos pertence.

Martins Júnior (2010, p. 55) ainda destaca que a obrigação de publicidade administrativa abrange atos administrativos de efeito externo ou interno, “promovendo a distinção das formas de cumprimento do dever de publicidade: publicação (atos externos) e comunicação ou notificação (atos internos)”.

No plano do controle e da responsabilização, a publicidade também assume papel instrumental, ao permitir que a sociedade tenha acesso a informações sobre ações e omissões administrativas e ao desencorajar condutas reprováveis pela possibilidade de exposição:

A publicidade desempenha duas funções complementares. Por um lado, assegura a todos o poder de obter informações relativamente às ações e omissões praticadas por agentes estatais e mesmo não estatais, quando na gestão de recursos públicos. Por outro lado, a garantia do conhecimento por quaisquer terceiros é um fator de desincentivo à prática de atos reprováveis, eis que eleva a possibilidade de que as práticas reprováveis sejam reveladas (Filho, 2016, p. 228).

Nessa mesma linha, a publicidade fornece insumos para o controle interno e externo e para o controle social, convertendo a prestação de contas em componente do funcionamento regular das instituições democráticas, na medida em que: “Dessa maneira, é tarefa das instituições políticas construir mecanismos de prestação de contas à sociedade, no sentido de reduzir a razão de Estado a uma razão do público e permitir o controle deste sobre aquele.” (Filgueiras, 2011, p. 68).

A efetividade dessas funções depende, ainda, de padrões mínimos de qualidade informacional: não basta disponibilizar atos; é necessário que a informação seja compreensível, verificável e útil ao controle, sob pena de a abertura perder densidade prática. Nesse sentido, “Significa não apenas ter serviços de acesso à informação, mas torná-los eficazes; não apenas publicar informações, mas garantir que sejam confiáveis, claras, íntegras e tempestivas [...]” (Tribunal de Contas da União, 2020, p. 90).

Em um breve giro doutrinário, bem como nas pesquisas relacionadas ao princípio da publicidade, percebe-se que inúmeras funções lhe são atribuídas. Dos autores clássicos aos estudos mais recentes, compreende-se, assim, que o princípio



da publicidade passa por constantes releituras quanto à sua finalidade, variando conforme o contexto histórico e o avanço do acesso à informação, impulsionado por novos meios e formas de controle.

Com esse pano de fundo funcional, avança-se para o exame dos limites e exceções ao dever de abertura, à luz da segurança do Estado, da tutela da intimidade e dos dados pessoais e dos requisitos de fundamentação e controle das restrições.

## 2.2.2 Limites ao princípio da publicidade

A Constituição de 1988 e a Lei de Acesso à Informação estruturam a publicidade como regra e o sigilo como exceção, exigindo delimitação e controle das restrições (Brasil, 1988, art. 37, caput; art. 5º, XXXIII). A LAI explicita essa lógica ao fixar, entre suas diretrizes, a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (Brasil, 2011, art. 3º, I). No plano doutrinário, o princípio da publicidade é afirmado como exigência de ampla divulgação dos atos administrativos, admitindo-se sigilo apenas nas hipóteses legalmente justificadas:

O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Existem na própria Constituição (art. 5º) outros preceitos que ou confirmam ou restringem o princípio da publicidade: O inciso LX determina que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública; ou que o assunto, se divulgado, possa ofender a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público (Di Pietro, 2023, p. 212-213).

Nesse sentido, mesmo sob a moldura democrática, subsistem hipóteses legítimas de reserva informacional, especialmente quando estejam em jogo a segurança do Estado, a defesa nacional e a tutela da intimidade e dos dados pessoais.

A Constituição Federal assegura, no art. 5º, inciso X, que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas”, e ressalva, no inciso XXXIII do mesmo artigo, que o acesso à informação pode ser restringido quando “o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 1988).

O traço distintivo pós-Constituição de 1988 reside na inversão interpretativa: a abertura informacional opera como padrão, e a restrição, como exceção qualificada.



A Lei de Acesso à Informação consolida essa orientação ao fixar, de modo expresso, no art. 3º, I, a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (Brasil, 2011), bem como ao subordinar, no art. 24, § 5º, a restrição a critérios legais e a justificativas controláveis, determinando que, “para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível” (Brasil, 2011).

A legitimidade da reserva informacional depende, portanto, de critérios materiais que impeçam a transformação do sigilo em mera conveniência administrativa. A restrição deve ser justificada por finalidade legítima, com delimitação de seu alcance e sujeição a controle, observando-se os princípios da necessidade e da proporcionalidade. Além disso, devem ser vedadas negativas genéricas ou fórmulas padronizadas que inviabilizem o exercício do direito de acesso.

Esse enquadramento delimita o campo dos limites tradicionais sem deslocar o foco do capítulo: a publicidade continua a desempenhar função de conhecimento e controle, enquanto o sigilo permanece admissível apenas em hipóteses estritas e justificadas, compatíveis com o modelo republicano de prestação de contas.

Importa salientar que, neste trabalho, também será examinada a ponderação entre o direito à vida privada e o interesse público, conforme será delineado no Capítulo 3. Em outras palavras, até mesmo os direitos fundamentais à intimidade e à privacidade podem ser objeto de ponderação quando o interesse público assim o exigir.

Com essas coordenadas, aborda-se, a seguir, a análise das limitações impostas para que a publicidade não seja utilizada como verdadeira propaganda.

### 2.2.3 Publicidade não é propaganda

Vladimir Polízio Júnior (2015, p. 103) ensina que “publicidade não é propaganda, de modo que o princípio não se satisfaz com a mera apresentação de fatos pinçados ou de uma conclusão apresentada pela própria administração”.

A Constituição Federal, em seu art. 37, § 1º, determina que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar



nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Sob a perspectiva do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, tem-se, portanto, que o princípio da impessoalidade deve ser compreendido como fator de garantia da dimensão pública do Estado. O público é apresentado de forma expressa como o oposto do que é privado; isto é, público é aquilo que não pode ter sentido pessoal, seja sob o aspecto econômico, seja sob o aspecto político (Bucci, 2015).

Em observância ao princípio da publicidade, tem-se que “a comunicação, para merecer ser chamada de pública, deve também estar subordinada aos mesmos princípios. Ou não poderá ser chamada de pública” (Bucci, 2015).

Conforme ensina Rodrigo Monteiro, considerando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, é cristalino que o constituinte optou por manter a “segregação da imagem pessoal do agente público para com suas atribuições funcionais, de modo que, consoante Martins, fosse alcançada uma visão proibitiva da publicidade oficial adornada de promoção pessoal, em clara repulsa ao comportamento baseado na ‘adoração’ do administrador público” (Monteiro, 2022).

Com fundamento nesse dispositivo constitucional, percebe-se que a publicidade não deve ser confundida com propaganda. Aquela emana de um dever constitucional de tornar públicos os atos e as atividades da administração, ao passo que esta visa à promoção de uma imagem, nome ou atividade.

Nessa linha de análise, Rodrigo Monteiro sustenta que a propaganda da administração pública constitui prática vedada:

Nunca é demais lembrar que publicidade e propaganda são conceitos diversos e a mera divulgação de informações incapazes de construir um juízo crítico em seus receptores e se apresenta como constitucionalmente inadequada. “Propaganda” se vincula a propagar, veicular, ao passo que publicidade guarda sintonia com aquilo que é produzido em espaço público (Monteiro, 2022, p. 80).

Em vista disso, a Constituição Federal é clara ao estabelecer que a publicidade deve apresentar caráter educativo, informativo ou de orientação social, não devendo conter nomes de gestores — como Presidente, Governadores, Prefeitos ou Secretários — nem símbolos ou imagens que possam promover pessoas ou autoridades.

Nesse sentido, respeitado o caráter educativo, informativo ou de orientação social, a publicidade tem assumido novas formas no século XXI, especialmente por meio das tecnologias digitais e da internet.



Conforme ensina Eugênio Bucci (p. 39), a comunicação política tem se configurado como recurso versátil:

Essa expressão, comunicação política, tem servido de curinga dentro do jogo de cartas marcantes do clientelismo nacional: pode dar nome a qualquer mensagem do governo ou, principalmente, a favor do governo. Cada um pronuncia segundo suas conveniências; ela quer dizer tudo o que seja vantajoso para quem fala, para quem desfruta da condição de emissor, mesmo que imponha um padecimento insuportável para quem se vê no papel de ter que ouvir.

Bucci vai ainda mais longe ao afirmar que “muita gente dá o nome de comunicação pública para práticas que nada têm de públicas e, não raro, pouco têm de comunicação propriamente dita” (Bucci, 2015).

Diante disso, resta evidente que a publicidade ainda enfrenta desafios relevantes quanto à sua diferenciação em relação à propaganda e aos novos meios de comunicação, o que suscita debates sobre promoção pessoal e sobre o efetivo cumprimento do dever estatal de informar.

### 2.3 A TRANSPARÊNCIA COMO PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme debatido neste trabalho, a reconfiguração constitucional inaugurada em 1988 deslocou a publicidade de um requisito predominantemente formal para um dever de abertura vinculado à legitimidade do exercício do poder. Nesse cenário, a transparência emerge como desenvolvimento institucional desse dever, com a função de estruturar a relação entre Administração e sociedade a partir de um padrão de visibilidade controlável.

Como o Estado jamais maneja interesses, poderes ou direitos íntimos, tem o dever da mais absoluta transparência. “Todo o poder emana do povo” (CF, art. 1º, § 1º). É óbvio, então, que o povo, titular do poder, tem o direito de conhecer tudo o que concerne ao Estado, de controlar passo a passo o exercício do poder (Sundfeld, 2012, p. 177).

A transparência, assim compreendida, não se limita à divulgação pontual de atos, nem se esgota na exteriorização formal necessária à eficácia externa. Ela pressupõe uma lógica contínua de governança da informação pública, capaz de



produzir conhecimento socialmente utilizável e institucionalmente verificável, condição essencial para o controle, a participação e a prestação de contas.

“A transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*, de maneira que a ideia de responsabilidade política constitui qualquer projeto de democracia.” (Filgueiras, 2011, p. 75).

A partir dessas premissas, passa-se a examinar a relação entre publicidade e transparência, sendo esta última compreendida como ampliação instrumental do princípio da publicidade, vinculada ao direito fundamental de acesso à informação e aos deveres estatais de organizar, preservar e disponibilizar dados de forma qualificada.

### 2.3.1 Publicidade, transparência e o dever de informação

De acordo com a análise de Rodrigo Monteiro, o princípio da publicidade não se restringe ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal, estendendo-se a outras dimensões normativas que ultrapassam o texto literal do dispositivo. São as palavras do autor:

Muito além da determinação contida no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, o princípio da publicidade possui fundamentos igualmente delineados nos artigos 3º e 6º da Lei de Acesso à Informação, nos seguintes termos: a) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; b) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; c) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; d) fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública; e) desenvolvimento do controle social da Administração Pública; f) gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; g) proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e h) proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (Monteiro, 2022, p. 79 e 80).

Consoante ensina Monteiro, portanto, o dever de transparência “guarda sintonia com o direito fundamental de acesso à informação, o qual se apresenta como instrumento de alcance ao direito fundamental à boa administração pública” (Monteiro, 2022).



Nesse sentido, é importante destacar que a publicidade também visa garantir o conhecimento e o controle dos atos administrativos pelos interessados diretos e pelo povo em geral, conforme ensina Hely Lopes Meirelles (2016, p. 101):

O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais – mandado de segurança (art. 5º, LXIX), direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”), ação popular (art. 5º, LXXIII), “habeas data” (art. 5º, LXXII), suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa (art. 34, § 4º) -, e para tanto a mesma Constituição assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos “informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade [...]”

Nessa linha de análise, Meirelles (2016, p. 101) ainda ressalta que

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

Cabe mencionar, portanto, que a publicidade não é garantida apenas por meio da publicação ativa dos atos, programas, obras, serviços e campanhas da administração, conforme dispõe o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, mas também por meio da concretização do direito fundamental de acesso à informação, previsto no art. 5º, XXXIII, da própria Constituição:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A publicidade assegurada por meio do direito de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal encontra regulamentação na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei



de Acesso à Informação (LAI), que disciplina os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o objetivo de garantir o acesso à informação.

A LAI estabelece que os procedimentos destinados a assegurar o direito à informação devem pautar-se, entre outros princípios, pela divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitações (art. 3º, II) e pela utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (art. 3º, III).

Nesse sentido, a divulgação por meios tradicionais, como o Diário Oficial, ganhou novos contornos com a Lei de Acesso à Informação, que passou a regulamentar o direito de solicitar informações aos órgãos da administração pública, inclusive no âmbito municipal. Além disso, a norma estabeleceu que informações de interesse público devem ser divulgadas independentemente de solicitação e por meios que utilizem recursos da tecnologia da informação.

No que diz respeito às informações que independem de requerimento e que devem ser divulgadas em *sites* oficiais na rede mundial de computadores (internet), os §§ 1º e 2º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação determinam que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Consoante o disposto na Lei de Acesso à Informação, evidencia-se o espaço de relevância que os *sites* eletrônicos oficiais dos órgãos públicos passaram a



ocupar como instrumentos de publicidade administrativa, permitindo a divulgação de informações de interesse público independentemente de qualquer requerimento.

Percebe-se, portanto, que os avanços tecnológicos também impõem novas formas de publicidade da administração pública, ampliando os mecanismos de transparência na gestão dos serviços públicos.

Considerando que a transparência decorre do dever de publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e que deve ser exercida de forma ativa — inclusive por meio de instrumentos de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação —, conclui-se que, sem transparência, não se concretiza o exercício do controle popular e, conseqüentemente, o próprio princípio da publicidade.



### 3. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI Nº 12.527/2011): TRANSPARÊNCIA COMO MECANISMO DE *COMPLIANCE*

Conforme apresentado neste trabalho, a Constituição de 1988 redefiniu a relação entre Estado e sociedade ao romper com a lógica do sigilo e afirmar a publicidade como princípio estruturante da Administração Pública, elevando o acesso à informação à condição de direito fundamental. Transparência e publicidade passam a funcionar como parâmetros de legitimidade do exercício do poder e de fortalecimento democrático.

O dever estatal de informar e o direito de ser informado passam a adquirir densidade jurídica, e a gestão de documentos públicos integra o núcleo da função administrativa, afastando-se a concepção de que se trataria de mera atividade burocrática (Canotilho; Moreira, 1993).

A formação de um microssistema normativo orientado à transparência, composto por normas constitucionais e infraconstitucionais, evidenciou a necessidade de uma lei geral capaz de sistematizar o direito de acesso à informação, conforme previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, ao estabelecer que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei [...]”

A Lei nº 12.527/2011 atende a essa demanda ao estabelecer a presunção de publicidade, fixar prazos, restringir o sigilo a hipóteses excepcionais, disciplinar procedimentos de acesso e impor deveres de transparência ativa, com especial ênfase nos meios digitais.

Com sua vigência, a divulgação de informações em portais eletrônicos deixa de ser faculdade administrativa e passa a constituir dever jurídico. A Lei nº 12.527/2011 surge, portanto, como instrumento de fortalecimento da governança e dos mecanismos de controle da Administração Pública.

Este capítulo analisa a LAI, seus antecedentes normativos e o papel dos portais da transparência como instrumentos centrais de concretização dos comandos constitucionais anteriormente delineados.



### 3.1 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como LAI — Lei de Acesso à Informação — consolida, no plano infraconstitucional, um regime jurídico estruturado do direito de acesso à informação, convertendo comandos constitucionais em deveres jurídicos concretos de transparência ativa e passiva (Michener; Contreras; Niskier, 2018).

De acordo com o art. 1º da LAI, sua abrangência se aplica a todos os entes federativos e aos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive Cortes de Contas, Ministério Público e Defensorias Públicas, bem como às entidades da administração indireta. Além disso, o art. 2º projeta deveres de publicidade sobre entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para ações de interesse público, limitando, nesses casos, a incidência às informações relativas ao recebimento e à destinação dos recursos (Brasil, 2011).

Conforme ensina Polízio Júnior (2015), a LAI também estabelece princípios e diretrizes que norteiam o direito de acesso à informação, consoante previsto no art. 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública (Brasil, 2011).

O art. 3º da LAI elenca uma série de princípios e diretrizes que orientam sua aplicação, tais como: i) o princípio da máxima publicidade (art. 3º, I); ii) a divulgação de informações mesmo quando não haja pedido expresso nesse sentido (art. 3º, II); iii) a utilização da tecnologia da informação para viabilizar a transparência (art. 3º, III); iv) o fomento à cultura de transparência (art. 3º, IV); e v) o reconhecimento de que apenas com a transparência da atuação estatal a sociedade poderá exercer controle sobre as atividades desenvolvidas em seu nome (art. 3º, V) (Polízio Júnior, 2015, p. 236-240).



O art. 5º prevê expressamente que o Estado deve assumir a obrigação de facilitar o acesso à informação ao estabelecer que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011).

No que concerne ao tipo de informação que pode ser objeto de requerimento, sem pretensão de exaurir o tema, o art. 7º apresenta rol exemplificativo em seus incisos:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Outro ponto relevante da Lei de Acesso à Informação refere-se ao Capítulo III, que, nos arts. 10 e seguintes, trata do procedimento administrativo para o acesso à informação.

O art. 10, *caput*, estabelece três condicionantes que devem ser observadas no procedimento de solicitação de informação: i) a possibilidade de solicitação por qualquer interessado, por qualquer meio legítimo; ii) a identificação do requerente; e iii) a especificação da informação requerida.

Com relação ao princípio da máxima publicidade, o art. 10 também estabelece, em seus parágrafos:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.



§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público (Brasil, 2011).

Os §§ 2º e 3º do art. 10 destacam dois pontos centrais:

(i) o uso da rede mundial de computadores para a formulação do pedido de informação, de modo a possibilitar que os interessados em obtê-la não tenham de se deslocar ao Órgão ou Entidades para requerê-la; (ii) informação de interesse público não estão sujeitas à prévia demonstração de sua utilidade ou necessidade, ou seja, o motivo pelo qual são requeridas; de fato, sendo pública a informação, despicienda qualquer justificativa para acessá-la (Polízio Júnior, 2015, p. 423).

Com relação ao prazo para disponibilização da informação, o art. 11, *caput*, é categórico ao estabelecer que o acesso deve ser concedido de forma imediata sempre que possível: “o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível”. Quando não for possível prestar a informação de forma imediata, os §§ 1º e 2º estabelecem prazo de até 20 (vinte) dias, prorrogável por mais 10 (dez) dias:

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente (Brasil, 2011).

O art. 11 ainda apresenta, em seus §§ 3º, 4º e 5º, regras relevantes que incidem sobre a disponibilização de informações, como:

(ii) esclarecimentos sobre como proceder diante de informação total ou parcialmente sigilosa; (iii) informação disponibilizada em formato digital; e (iii) informação já disponibilizada universalmente pela administração Pública. § 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar (Polízio Júnior, 2015, p. 426).



Por fim, o § 6º do mesmo artigo ainda ressalta a possibilidade de disponibilização da informação por diversos meios, devendo o órgão ou entidade indicar o local e a forma pelos quais o requerente poderá realizar a consulta.

No que concerne aos principais aspectos da Lei de Acesso à Informação, vale ainda destacar que, de acordo com o art. 12, o serviço de busca e fornecimento de informação é gratuito. Todavia, podem ser cobrados valores referentes ao ressarcimento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados quando a prestação da informação exigir reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada (§ 1º, art. 12, Brasil, 2011). Estão isentas dessas cobranças as pessoas em situação de vulnerabilidade econômica (§ 2º, art. 12, Brasil, 2011).

A Lei de Acesso à Informação também disciplina aspectos relevantes relativos a recursos administrativos, restrições ao acesso à informação, classificação das informações quanto ao grau e prazo de sigilo, proteção e controle de informações sigilosas, bem como responsabilidades dos agentes públicos detentores das informações. Contudo, para alcançar o objetivo proposto neste trabalho, entende-se que os dispositivos anteriormente mencionados são aqueles que melhor contribuem para a interpretação contextual pretendida, sem prejuízo de outros que serão examinados nos tópicos seguintes.

### 3.1.1 Mecanismos de disponibilização da informação: sistema de informação ao cidadão, audiências públicas e consultas públicas

A Lei de Acesso à Informação também estabelece de forma clara os mecanismos que devem ser adotados pela Administração Pública para a disponibilização da informação. “Eles têm por escopo tornar mais fácil e cômoda a busca pretendida” (Polízio Júnior, 2015, p. 241).

Os mecanismos de disponibilização da informação encontram previsão no art. 9º, com a seguinte redação:

- Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:
- I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:
    - a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
    - b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
    - c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e
  - II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.



Com base na redação do art. 9º, dois mecanismos de disponibilização do acesso à informação se destacam: a criação do Serviço de Informação ao Cidadão, atualmente conhecido como Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), e a realização de audiências ou consultas públicas.

Enquanto o Portal da Transparência disponibiliza informações produzidas pela administração pública consideradas de maior relevância e interesse coletivo, “o sistema eletrônico de encaminhamento de pedido de informação (denominado e-SIC) permite ao usuário: a) fazer pedido de informação; b) acompanhar o prazo; c) consultar respostas; d) apresentar reclamações; e) avaliar as respostas recebidas; f) interpor recurso, quando necessário” (Cruz; Silva; Spineli, 2016, p. 726).

Em outras palavras, “o e-SIC é um sistema que funciona na internet e centraliza todos os pedidos de informação dirigidos ao Poder Executivo Federal, suas respectivas entidades vinculadas e empresas estatais” (Vieira; Montenegro Júnior, 2016).

O art. 9º, inciso I, estabelece de forma clara que o sistema de informação ao cidadão deve, obrigatoriamente: i) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; ii) informar sobre a tramitação de documentos nas respectivas unidades administrativas; e iii) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (Brasil, 2011).

No que tange à sua efetividade, estudos sobre o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) apontam seu papel relevante no cumprimento das atividades relacionadas ao acesso às informações públicas e à transparência, embora persistam desafios no tratamento e na tramitação das informações destinadas ao público (Maciel et al., 2019).

Maciel (2019), em estudo empírico que analisou dados da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), observou que, para verificar o cumprimento das exigências da LAI por meio do e-SIC, é necessário:

Para alcançar o objetivo central, foram definidos os seguintes objetivos específicos: identificar os aspectos que possibilitam o atendimento da LAI, que contribuem com a transparência pública no âmbito da Univasf; levantar as iniciativas de gestão, com foco na transparência no ambiente organizacional da Univasf; e analisar de que maneira os gestores utilizam o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) na Univasf.

A pesquisa de Maciel (2019) concluiu algumas disparidades, principalmente relacionadas à “divulgação de dados e informações sobre orçamentos, receitas,



despesas, licitações e os programas pertinentes a cada setor institucional, bem como as informações contidas em documentos e registros.” Nos demais aspectos, a conclusão de Maciel (2019) foi positiva quanto ao cumprimento dos requisitos de transparência da LAI por meio do portal e-SIC.

Dessa forma, o sistema de acesso à informação, seja por meio físico, seja por meio digital, deve assegurar ao cidadão o acesso a informações de forma clara e objetiva, por intermédio de um canal destinado ao atendimento, com a finalidade específica de prestar informações sobre a Administração Pública, como mecanismo de concretização do direito à informação.

Já a audiência e a consulta pública constituem mecanismos de elevado grau de transparência administrativa, “como elementos tendentes à publicidade, à motivação e à participação popular na Administração Pública” (Martins Júnior, 2010, p. 380).

Polízio Júnior (2015, p. 241) ensina que o inciso II tem como claro objetivo o fomento da cidadania:

Outra obrigação também fixada no art. 9º está situada no inc. II, e seu claro objetivo é o fomento da cidadania para o amadurecimento do Estado Democrático de Direito. Impõe a dita norma que a Administração Pública deve, por meio de “audiências ou consultas públicas”, divulgar para a sociedade que o acesso à informação é realidade plausível e factível ao alcance de todos, reconhecendo que não basta a existência da letra da lei e afastando a presunção de que dela todos têm conhecimento.

A audiência pública e a consulta pública, portanto, ganham destaque no âmbito do direito fundamental de acesso à informação, assegurando que o cidadão não seja apenas comunicado ou mero receptor de dados, mas também agente a ser consultado na discussão de políticas públicas, programas municipais, planejamento urbano e orçamento público. Isso porque a participação popular por meio de audiências e consultas públicas encontra guarida em diversas legislações infraconstitucionais, para além da própria LAI.

De mais a mais, a fim de garantir a efetividade dos mecanismos de disponibilização da informação, a própria Lei nº 12.527/2011 exige que todos os órgãos e entidades promovam o monitoramento da implantação da LAI, bem como a apresentação de relatórios periódicos sobre o seu cumprimento (art. 40, II, Brasil, 2011).



### 3.1.2 Transparência ativa e passiva

Rodrigo Monteiro (2022) ensina que o acesso às informações públicas pode ocorrer de forma ativa ou passiva, a depender do procedimento a ser implementado pelo Poder Público. Nesse sentido, este tópico do presente trabalho busca evidenciar mais um ponto crucial da LAI: as formas de transparência. Isso porque o produto apresentado nesta dissertação pretende ampliar, no âmbito municipal, a transparência ativa promovida pela Administração Pública Municipal, o que reforça a pertinência do tema.

A transparência ativa diz respeito ao dever estatal de divulgar dados e informações relevantes, bem como fatos de interesse público indispensáveis à concretização do direito de acesso à informação, independentemente de requerimento prévio apresentado pelo cidadão.

A transparência, em sua modalidade ativa, refere-se ao dever atribuído a todo agente público de apresentar à sociedade, independentemente de qualquer requerimento e/ou motivação prévios, os dados e fatos cujos conhecimento seja relevante para a efetivação do direito fundamental de acesso à informação que representa uma ferramenta indispensável ao efetivo controle do Estado pelo próprio Estado e, sobretudo, pela sociedade. A transparência ativa (ou proativa), nesse contexto, traduz-se como elemento indispensável ao exercício da cidadania (Monteiro, 2022, p. 271).

Como forma de concretizar a transparência ativa, o art. 8º, *caput*, da Lei de Acesso à Informação prevê expressamente as hipóteses em que os órgãos e entidades públicas devem promover, independentemente de requerimentos, a divulgação de informação.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que



dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Percebe-se que a preocupação do legislador, no art. 8º, foi estabelecer a obrigatoriedade da divulgação compulsória de informações relevantes em local de fácil acesso, além de detalhar, nos §§ 3º e 4º, os meios de divulgação, bem como determinar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, “de sorte a permitir que as pessoas que tenham restrições em sua capacidade física possam, da mesma forma que as demais, acessar informações.” (Polízio Junior, 2015, p. 246).

Tamanha é a relevância da transparência ativa que Rodrigo Monteiro (2022, p. 274) ressalta, de modo categórico:

A adoção de uma cultura de apego à transparência ativa tem o condão de contribuir com a mitigação de uma percepção geral de que a Administração Pública somente atua mediante provocação e litigiosidade. Resta inegável que, quanto maior a publicidade ativa, menor serão os requerimentos vinculados ao direito de acesso.

A transparência ativa está diretamente relacionada à oferta e ao uso adequados das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), por meio das



quais cidadãos e órgãos de controle podem acessar, de forma remota e imediata, as informações (Monteiro, 2022). É justamente com esse objetivo que o presente trabalho apresenta, no Capítulo 3, o *Framework* Legislativo de transparência ativa da lista de pacientes que aguardam consultas, exames e procedimentos cirúrgicos na rede municipal de saúde, como mecanismo de *compliance* e de boa governança, concretizado por meio de instrumentos digitais de transparência ativa.

Ao contrário da transparência ativa, a transparência passiva (reativa) exige que o cidadão provoque previamente o Estado, que então responde ao pedido formulado (Monteiro, 2022).

### 3.2 A LAI E O CONTEXTO DE COMPLIANCE: TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO E GOVERNANÇA

O termo *compliance* deriva do inglês *to comply*, que significa, literalmente, “cumprir” ou “estar de acordo” com leis, instruções internas, padrões de conduta ética, entre outros (Dias, 2019). Embora muitos associem o termo predominantemente ao setor privado, é indiscutível sua aplicabilidade ao Poder Público:

Inicialmente pode causar estranheza associar o Compliance com a Administração Pública enquanto destinatária de tais normas, pois teoricamente, este instituto teria nascido para adequar às sociedades (empresas) privadas à conformidade legislativa vigente. Ocorre que essa visão é equivocada, pois o Poder Público não só deve se submeter à legislação em comento, como deve dar o exemplo de boa-fé, legalidade e boa governança (Coelho, 2016).

As bases do *compliance* no Brasil são bem explicadas por Cláudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho (2017, p. 7):

A ideia de governança pública originou-se da governança corporativa (corporate governance). Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), a governança corporativa é definida como o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas. Significa dizer que é um conjunto de práticas que têm por objetivo regular a administração e o controle das instituições. (...)A lei brasileira em comento trouxe como um de seus pilares, normas sobre a Boa Governança por parte da Administração Pública em todas as esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal). Como já visto, a expressão Governança deriva do termo Governo, e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque que lhe é dado. Dessa forma,



deixamos consignado, desde já, que adotamos o contexto de Governança, como observânciadas normas de boa conduta para a Administração Pública, bem com o respeito às medidas adotadas pelas leis para governar o país em questão dentro de uma política ética e de combate à corrupção, ao suborno e às irregularidades administrativas. Entre as principais características para se alcançar a ideia de boa governança podemos citar, como exemplo, a transparência, a integridade equidade, a responsabilidade dos gestores e da alta administração e, sobretudo, a transparência e a prestação de contas.

Assim, na administração pública, *compliance* é entendido como a adoção de estruturas organizacionais e práticas que garantam o cumprimento de normas legais e princípios administrativos, a prevenção de riscos de irregularidades e a promoção de transparência e responsabilidade estatal. Programas de *compliance* público buscam, por meio de instrumentos normativos como códigos de ética, políticas de riscos e auditorias internas, reduzir vulnerabilidades institucionais que podem conduzir à corrupção, fraude ou má gestão, consolidando uma cultura de integridade e controle efetivo sobre atos e decisões administrativas (Coelho, 2017).

Nessa linha, na gestão pública, *compliance* é utilizado como mecanismo de adesão às regras, normas e princípios:

No contexto da gestão pública, *compliance* refere-se à adesão estrita às regras e regulamentos estabelecidos, assegurando a conformidade legal e ética das atividades governamentais. Trata-se de um conceito multifacetado que abrange desde ações preventivas para evitar violações até a resposta adequada em caso de não conformidade (Pereira; Pereira, 2023).

Adriana Ferreira Pereira e Luciana Diniz Durães Pereira (2023) esclarecem que regulamentações e normas específicas também impulsionam o *compliance* na gestão pública, a exemplo da Lei de Acesso à Informação e do Sistema de Integridade Pública:

Além desses princípios éticos, o *compliance* na gestão pública também é impulsionado por regulamentações e normas específicas. No Brasil, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabelece que órgãos públicos devem garantir a transparência das informações e facilitar o acesso dos cidadãos aos dados governamentais. O Sistema de Integridade Pública, previsto no Decreto nº 9.203/2017, é outra iniciativa que visa promover a integridade, a ética e a conformidade no âmbito do governo federal.

O *compliance* na gestão pública é, portanto, elemento essencial para garantir a concretização da legalidade, da ética e da transparência no âmbito da administração pública. Para tanto, é primordial a aderência estrita a regulamentos, a exemplo da Lei de Acesso à Informação, aliada à promoção de uma cultura de



integridade, com o objetivo de contribuir para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas, assegurando que a Administração Pública atenda aos interesses coletivos de forma responsável e eficaz (Pereira; Pereira, 2023).

Nessa linha de análise:

A transparência e a integridade no setor público emergem como pilares essenciais para a promoção da confiança, responsabilidade e eficácia das instituições governamentais. A análise detalhada da interseção entre transparência e integridade no contexto do setor público revela não apenas desafios, mas também oportunidades para a construção de governos mais responsáveis e comprometidos (Pereira; Pereira, 2023).

Desse modo, a transparência, no contexto da Administração Pública, refere-se à “divulgação clara, acessível e compreensível das informações relacionadas às atividades governamentais” (Pereira; Pereira, 2023). Contudo, para alcançar a transparência como mecanismo de *compliance*, são indispensáveis políticas claras de divulgação de informações, a adoção de tecnologias que facilitem o acesso público a dados relevantes e a promoção de uma cultura institucional aberta e colaborativa.

A integridade, por sua vez, está intrinsecamente ligada ao comportamento ético e à observância dos valores morais por parte dos agentes públicos. Envolve a tomada de decisões que priorizem o interesse público e a honestidade na condução das atividades governamentais. A integridade não se restringe apenas às ações visíveis, mas também à coerência entre discursos e práticas. Levará 20 anos para construir uma reputação e cinco minutos para arruiná-la. Se você pensar sobre isso, você fará as coisas de forma diferente. Isso ressalta a importância de manter a integridade em todas as esferas da administração pública (Buffet, 2021, p. 112 *apud* Pereira; Pereira, 2023).

Nesse sentido, transparência e integridade no setor público configuram elementos interdependentes, pois a transparência permite a responsabilização e a prestação de contas, ao passo que a integridade assegura que ações e decisões sejam tomadas de maneira ética e alinhada aos interesses da sociedade. Como consequência da atuação conjunta entre transparência e integridade, “os governos podem construir relações mais sólidas com os cidadãos, aumentar a confiança nas instituições e garantir o uso eficiente dos recursos públicos.” (Pereira; Pereira, 2023).

A confiança nas instituições públicas se fortalece quando há divulgação efetiva de dados e adequada prestação de contas. Nesse contexto, a integração entre transparência, *compliance*, governança e integridade demanda a atuação de profissionais qualificados, capazes de orientar e conduzir os serviços públicos com segurança técnica.



A confiança nas instituições públicas é significativamente ampliada onde há efetiva divulgação de dados e prestação de contas, estimulando, inclusive, maior engajamento e corresponsabilidade social. O alinhamento entre transparência, compliance, governança e integridade, é condição para a modernização da administração pública, exigindo profissionais qualificados (com destaque para o compliance officer) e cultura organizacional orientada pelo serviço ao bem comum. O avanço das tecnologias digitais multiplica os instrumentos de transparência e participação, trazendo, ao mesmo tempo, o desafio de garantir acesso universal e proteção adequada aos dados pessoais, conforme determina a LGPD e a recente alteração constitucional no art. 5º, LXXIX, CF/88 (Saraiva et al., 2025).

No que tange à boa governança, Rodrigo Monteiro (2022, p. 157) destaca que “transparência, acesso à informação e boa governança são conceitos independentes e complementares, uma vez que guardam entre si uma característica de retroalimentação.”

Noutras palavras, Monteiro ressalta que

[...] políticas de transparência são essenciais ao direito fundamental de acesso às informações de interesse público; o acesso à informação possibilita o exercício do controle (interno, externo e social) da boa governança junto à Administração Pública; regras de boa governança primam por políticas de transparência na gestão estatal (Monteiro, 2022, p. 157).

A boa governança, portanto, tem como objetivo buscar a satisfação do interesse da coletividade. Nessa linha de análise,

Essa perspectiva que vincula a gestão pública ao dever de buscar a satisfação do interesse da coletividade guarda total relação com os princípios da governança, sobretudo aqueles relacionados às políticas públicas. Para que estas se prestem a efetivamente promover dignidade à sociedade em geral, torna-se necessário que sua formulação se dê mediante preceitos coerentes de gestão, avaliação, transparência, acesso à informação, prestação de contas, responsabilização e controle (Monteiro, 2022, p. 159).

Insta salientar que “tanto o conceito de governança quanto o de compliance surgem no mundo privado e avançam para a espacialidade estatal. Em ambos os casos, busca-se o aprimoramento institucional e uma atuação conforme as normas e propósitos estabelecidos. Interligam-se e complementam-se conceitual e finalisticamente.” (Corralo, 2023, p. 51-52).

No que se refere à governança e ao *compliance*, são pertinentes as considerações de Corralo (2023, p. 60):



Boa governança e compliance se aproximam, não obstante, possuam diferenças. O grande foco da boa governança é aprimorar os processos decisórios na esfera governamental, a requerer um marco legal bem definido, transparência, accountability e participação dos diversos atores econômicos e sociais. Interage, mas está acima da gestão em si. Já os programas de integridade – compliance –, impulsionados pelo mundo corporativo privado, visam a plena conformidade institucional às normas postas. Como incide sobre a administração pública o princípio da legalidade/juridicidade num sentido estrito, a permitir a atuação administrativa nos limites delineados pela ordem jurídica, os referidos programas vêm a reafirmar a legalidade propriamente dita e a reforçar os instrumentos de fiscalização e controle, até mesmo porque a accountability é o grande foco dos programas de compliance.

Em âmbito municipal, o *compliance* e a boa governança podem ser ainda mais aprimorados por meio da transparência e da participação, especialmente pela identificação de riscos nas atividades administrativas, pelo aperfeiçoamento dos processos administrativos internos e pelo estímulo à participação popular (Corralo, 2023, p. 57).

Conforme será analisado no próximo capítulo, a transparência no âmbito municipal pode ser ainda mais aperfeiçoada para atender ao interesse local. Um exemplo é a ampliação da transparência relacionada às listas de pacientes da rede municipal de saúde, com o propósito de assegurar que normas municipais de transparência fortaleçam o *compliance* na Administração Pública Municipal. Além disso, a transparência, aliada à maior participação e ao controle da população, também possibilita o aprimoramento de práticas de boa governança nos Municípios.



## 4. **FRAMEWORK** LEGISLATIVO E MODELO DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE TRANSPARÊNCIA DIGITAL DA LISTA DE PACIENTES DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE APLICÁVEL PARA QUALQUER MUNICÍPIO

### 4.1. INTERESSE LOCAL, SUPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E A INICIATIVA LEGISLATIVA EM ÂMBITO MUNICIPAL

#### 4.1.1 Interesse local e a suplementação da legislação federal

Tendo em vista a complexidade do modelo federativo brasileiro, a Constituição Federal criou mecanismos de repartição de competências entre os entes federados. Exemplo disso é a divisão entre competências legislativas (competência para legislar) e competências materiais (competências de natureza administrativa) (Mendes; Branco, 2024).

Insta salientar que a repartição de competências entre os entes federados constitui ponto central de inúmeras dificuldades relacionadas à definição das matérias que devem ser atribuídas à competência da União, aquelas que competem aos Estados e aquelas que cabem aos Municípios (Silva, 2024).

No exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 12.527/2011, de caráter nacional, já debatida no Capítulo I deste trabalho, com o objetivo de estabelecer regras gerais sobre os procedimentos de transparência a serem observados por todos os entes federados, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2011).

Considerando que a Lei de Acesso à Informação tem como objetivo regulamentar o direito fundamental de acesso à informação, previsto nos artigos 5º, XXXIII, 37, § 3º, inciso II, e 216, § 2º, da Constituição Federal, trata-se de norma de caráter nacional voltada ao desenvolvimento de direito fundamental e, portanto, inserida na competência legislativa da União, devendo ser editada pelo Congresso Nacional (Mendes; Branco, 2024).



A Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), aprovada pelo Congresso Nacional no exercício da competência legislativa da União, elenca um rol de matérias submetidas ao direito de acesso à informação, as quais devem ser observadas por todos os entes federados. Exemplo disso é o art. 7º, que enumera direitos do cidadão de obter informações, entre outros temas, sobre procedimentos, registros, documentos, patrimônio público, recursos públicos, licitações e contratos:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. VIII – (VETADO).

Na mesma linha, o art. 8º da Lei de Acesso à Informação estabelece o dever dos órgãos e entidades públicas de promover, de forma ativa e independentemente de requerimentos, a divulgação de informações:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. [...]"

Tendo em vista que a Lei de Acesso à Informação regulamentou a transparência dirigida aos órgãos e entidades públicas, inclusive dos Municípios, bem como disciplinou, em seus arts. 7º e 8º, os dados e procedimentos que devem ser divulgados, surge a indagação acerca da possibilidade de os demais entes federados, especialmente os Municípios, editarem normas locais para tratar da transparência de seus serviços públicos, ampliando o rol de informações que devem



ser divulgadas, ou se a matéria relativa à transparência seria de competência legislativa privativa da União.

Entende-se que a resposta à indagação anterior é positiva: o Município pode legislar sobre transparência, uma vez que o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal estabelece a competência legislativa municipal para tratar de assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (Brasil, 1988).

Ao legislar sobre assuntos de interesse local, conforme determina a Constituição Federal, o Município atua sobre matérias de interesse predominantemente municipal, uma vez que não há como afirmar que um fato local não repercute, em alguma medida, nos demais entes da federação (Mendes; Branco, 2024).

Assim, verifica-se que “o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse do Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional.” (Meirelles, 2017, p. 143).

Em suma, interesse local não significa exclusividade, mas sim predominância, conforme pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Julgados do STF, como o Tema de Repercussão Geral nº 849, sobre a obrigatoriedade de hidrômetros individuais em condomínios, e o Tema de Repercussão Geral nº 1070, que trata da denominação de próprios e logradouros públicos, demonstram como o interesse local constitui princípio norteador da repartição das competências legislativas entre os entes federados e instrumento essencial para organizar e atender às demandas específicas da população (Brasil, 2021).

No Tema 849, julgado em 2021, de relatoria do Ministro Edson Fachin, o STF firmou entendimento no sentido de que compete aos Municípios legislar sobre a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais em edifícios e condomínios, em razão do preponderante interesse local envolvido (Brasil, 2021).

O referido tema estabelece que edifícios construídos no Município a partir de determinada data devem possuir hidrômetros individuais. Assim, deixa de ser permitido o uso de um único hidrômetro para todo o edifício, com divisão do consumo entre os apartamentos. A medida foi motivada por demandas locais: o PROCON registrou inúmeras reclamações de consumidores; a Vigilância Sanitária identificou dificuldades de controle; e a concessionária de água local apontou



problemas na cobrança e na gestão do consumo. Diante dessas circunstâncias, a instituição da obrigatoriedade de hidrômetros individuais enquadra-se no conceito de interesse local.

Outro exemplo relevante é o Tema 1070, julgado em 2019, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que trata da denominação de ruas, próprios, vias e logradouros públicos. Nesse julgamento, o STF reafirmou a tese de que o interesse local constitui o princípio geral norteador da repartição de competências entre os entes federados, referindo-se àqueles interesses que dizem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do Município. Nesse sentido, destacam-se as palavras do Ministro Relator:

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal. A própria Constituição Federal estabelecerá as matérias próprias de cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios, e a partir disso poderá acentuar a centralização de poder, ora na própria Federação, ora nos Estados-membros. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, de maneira que à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. (Brasil, 2019)

Inúmeros são os julgados do Supremo Tribunal Federal que reconhecem o interesse local do Município para legislar, a exemplo de normas sobre o uso de sacolas plásticas (Tema 970, RE 732686), a proibição de fogos de artifício com estampido (Tema 1056, RE 1210727), a exigência de que agências bancárias disponibilizem sanitários (RE 1220559), bem como regras sobre a divulgação e comparação de preços de combustíveis nos postos do Município (RE 1378744). Esses exemplos demonstram que o interesse local constitui conceito dinâmico, dependente do contexto específico de cada Município.

Além do interesse local, a competência legislativa municipal também pode ser desenvolvida pela suplementação da legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, II, da Constituição Federal. A competência suplementar corresponde ao poder conferido aos Municípios para complementar a legislação federal e estadual dentro do âmbito do interesse local.

Sobre a competência suplementar, destaca-se o Tema em Repercussão Geral nº 1001 do Supremo Tribunal Federal, originário do *leading case* RE 910.552,



que tratou da proibição de participação em licitações públicas ou contratações de parentes até o terceiro grau de prefeito, vice-prefeito, vereadores ou ocupantes de cargos de confiança.

Nesse julgamento, o Supremo ressaltou que o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.133/2021, instituindo normas gerais para licitações e contratações públicas da Administração Pública, cabendo aos Municípios legislar sobre regras específicas destinadas a atender às peculiaridades locais. Noutras palavras, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União, pode o ente federado suplementar a legislação federal para atender ao interesse local.

No RE 910.552, vale destacar as palavras do Ministro Alexandre de Moraes, que explicita a competência suplementar do Município, mesmo diante da existência de lei nacional previamente editada sobre o tema:

Dessa forma, em que pese o artigo 22, XXVII, da CF/1988 dispor que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos, o Município, ao disciplinar a vedação da prática de nepotismo em seu território, atuou dentro de sua competência legislativa suplementar prevista no artigo 30, incisos I e II, da CF/1988: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. (Brasil, 2019)

Sendo assim, é evidente que, mesmo diante da edição de lei nacional, como ocorre com a Lei nº 12.527/2011, é constitucional a edição de lei municipal destinada à sua suplementação, diante do predominante interesse local. Em outras palavras, o Município pode editar normas próprias de transparência, em caráter suplementar.

Contudo, é preciso definir quem detém legitimidade para deflagrar o processo legislativo de leis sobre transparência no âmbito municipal, uma vez que a repartição de competências entre os entes federados e a iniciativa legislativa são temas distintos. Inicia-se, portanto, no próximo tópico, o estudo da iniciativa legislativa.

#### 4.1.2 Iniciativa legislativa em âmbito municipal

A iniciativa legislativa corresponde ao início de qualquer processo de criação das leis. Sem iniciativa, não há como iniciar o percurso que transforma uma proposição em lei. Trata-se do ato que “deflagra o processo legislativo”, como afirma João Trindade Cavalcante Filho (2021).

De mais a mais, entende-se que a iniciativa legislativa consiste na faculdade atribuída a alguém ou a determinado órgão para apresentar projetos de lei ao Poder



Legislativo. Ademais, essa faculdade pode ser conferida de forma concorrente a mais de uma pessoa ou órgão, embora, em situações excepcionais, seja atribuída com exclusividade a um deles (Silva, 2024).

Pode-se concordar, portanto, com a constatação de que “o processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente toma a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de novo direito.” (Mendes; Branco, 2024, p. 1056).

Os legitimados para iniciar o processo legislativo de criação das leis são claramente delimitados pela Constituição Federal, no *caput* do art. 61, ao estabelecer que

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. (Brasil, 1988)

Percebe-se, portanto, da redação do art. 61, que os legitimados para iniciar o processo de criação das leis são: deputados, senadores, comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou do Congresso Nacional, o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e os cidadãos.

A Constituição Federal não apresenta redação específica para cada ente federado, mas estabelece diretrizes gerais aplicáveis à União que, pelo princípio da simetria, devem ser observadas também pelos Municípios, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, por se tratar de regra geral do processo legislativo.

Nesse sentido, ao julgar a ADI 430, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o processo legislativo previsto entre os arts. 59 e 69 da Constituição Federal contém regras de absorção compulsória pelos entes federados (Brasil, 2002).

João Trindade Cavalcante Filho (2021, p. 37), ao comentar o princípio da simetria no processo legislativo, aponta que

Pode-se afirmar, assim, que as normas relativas ao processo legislativo federal são verdadeiros princípios extensíveis - isto é, normas delineadas para a União, mas que se aplicam também aos Estados, ao DF e aos Municípios. Segundo a interpretação majoritariamente adotada, essa aplicação só cede espaço para a autonomia estadual ou municipal quando assim expressamente previsto na CF (por exemplo: art. 27, § 4º que atribui à lei - estadual - a definição das regras para a iniciativa popular em âmbito estadual).



Aplicando o princípio da simetria ao âmbito municipal, os legitimados para iniciar o processo legislativo na Câmara Municipal são: os vereadores, as comissões da Câmara Municipal, o prefeito e os cidadãos (iniciativa popular). Visto isso, cabe esclarecer que a doutrina classifica a iniciativa, conforme a titularidade — ou seja, de acordo com quem pode deflagrar o processo legislativo — em: iniciativa geral (ou comum ou concorrente), iniciativa privativa (ou reservada ou exclusiva), iniciativa concorrente (compartilhada) e iniciativa popular (Cavalcante Filho, 2021).

A iniciativa é comum (ou concorrente) quando o projeto de lei pode ser apresentado por qualquer membro ou órgão do Poder Legislativo, bem como pelo Chefe do Poder Executivo e ainda pelos cidadãos. Em outras palavras, a iniciativa é comum nos casos em que o constituinte não tenha restringido o âmbito de sua titularidade (Mendes; Branco, 2024).

A iniciativa reservada (ou privativa) ocorre quando a Constituição Federal reserva, de forma taxativa, a possibilidade de dar início ao processo legislativo apenas a determinadas autoridades ou órgãos (Mendes; Branco, 2024).

Já a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros pode ser exercida mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, consoante estabelece o art. 29, XIII, da Constituição Federal.

As maiores controvérsias jurídicas envolvem a iniciativa concorrente e a iniciativa reservada, pois há diversas interpretações acerca das matérias para as quais apenas o Poder Executivo poderia deflagrar o processo legislativo de criação dessas leis, exercendo, portanto, a iniciativa reservada.

Contudo, como já mencionado neste tópico, as regras do processo legislativo previstas no modelo constitucional aplicam-se compulsoriamente aos entes federados, inclusive no que diz respeito à iniciativa do processo legislativo, conforme previsto no art. 61 da Constituição Federal. Nesse sentido, ressalta-se, novamente, decisão proferida na ADI 430, do Supremo Tribunal Federal:

[...] as regras básicas do processo legislativo federal - incluídas as de distribuição da iniciativa - são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível de separação e independência dos poderes (v. g. ADIn 822, med. cautelar, 5.2.93, Pertence Lex 175/104).

O art. 61, § 1º, I e II, da Constituição Federal elenca as matérias de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo que, respeitadas as suas peculiaridades,



devem ser aplicadas em âmbito estadual, distrital e municipal, com o objetivo de resguardar o equilíbrio entre os poderes. “Procura-se, com isso, conferir a cada Poder (e, no caso que ora nos interessa, especificamente ao Executivo) a prerrogativa de desencadear o processo legislativo em relação às matérias de sua economia interna ou relativas às suas atribuições constitucionais” (Cavalcante Filho, 2021, p. 68).

De acordo com o art. 61, § 1º, somente o Poder Executivo pode deflagrar o processo legislativo das leis concernentes às seguintes matérias:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:
  - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
  - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
  - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
  - d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
  - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
  - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Conforme entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive em sede de repercussão geral, o rol previsto no art. 61 é considerado taxativo e não deve ser objeto de interpretações extensivas. Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou a questão ao julgar o *leading case* ARE 878911, referente ao Tema 917 de Repercussão Geral na Corte Constitucional:

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliada do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. [...] (Brasil, 2016)

Assim, somente os projetos de lei cujas matérias se enquadrem nas hipóteses do art. 61, § 1º, da Constituição são de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Contudo, ainda são frequentes interpretações extensivas do art. 61, § 1º, especialmente no processo legislativo municipal, o que demanda atenção do Poder



Judiciário. Exemplo disso são os recorrentes casos em que se alega iniciativa legislativa reservada em proposições que tratam da transparência dos serviços públicos. Tal entendimento constitui equívoco interpretativo do dispositivo constitucional, uma vez que a matéria é amplamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como de iniciativa concorrente, conforme será analisado no tópico a seguir.

## 4.2 JURISPRUDÊNCIA DO STF APLICÁVEL E EXTRAÇÃO DE CRITÉRIOS

### 4.2.1 ARE 1.436.429 (Lei nº 14.120, de 11 de fevereiro de 2022, do Município de São José do Rio Preto/SP): divulgação de estoque de medicamentos e o reconhecimento de consonância com Tema 917

A discussão sobre a iniciativa parlamentar para legislar acerca da edição de normas de transparência no serviço de saúde dos Municípios constitui campo de inúmeros debates no processo legislativo municipal.

A separação dos poderes, a iniciativa reservada, o princípio da reserva da administração e a vedação da criação de obrigações à administração pública são argumentos frequentemente utilizados para questionar a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar sobre o tema.

A esse respeito, a análise do pedido de reconsideração no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.436.429, julgado monocraticamente pelo Ministro André Mendonça, do Supremo Tribunal Federal (STF), oferece esclarecimentos relevantes sobre a matéria.

O caso analisado no ARE 1.436.429 trata da Lei nº 14.120, de 11 de fevereiro de 2022, do Município de São José do Rio Preto/SP, de autoria parlamentar, que institui a obrigatoriedade da divulgação do estoque de medicamentos disponíveis nas farmácias municipais. A lei foi publicada nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei institui a obrigatoriedade de divulgação, no sítio eletrônico oficial do Município, do fornecimento mensal e do estoque de medicamentos disponíveis nas farmácias públicas municipais, na forma que especifica. Art. 2º A divulgação da lista de medicamentos disponíveis nas farmácias públicas municipais deverá conter, no mínimo, os seguintes dados: I - nome químico do medicamento; II - nome genérico do medicamento; III -



quantidade total do medicamento disponível nas farmácias municipais; IV - quantidade específica do medicamento disponível em cada unidade das farmácias públicas municipais; V - endereços e horários de funcionamento das farmácias públicas municipais; VI - data e horário da última atualização dos dados. Parágrafo único. As informações a que se refere este artigo deverão ser atualizadas ao menos uma vez ao dia, especialmente no tocante à quantidade de medicamentos disponíveis. Art. 3º Mensalmente, deverá ser divulgado, no sítio oficial do Município, relatório contendo os nomes e quantidades unificadas de cada medicamento fornecido pelas farmácias públicas municipais. Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por dotações próprias do orçamento, suplementadas, se necessário. Art. 5º Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.

A referida lei, aprovada em 16 de novembro de 2021, na 47ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de São José do Rio Preto/SP, recebeu veto total do então prefeito municipal, sob a alegação de vício de iniciativa parlamentar e de iniciativa reservada do Poder Executivo. O veto foi rejeitado pelo plenário da Câmara Municipal em 08 de fevereiro de 2022, na 6ª Sessão Ordinária.

Irresignado com a derrubada do veto, o Prefeito de São José do Rio Preto ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2035793-97.2022.8.26.0000 perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, que, por maioria, julgou-a parcialmente procedente para invalidar o termo “mensal”, constante do *caput* do art. 1º, bem como os arts. 2º e 3º da Lei Municipal nº 14.120, de 11 de fevereiro de 2022.

Contudo, após a decisão do tribunal paulista, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo apresentou Recurso Extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal, que, em um primeiro momento, foi inadmitido em decisão monocrática do Ministro André Mendonça em 04 de junho de 2023. Posteriormente, em juízo de reconsideração, o recurso foi acolhido em decisão proferida em 29 de novembro de 2023, reconhecendo-se a constitucionalidade da lei municipal, dando origem à Reconsideração no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.436.429.

Ao analisar o Recurso Extraordinário, o Ministro André Mendonça, reformando sua decisão inicial, reconheceu a plena constitucionalidade da lei municipal de São José do Rio Preto, destacando a aplicação do ARE 878.911/RJ, *leading case* que deu origem ao Tema de Repercussão Geral nº 917 do STF, que fixou a seguinte tese:

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). (Brasil, 2016)



O Tema 917 é reconhecido como um dos julgados mais importantes da atualidade para o processo legislativo municipal, pois encerrou amplo debate sobre o rol taxativo das matérias de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo em âmbito municipal, inclusive no que diz respeito à iniciativa legislativa que gera despesas. Tal matéria não é reservada exclusivamente ao prefeito, desde que respeitados os limites do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, conforme debatido no tópico anterior deste trabalho.

Desse modo, Mendonça ressaltou que a aplicação do Tema 917 à análise de constitucionalidade da Lei Municipal nº 14.120/2022 é direta e inequívoca, e que o Tribunal de Justiça de São Paulo adotou interpretação equivocada ao aplicá-lo. O Ministro destacou, inclusive, que o entendimento já foi aplicado em casos semelhantes envolvendo leis municipais paulistas sobre transparência, registrando que: “A interpretação relativa ao Tema RG nº 917 deve ser bem analisada. O Supremo Tribunal Federal, em casos semelhantes, envolvendo inclusive leis municipais paulistas, tem compreendido pela constitucionalidade da norma.” (Brasil, 2016).

A lei municipal, ao determinar a publicação de dados sobre o estoque de medicamentos, não cria, modifica ou extingue órgãos da administração, tampouco interfere no regime jurídico de seus servidores.

A norma limita-se a impor uma obrigação de transparência, isto é, um dever de publicidade que decorre do próprio texto constitucional. O eventual custo para a implementação da medida, como a manutenção de uma página na internet, é considerado irrisório e inerente ao cumprimento de uma obrigação legal preexistente, não configurando o tipo de despesa que atrairia a reserva de iniciativa do Executivo.

A transparência na gestão de estoques de medicamentos constitui medida de elevado interesse público, pois permite que cidadãos e órgãos de controle fiscalizem a regularidade do fornecimento, a eficiência da gestão e a correta aplicação dos recursos públicos na área da saúde em tempo real.

A atuação do Poder Legislativo, nesse sentido, não constitui interferência na gestão administrativa, mas o legítimo exercício de sua função fiscalizatória, ao aprimorar os mecanismos de transparência e *accountability*. Por essa razão, não se justifica a retirada da previsão de atualizações mensais, como decidido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.



Em suma, a decisão no ARE 1.436.429 reafirma que a competência do vereador não se esgota na criação de leis abstratas, estendendo-se também à formulação de normas que garantam a suplementação da legislação federal atinente à transparência, de acordo com o predominante interesse local. Ao alinhar-se ao Tema 917, o STF consolida um paradigma que pacifica a discussão sobre a iniciativa concorrente, reconhecendo que a publicidade dos atos administrativos constitui pilar fundamental do Estado Democrático de Direito, e não ingerência do Poder Legislativo nem afronta ao princípio da separação dos poderes (Brasil, 2016).

Para os fins desta dissertação, esse caso serve como exemplo paradigmático da legitimidade do Poder Legislativo municipal para promover a transparência, especialmente em área tão sensível e vital para a população quanto a saúde. Desse modo, da análise da decisão proferida no ARE 1.436.429, conclui-se que a iniciativa parlamentar pode, ao tratar da transparência na área da saúde, dispor sobre: a) a divulgação de informações no sítio eletrônico oficial do Município (*caput* do art. 1º da Lei nº 14.120/2022); b) a divulgação diária das informações relativas ao estoque de medicamentos (parágrafo único do art. 2º da Lei nº 14.120/2022); e c) a atualização mensal dos dados consolidados (*caput* do art. 1º e arts. 2º e 3º da Lei nº 14.120/2022).

4.2.2 RE 1.396.787 (Lei nº 6.954, de 14 de junho de 2021, do Município de Sertãozinho/SP): lei municipal de transparência da lista de espera de pacientes já agendados e atendidos com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer procedimentos da rede municipal de saúde

Sabe-se que são frequentes as queixas acerca da ausência de transparência nas listas de espera para consultas, exames, intervenções cirúrgicas e outros procedimentos na rede pública de saúde, especialmente no âmbito municipal. Entre os diversos desafios relacionados ao tema, um tem chamado a atenção no processo legislativo: assegurar a transparência ativa dessas listas.

Não é recente o debate acerca da tensão entre o princípio da publicidade, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e a proteção de dados de natureza pessoal. Exemplo disso são os sítios eletrônicos oficiais de órgãos públicos que divulgam informações funcionais de servidores públicos, inclusive a respectiva



remuneração. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que deve prevalecer o interesse público na aplicação dos princípios da publicidade e da transparência. Nesse sentido, a jurisprudência:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À INTIMIDADE E À PRIVACIDADE. DISTINÇÃO ENTRE A DIVULGAÇÃO DE DADOS REFERENTES A CARGOS PÚBLICOS E INFORMAÇÕES DE NATUREZA PESSOAL. OS DADOS PÚBLICOS SE SUBMETEM, EM REGRA, AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DISCIPLINA DA FORMA DE DIVULGAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI. PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O interesse público deve prevalecer na aplicação dos Princípios da Publicidade e Transparência, ressalvadas as hipóteses legais. II – A divulgação de dados referentes aos cargos públicos não viola a intimidade e a privacidade, que devem ser observadas na proteção de dados de natureza pessoal. III – Não extrapola o poder regulamentar da Administração a edição de portaria ou resolução que apenas discipline a forma de divulgação de informação que interessa à coletividade, com base em princípios constitucionais e na legislação de regência. IV – Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 766390 AgR, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 24/06/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 14-08-2014 PUBLIC 15-08-2014) (Brasil, 2014)

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. (SS 3902, Relator Ministro Ayres Britto, Plenário, DJe 17.06.2011) (Brasil, 2011)

Nessa linha de análise, surgiram discussões recentes sobre a constitucionalidade da divulgação de dados relativos aos pacientes que aguardam consultas, exames, internações e outros procedimentos na rede pública de saúde. Como exemplo, pode-se citar o sítio eletrônico [www.listadeespera.saude.sc.gov.br](http://www.listadeespera.saude.sc.gov.br), do Governo do Estado de Santa Catarina, criado em virtude da Lei Estadual nº 17.066, de 11 de janeiro de 2017, que permite ao cidadão catarinense acessar informações sobre sua posição e previsão de atendimento na lista de espera da rede estadual de saúde.

Seguindo essa tendência de ampliação da transparência no serviço público de saúde, foi editada, no Município de Sertãozinho, Estado de São Paulo, a Lei nº 6.954, de 14 de junho de 2021, de autoria parlamentar. A norma dispõe sobre a



publicação, no sítio eletrônico oficial do Município, da lista de pacientes que aguardam atendimento, bem como daqueles já agendados ou atendidos com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer outros procedimentos na rede pública municipal de saúde. Eis o teor da lei em tela:

Art. 1º Serão divulgadas, em site oficial do município na internet, a listagem dos pacientes que aguardam por consultas, bem como as listas de pacientes já agendados e atendidos, com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer outros procedimentos na rede pública de saúde municipal de Sertãozinho.

§ 1º As listagens disponibilizadas devem ser específicas para cada modalidade de consulta (discriminada por especialidade), exame ou intervenção cirúrgica, e abranger todos os pacientes inscritos e m quaisquer das unidades da rede municipal de saúde, incluindo as unidades conveniadas ou qualquer outro prestador de serviço que receba recursos públicos municipais.

§ 2º As informações inseridas nas listas de espera, como também nas listas de pacientes agendados e atendidos, devem ser atualizadas semanalmente, devendo constar a data de sua publicação.

Art. 2º A divulgação das informações de que trata esta lei deve garantir o direito à privacidade do paciente, que poderá ser identificado pelo número do Cartão Nacional de Saúde (CNS) ou pelo Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), acrescido das iniciais do nome completo e da data de nascimento do paciente.

Art. 3º Todas as listas de espera serão disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, que deverá seguir a ordem de inscrição para a chamada dos pacientes, salvo nos procedimentos emergenciais, assim a testados por profissional competente.

Art. 4º As listas de espera divulgadas devem conter:

- I - a especificação do tipo de consulta (discriminada por especialidade), exame, ou intervenção cirúrgica;
- II - a data de solicitação da consulta (discriminada por especialidade), do exame ou da intervenção cirúrgica;
- III - a relação dos pacientes inscritos para a respectiva consulta, exame ou intervenção cirúrgica;
- IV - a estimativa de prazo para o atendimento solicitado. V - a relação dos pacientes já atendidos.

Art. 5º Publicadas as informações, a listagem será classificada pela data de inscrição, separando os pacientes inscritos dos já beneficiados, sem qualquer tipo de restrição, permitindo acesso universal.

Art. 6º A inscrição em listagem de espera não confere ao paciente ou a sua família o direito subjetivo à indenização se a consulta, o exame ou a intervenção cirúrgica não se realizar em decorrência da alteração justificada da ordem previamente estabelecida.

Art. 7º Esta lei será regulamentada no prazo de noventa dias após a sua publicação.

Art. 8º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se às disposições em contrário. (Brasil, 2021)

A controvérsia sobre a constitucionalidade da referida lei, de iniciativa parlamentar, foi significativa a ponto de o Prefeito de Sertãozinho ajuizar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2174601-19.2021.8.26.0000 perante o Tribunal de Justiça de São Paulo. Ao analisar a ação proposta pelo Executivo, o Tribunal de



Justiça julgou-a parcialmente procedente para invalidar os arts. 1º, § 2º, 2º, 4º e 5º da lei, por suposta ofensa ao princípio da reserva da administração.

Após a decisão do tribunal paulista, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo interpôs Recurso Extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal, autuado sob o nº 1.396.787, de relatoria do Ministro Edson Fachin.

Em síntese, o *parquet* sustentou, em suas razões recursais, que a declaração de inconstitucionalidade da lei não deveria ter alcançado a extensão adotada pelo Tribunal de Justiça, ao invalidar quatro dispositivos legais (arts. 1º, § 2º, 2º, 4º e 5º), mas deveria restringir-se apenas à expressão “número do Cartão Nacional de Saúde (CNS) ou pelo Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)”, constante do art. 2º da Lei nº 6.954/2021.

Isso porque, segundo o Procurador-Geral de Justiça, a matéria tratada nos demais dispositivos da lei municipal não se enquadra nas hipóteses taxativamente previstas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo nem configura hipótese de reserva da administração. Nas suas palavras:

Com exceção da identificação dos pacientes pelo número do Cartão Nacional de Saúde ou pelo Cadastro de Pessoas Físicas (tema que será objeto de tópico adiante atinente ao direito à privacidade e à intimidade), a enumeração das informações que devem ser fornecidas pela Administração ao público não configura indevida interferência na sua privativa gestão de seus recursos humanos e materiais. Explicando melhor, a informação vaga, genérica ou desatualizada equivale a uma não informação, isto é, a um dado sem utilidade para levantar questionamentos efetivos e eficientes sobre a atividade da Administração Pública. Para que o cidadão possa verificar a presteza, a qualidade e as falhas do serviço de saúde, é imprescindível que a informação disponibilizada lhe permita identificar se, por exemplo, eventuais atrasos se dão no campo das cirurgias cardíacas, de consultas oftalmológicas ou de exames de rotina de ginecologia, como também é necessário que possa aferir como está se dando o atendimento de grupos vulneráveis como os idosos e as crianças e adolescentes, que foram contemplados com a prioridade absoluta. (Brasil, 2021)

Ao analisar as alegações apresentadas pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo no Recurso Extraordinário nº 1.396.787, o Relator, Ministro Edson Fachin, pontuou que a lei municipal em apreço “promove o direito à informação e os princípios constitucionais da publicidade e eficiência no âmbito local, cuja tutela e cumprimento são exigidos de todos os Poderes” (Brasil, 2023).

No que tange aos dados divulgados, elencados no art. 2º, Fachin destacou ainda que “a identificação dos pacientes pelas iniciais do nome completo e da data de nascimento além de não violar nenhum aspecto dos direitos à intimidade, vida



privada, honra e imagem das pessoas, configurando medida constitucionalmente justificada em função do dever de transparência dos atos do poder público.”

Contudo, apesar da necessidade de prevalecer a transparência e o acesso à informação sobre a gestão e a aplicação dos recursos públicos, o Ministro pondera que as medidas concretas aptas a favorecer a publicidade não devem “expor a intimidade de seus cidadãos, inclusive em ambiente virtual.”

Nesse sentido, o Ministro Edson Fachin acolheu o recurso apresentado pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo e declarou que, no caso da Lei nº 6.954/2021, deve ser declarada inconstitucional apenas a expressão “número do Cartão Nacional de Saúde (CNS) ou pelo Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)”, por violar o direito à intimidade dos usuários do serviço municipal de saúde. São constitucionais, por sua vez, os dispositivos anteriormente declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e, quanto ao art. 2º, constitucional apenas a divulgação das iniciais do nome completo e da data de nascimento do paciente.

Por todo o exposto, entende-se que, na aplicação do princípio da publicidade, deve-se observar o direito à intimidade. Contudo, este último não pode ser considerado impedimento à obtenção de informações sobre a gestão e a aplicação dos recursos públicos.

Para fins desta dissertação, a Lei nº 6.954/2021, do Município de Sertãozinho, as razões recursais apresentadas pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo e o Recurso Extraordinário nº 1.396.787 esclarecem pontos relevantes acerca da iniciativa legislativa para disciplinar a transparência de informações sensíveis na saúde municipal, assentando a constitucionalidade de: a) divulgação, em portal eletrônico, de listagem de pacientes que aguardam consultas e de pacientes já agendados e atendidos, abrangendo especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer outros procedimentos na rede pública municipal (art. 1º da Lei nº 6.954/2021); b) abrangência da norma para todas as unidades da rede municipal de saúde, unidades conveniadas ou qualquer prestador de serviço que receba recursos do Município (§ 1º do art. 1º da Lei nº 6.954/2021); c) atualização semanal das informações (§ 2º do art. 1º da Lei nº 6.954/2021); d) identificação dos pacientes pelas iniciais do nome completo e pela data de nascimento (art. 2º da Lei nº 6.954/2021); e) exigência de que as listas indiquem o tipo de consulta (discriminada por especialidade), exame ou intervenção cirúrgica, a



data de solicitação, a relação de pacientes inscritos para o respectivo procedimento, a estimativa de prazo para atendimento e a relação de pacientes já atendidos (art. 4º da Lei nº 6.954/2021); f) classificação da listagem por data de inscrição, com separação entre pacientes inscritos e já atendidos, sem qualquer restrição, garantindo acesso universal (art. 5º da Lei nº 6.954/2021); e g) proibição da divulgação de dados sensíveis, como o número do Cartão Nacional de Saúde (CNS) e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) (RE nº 1.396.787).

### 4.3 *FRAMEWORK* LEGISLATIVO PARA PROPOSTA DE MODELO DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE TRANSPARÊNCIA DA LISTA DE PACIENTES DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE APLICÁVEL PARA QUALQUER MUNICÍPIO

4.3.1 *Framework* Legislativo para criação de projeto de lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a transparência da lista de espera de pacientes já agendados e atendidos com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer procedimentos da rede municipal de saúde

O objetivo principal deste *Framework* é estabelecer diretrizes para que o vereador possa apresentar e defender, com conhecimento e segurança, projeto de lei sobre a transparência da lista de espera de pacientes agendados e atendidos com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer procedimentos da rede municipal de saúde, evitando, sobretudo, vícios que possam ensejar declaração de inconstitucionalidade.

Apresentam-se, a seguir, os principais pontos do *Framework* Legislativo do projeto de lei sobre a transparência da lista de espera de pacientes já agendados e atendidos com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer procedimentos da rede municipal de saúde.

#### 1 - Conteúdo mínimo obrigatório do Projeto de Lei

Da análise das decisões apresentadas nesta dissertação, para a criação de projeto de lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre a transparência da lista



de espera da rede municipal de saúde, é importante que o parlamentar apresente, na redação legislativa, regras sobre:

**a) divulgação de informações no site oficial do Município:** a divulgação por meio virtual garante maior alcance da norma, além de facilitar o seu cumprimento pela administração pública.

**b) atualização periódica dos dados, devendo constar a data da publicação:** a atualização periódica contribui para manter as informações compatíveis com a situação real da fila de espera.

**c) divulgação, em portal eletrônico, de listagem de pacientes que aguardam consultas e de pacientes já agendados e atendidos, abrangendo especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer outros procedimentos na rede pública municipal:** a divulgação da lista de espera permite que o cidadão conheça sua posição na fila. Ao associar essa lista às relações de pacientes agendados e atendidos, amplia-se o controle dos dados, a eficiência administrativa e a fiscalização pelo Poder Legislativo.

**d) abrangência da norma para todas as unidades da rede municipal de saúde, unidades conveniadas ou qualquer prestador de serviço que receba recursos do Município:** dessa forma, a regra passa a valer para toda a rede municipal de saúde e, quando houver, para unidades conveniadas e prestadores contratados que recebam recursos públicos municipais. Caso o Município não possua convênios ou prestadores contratados, a regra aplica-se apenas à rede pública municipal.

**e) identificação dos pacientes pelas iniciais do nome completo e pela data de nascimento:** a divulgação apenas das iniciais do nome e da data de nascimento permite uma identificação genérica, sem individualização plena, reduzindo o risco de exposição de dados sensíveis. Recomenda-se que o parlamentar não inclua outros elementos



identificadores, como número do Cartão Nacional de Saúde (CNS), telefone ou endereço.

**f) exigência de que as listas indiquem o tipo de consulta (discriminada por especialidade), exame ou intervenção cirúrgica, bem como a data de solicitação, a relação de pacientes inscritos para o respectivo procedimento, a estimativa de prazo para atendimento e a relação de pacientes já atendidos:** essa exigência busca evitar a divulgação de listas únicas e genéricas, privilegiando a clareza das informações por meio da apresentação de listas categorizadas por tipo de procedimento ou especialidade).

**g) classificação da listagem por data de inscrição, com separação entre pacientes inscritos e já atendidos, sem qualquer restrição de acesso, garantindo acesso universal às informações:** a divulgação da data de inscrição permite analisar o tempo de espera do paciente e avaliar a eficiência da administração pública na resolução das demandas.

**h) previsão expressa de que a inscrição em lista de espera não confere ao paciente ou à sua família direito subjetivo à indenização, caso a consulta, o exame ou a intervenção cirúrgica não se realizem em decorrência de alteração justificada da ordem previamente estabelecida:** é essencial que a transparência não seja confundida com direito subjetivo à manutenção da ordem da fila, sobretudo em área sensível como a saúde, em que situações de urgência e emergência podem justificar alterações na ordem de atendimento. Por essa razão, recomenda-se que a lei esclareça a inexistência de direito subjetivo à indenização quando a alteração da ordem de atendimento decorrer de justificativa técnica ou médica.

## 2 - Limites ao poder legislar: respeite o direito à privacidade e intimidade

Conforme debatido no presente trabalho, ao analisar o RE nº 1.396.787, o Ministro Edson Fachin ressaltou que normas de transparência de dados na área da



saúde devem respeitar o direito à intimidade. Assim, é importante que a lei sobre a transparência da lista de consultas da rede municipal de saúde não preveja a divulgação de dados sensíveis, como o número do Cartão Nacional de Saúde (CNS) e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

Embora, em um primeiro momento, o parlamentar possa acreditar que quanto maior a divulgação de informações maior será o grau de transparência da lei, é necessário haver ponderação entre transparência e direito à intimidade. Como analisado nesta dissertação, ambos podem coexistir, desde que observados os seus respectivos limites.

Desse modo, a transparência da lista de espera na saúde, quando implementada dentro de parâmetros adequados de proteção de dados sensíveis dos pacientes, constitui importante instrumento de controle social. Em outras palavras, é equivocado afirmar que o direito à intimidade impede, por si só, a transparência das informações em saúde; assim como também é equivocado sustentar que tudo se justifica sob o argumento da transparência.

### 3 - Erros comuns que geram inconstitucionalidade do Projeto de Lei

#### a. Definição do órgão responsável pela execução da política de transparência

O art. 3º da Lei nº 6.954/2021, do Município de Sertãozinho, cujo teor não foi objeto de controle de constitucionalidade no RE nº 1.396.787, estabelece a obrigação da Secretaria Municipal de Saúde de divulgar a lista de espera dos pacientes, nos seguintes termos:

Art. 3º Todas as listas de espera serão disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, que deverá seguir a ordem de inscrição para a chamada dos pacientes, salvo nos procedimentos emergenciais, assim atestados por profissional competente.

Percebe-se, portanto, que o dispositivo em tela impõe obrigação direta à Secretaria Municipal de Saúde, situação incomum em proposições de iniciativa parlamentar. Por isso, é necessário esclarecer alguns pontos.

De acordo com o art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, compete ao Poder Executivo a criação de órgãos da administração pública e,



consequentemente, a definição de suas atribuições. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (Ag. Reg. no RE 290.549/RJ), ao analisar a Lei nº 2.621/1998, do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, que instituiu o programa “Rua da Saúde”, reconheceu a inconstitucionalidade do art. 6º da lei, por entender que o dispositivo usurpou iniciativa reservada ao indicar o órgão encarregado de sua execução. Eis a redação:

Art. 6º - A fim de atender os objetivos propostos no art. 3º e viabilizar sua exequibilidade, integrarão o programa os seguintes órgãos competentes da Administração Municipal: I -CET-RIO; II - Guarda Municipal; II - Companhia Municipal de Limpeza Urbana-COMLURB; IV - Secretaria Municipal de Saúde; V - Secretaria Municipal de Esporte e Lazer. Parágrafo Único - A participação dos órgãos relacionados no caput, dar-se-á através do fornecimento de pessoal técnico e de apoio, restritos a cada área específica de atuação. (Brasil, 1998)

Ao examinar o dispositivo, o Ministro Relator Dias Toffoli reconheceu a sua inconstitucionalidade, ao consignar que “o legislador invadiu a área do Executivo, determinando os órgãos que deveriam atuar na efetivação do Programa”.

Contudo, em julgado mais recente, o Supremo Tribunal Federal passou a analisar as normas de iniciativa parlamentar que criam obrigações diretas para órgãos da administração de forma mais flexível. É o caso, por exemplo, do julgamento do Ag. Reg. no RE nº 1.497.273, que analisou a Lei nº 9.956/2023, do Município de Piracicaba, que instituiu programa de fornecimento gratuito de absorventes higiênicos nas unidades de saúde do Município.

No caso em tela, o art. 2º determinou que caberia ao Poder Executivo promover o fornecimento de absorventes higiênicos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), nos postos do Programa de Saúde da Família (PSF), nos Centros de Referência em Atenção Básica (CRAB) e nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Na ocasião do julgamento do Ag. Reg. no RE nº 1.497.273, o voto divergente — posteriormente acolhido pela maioria — do Ministro Alexandre de Moraes ressaltou a constitucionalidade do art. 2º, sob o argumento de que o dispositivo apenas se valeu de estruturas administrativas já existentes:

A norma da lei municipal apenas direcionou o fornecimento dos absorventes para unidades preexistentes, nas quais se realizam serviços análogos. Não se promoveu qualquer alteração no organograma da Administração Pública local, na forma vedada pelo Tema 917 da repercussão geral. O aproveitamento de estruturas já criadas, nas quais se agregará a



distribuição de absorventes para pessoas pobres, atende ao postulado da eficiência na atividade administrativa, merecendo encômios. (Brasil, 2021)

Apesar dos avanços recentes do STF na interpretação do art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, recomenda-se prudência legislativa ao decidir sobre a conveniência de indicar o órgão responsável pela execução da política de transparência. Isso porque a estrutura administrativa e a distribuição de competências variam significativamente entre os Municípios. A própria controvérsia sobre o tema é demonstrada pelo fato de que o julgamento do Ag. Reg. no RE nº 1.497.273 não foi unânime no plenário do Supremo Tribunal Federal, havendo divergência entre os Ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça e Nunes Marques.

Nesse contexto, este trabalho não considera primordial que o parlamentar indique expressamente a secretaria responsável pela execução da lei de transparência da lista de espera. Isso porque há uma linha tênue entre a redação adequada desse comando e a criação de imposição potencialmente inconstitucional, sendo mais prudente preservar a discricionariedade administrativa para que o Poder Executivo defina o órgão competente pela implementação da política pública.

#### a. Cláusula de regulamentação da política de transparência

A cláusula de regulamentação tem por objetivo estabelecer prazo para que o Poder Executivo regule a política de transparência prevista no projeto de lei. Em geral, adota-se a seguinte redação: “O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de noventa dias.”

Essa cláusula é frequentemente utilizada em projetos de lei de iniciativa parlamentar, pois os vereadores a inserem com o intuito de “impor” ao Poder Executivo a execução do que foi previsto na lei, como forma de resguardar a efetiva aplicação da norma.

Contudo, é importante ressaltar que não compete ao Poder Legislativo impor ao Poder Executivo a fixação de prazo para regulamentação da norma, pois essa prática pode caracterizar ingerência de um Poder sobre o outro, em violação ao princípio da separação dos Poderes.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (ADI 4.727), ao analisar a Lei nº 1.600 do Estado do Amapá, de iniciativa parlamentar, que instituiu o programa



Bolsa-Aluguel, reconheceu que o legislador ultrapassou os limites constitucionais ao fixar prazo para que o Governador regulamentasse a política pública. Na ADI 4.727, o STF assentou que a imposição de prazo específico ao Poder Executivo para regulamentar a lei viola o princípio da separação dos Poderes, independentemente da finalidade normativa.

Desse modo, recomenda-se que o parlamentar não utilize cláusula de regulamentação no projeto de lei que institui política de transparência na área da saúde. Ainda assim, pode surgir dúvida quanto à efetividade da norma diante da ausência de comando específico dirigido ao Poder Executivo para lhe dar cumprimento. Nesse ponto, importa destacar que a publicidade constitui dever constitucional imposto à Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal). Assim, a lei que disciplina a transparência dos dados em saúde apenas explicita e organiza informações que já se encontram sob a guarda do Executivo. Portanto, não há que se falar em necessidade de regulamentação, pois a própria lei de transparência já estabelece a forma de divulgação das informações.

Ademais, é importante ressaltar que, nos termos do art. 1º, XIV, do Decreto-Lei nº 201/1967, o Prefeito que descumpra norma prevista na legislação municipal, sem apresentar motivo de recusa ou impossibilidade, pratica crime de responsabilidade. Noutras palavras, não há necessidade de cláusula de regulamentação para a efetivação da norma, pois o seu descumprimento pode levar o Prefeito a responder por crime de responsabilidade.

4 - Apresentar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na discussão e na justificação do Projeto de Lei

Outro erro muito comum cometido pelos parlamentares no processo legislativo é a ausência de conhecimento sobre a norma em debate. Muitas vezes, o caminho mais fácil é copiar o “modelo de PL” elaborado por vereador de outro Município; contudo, os efeitos dessa decisão podem ser problemáticos, sobretudo quando o projeto de lei exige maior rigor na aferição de sua constitucionalidade e legalidade, como ocorre nas normas que tratam da transparência da lista de pacientes na rede municipal de saúde.

Diz-se isso porque, muitas vezes, o PL voltado à transparência da lista de pacientes da saúde municipal pode gerar desconforto político para alguns atores



locais, especialmente para aqueles que se utilizam dessa lista para práticas de troca de favores, o chamado “escambo eleitoral”. Por essa razão, é de suma importância que o parlamentar possua conhecimento sólido sobre o tema. Não se afirma, com isso, que o vereador deva ser profundo conhecedor de Direito Constitucional ou de Direito Legislativo; contudo, é imprescindível que não se deixe conduzir por argumentos políticos apresentados como se fossem argumentos jurídicos, como os recorrentes “não pode criar obrigação para o Executivo”, “não pode legislar gerando gastos” ou “vereador não pode criar lei de transparência”.

Nessa linha de análise, é fundamental que este *Framework* Legislativo destaque a importância de o vereador conhecer o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca das leis de transparência relacionadas à lista de pacientes da rede pública de saúde, conforme debatido no Capítulo 3 desta dissertação. Por isso, recomenda-se que o parlamentar tenha sempre em mãos as decisões que reforçam os argumentos de constitucionalidade, tanto no momento da discussão do projeto quanto na elaboração de sua justificativa e, se necessário, na apreciação de eventual veto do Poder Executivo.

#### 4.3.2 Modelo de Projeto de Lei e Justificação

O principal erro dos vereadores ao elaborar uma lei é supor que um modelo de outro Município também será aprovado sem maiores dificuldades em sua Câmara Municipal. Contudo, a realidade é outra. Há inúmeros relatos de que, até mesmo em temas já pacificados em sede de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, ainda se emitem pareceres de inconstitucionalidade ou se impõem vetos no processo legislativo municipal, em flagrante contrariedade ao decidido pelo STF.

Nesse sentido, entende-se que, antes de copiar qualquer modelo que “já deu certo em outro Município”, é preciso conhecer o objeto, o âmbito de aplicação e as disposições a serem criadas pelo projeto de lei, bem como as regras básicas de constitucionalidade, que constituem elementos essenciais na justificação da proposição.

Considerando os critérios analisados nas decisões do Supremo Tribunal Federal apresentadas nesta dissertação, bem como as regras de técnica legislativa previstas na Lei Complementar nº 95/1998, apresenta-se, como anexo à presente



dissertação, um modelo de projeto de lei para a transparência da lista de espera de pacientes da rede municipal de saúde.

Cabe dizer que o modelo apresentado no ANEXO I é fruto da análise da Lei nº 6.954/2021, do Município de Sertãozinho, examinada pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 1.396.787/SP. Contudo, foram realizados alguns ajustes de legística na redação, com base na Lei Complementar nº 95/1998, a fim de garantir que o produto desta dissertação estivesse de acordo com elevados padrões de redação legislativa.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação partiu do reconhecimento de que o princípio da publicidade inaugurou, com a Constituição Federal de 1988, um novo preceito fundamental: o acesso à informação. Como princípio estruturante da administração pública e como norma jurídica asseguradora desse direito, a publicidade passou a assumir contornos relevantes no direito administrativo.

Nessa linha, o trabalho apresentou doutrinas e desdobramentos históricos sobre o princípio da publicidade nas Constituições brasileiras, destacando a Constituição de 1988 como importante marco de publicidade, controle social e democratização. A publicidade foi apresentada, portanto, como dever jurídico estruturante do regime democrático, diretamente vinculada à legitimidade do agir estatal, ao controle social e à responsabilização institucional.

Também foram apresentados os limites constitucionalmente impostos à publicidade, destacando-se, em tópico específico, o sigilo como exceção a esse princípio. Além disso, o trabalho dedicou-se a expor a discussão mais contemporânea acerca da diferenciação entre publicidade e propaganda.

Superados os principais aspectos do princípio da publicidade, o trabalho passou a analisar a transparência como princípio decorrente daquele e como instrumento efetivo de prestação de contas e de concretização do acesso à informação. Nessa moldura, buscou-se examinar, de maneira sistemática, os fundamentos jurídicos da publicidade e da transparência, uma vez que esta última visa conferir maior efetividade à primeira, como mecanismo de prestação de contas e efetivação do direito fundamental de acesso à informação.

A investigação demonstrou que, no contexto atual, a transparência encontra respaldo na Lei nº 12.527/2011 (LAI), norma de caráter nacional que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. A presente dissertação apresentou, de maneira sintética, os principais dispositivos da LAI, seus prazos e procedimentos, destacando o sistema eletrônico de acesso à informação, as audiências públicas, as consultas populares e os mecanismos de transparência ativa e passiva.

O trabalho também se debruça sobre um tema ainda pouco explorado na pesquisa profissional do mestrado e com reduzida disponibilidade de fontes bibliográficas, relativo ao estudo da transparência como mecanismo de *compliance* e



de boa governança. Trata-se de uma agenda de pesquisa em consolidação, especialmente quando transposta para o contexto municipal. Por essa razão, a sistematização conceitual e normativa proposta busca contribuir para o amadurecimento do debate e para a produção de referências aplicáveis à realidade da Administração Pública local.

Apesar de sua origem na iniciativa privada, os achados disponíveis indicam que o *compliance* na Administração Pública contribui para o fortalecimento de políticas de integridade, transparência e ética e, quando associado à boa governança, favorece a participação da população, além de auxiliar na mensuração do nível de satisfação do cidadão e da confiabilidade na Administração Pública.

No Capítulo 3, o trabalho realizou um recorte setorial da transparência na área da saúde. A complexidade dos fluxos administrativos e financeiros, a capilaridade federativa do Sistema Único de Saúde e a incidência direta sobre direitos fundamentais tornam a transparência um requisito ainda mais sensível nesse setor. Nesse campo, instrumentos de divulgação de listas de espera, estoques de medicamentos, filas de regulação e informações correlatas ampliam a capacidade de fiscalização social, favorecem o controle institucional e fortalecem a transparência ativa da Administração Pública.

Ao tratar das controvérsias constitucionais associadas à iniciativa parlamentar para a edição de leis municipais de transparência digital em saúde, a dissertação ressaltou que parte relevante da litigiosidade decorre de interpretações expansivas indevidas acerca da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e de uma concepção excessivamente restritiva do papel normativo do legislativo local.

A análise jurisprudencial empreendida confirmou a importância do Supremo Tribunal Federal na fixação de critérios que evitam tanto a utilização do princípio da separação de poderes como argumento genérico de bloqueio quanto a adoção de obrigações legislativas desproporcionais ou incompatíveis com direitos fundamentais.

Em arremate, a pesquisa concluiu que a publicidade e a transparência, quando formuladas como deveres gerais de divulgação e de organização do acesso, tendem a ser compreendidas como matéria de iniciativa concorrente, especialmente quando não interferem na estrutura administrativa, no regime jurídico de servidores ou em matérias constitucionalmente reservadas.



Dentro desse eixo, o estudo identificou parâmetros relevantes para a conformação constitucional de leis municipais de transparência digital em saúde.

De um lado, ressaltou-se que a implementação de mecanismos de transparência pode e deve compatibilizar abertura e proteção de dados, evitando a divulgação de informações sensíveis, de modo a preservar a intimidade sem esvaziar o controle social.

De outro, demonstrou-se que certas exigências, como a manutenção de espaço digital para divulgação e a atualização periódica das informações, podem ser compreendidas como decorrências operacionais de um dever constitucional de publicidade, não se confundindo com criação ilegítima de política pública nem com indevida ingerência do Legislativo na função administrativa.

A contribuição aplicada da dissertação consolidou-se na apresentação de um *framework* legislativo e na proposição de um modelo de projeto de lei de iniciativa parlamentar voltado à transparência digital das listas de pacientes da rede municipal de saúde, concebido para utilização em qualquer Município.

O modelo foi estruturado para incorporar salvaguardas de privacidade, organizar categorias de divulgação de modo a permitir controle efetivo e reduzir ambiguidades que comumente geram questionamentos de constitucionalidade. Trata-se, portanto, de entrega compatível com a natureza profissional do programa: além de sistematizar fundamentos e critérios, o trabalho oferece um instrumento normativo replicável e tecnicamente orientado à implementação.

Como limites, registra-se que o estudo se desenvolveu predominantemente no plano jurídico-dogmático e jurisprudencial, não abrangendo, como foco principal, avaliação empírica sobre níveis de implementação municipal, usabilidade dos portais, maturidade de governança de dados ou impactos mensuráveis na redução de irregularidades.

Essas dimensões, contudo, não reduzem a consistência dos resultados alcançados; ao contrário, indicam uma agenda de continuidade. Pesquisas futuras podem aprofundar a análise da efetividade dos modelos normativos, investigar padrões técnicos mínimos de qualidade informacional, interoperabilidade e governança de dados no SUS, bem como examinar, em perspectiva comparada, como diferentes Municípios organizam a transparência ativa e a gestão de pedidos de acesso à informação, com atenção às exigências de proteção de dados pessoais e às demandas de controle social.



Em síntese, a dissertação reafirma que a transparência digital, quando concebida como dever jurídico estruturante e implementada com qualidade, constitui instrumento central para o fortalecimento da democracia, a promoção da integridade administrativa e o incremento de práticas de *compliance* público.

No setor da saúde municipal, em particular, a transparência qualificada contribui para elevar a racionalidade do controle, reduzir opacidades decisórias e ampliar a confiança pública na gestão, desde que observados os limites constitucionais e a necessária compatibilização com a tutela da intimidade e dos dados pessoais. Assim, ao articular fundamentos, legislação, jurisprudência e proposta normativa aplicável, o trabalho oferece contribuição teórica e prática relevante para o aprimoramento das políticas públicas de transparência e para a consolidação de uma cultura institucional de prestação de contas no Brasil.



## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 430**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 17 abr. 2002. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=430>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.151.237 (Tema 1070 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 30 nov. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1070>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 878.911 (Tema 917 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 1º set. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=878911>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 849.247 (Tema 849 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 5 mar. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=849247>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.210.727 (Tema 1056 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 13 fev. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=1210727>. Acesso em: 28 jan. 2026.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.378.744**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em 18 abr. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=1378744>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.220.559**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 18 jul. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1002871/false>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 732.686 (Tema 970 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 5 jun. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=732686>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 910.552 (Tema 1001 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 22 ago. 2019. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=910552>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.436.429**. Relator: Min. André Mendonça. Julgamento em 04 jun. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1411020/false>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.396.787**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 30 ago. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1334035/false>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BUCK, Márcio Antônio Scalon. **Princípio da publicidade: meio de garantia do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: A comunicação pública a serviço da vaidade particular**. 1. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2015.

CORRALO, Giovani da Silva. Compliance e boa governança nos municípios brasileiros: teoria e aplicação prática. **Revista Argumentum**, Marília/SP, v. 24, n. 1, p. 47-64, jan./abr. 2023. eISSN 2359-6889.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 01, p. 75-95, 2016. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13871/7602>. Acesso em: 27 jan. 2026.



COELHO, Claudio Carneiro Pinto. **COMPLIANCE e boa governança: uma necessidade para o combate à corrupção no Brasil. IBC Compliance**, 20 set. 2017. Disponível em: <https://ibcompliance.com.br/2017/09/20/compliance-e-boa-governanca-uma-necessidade-para-o-combate-a-corrupcao-no-brasil/>. Acesso em: 27 jan. 2026

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa; SPINELLI, Mario Vinícius. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-743, jul./set. 2016. DOI: 10.1590/1679-395131556.

DIAS, José Aléssio de Freitas. **Compliance officer no Brasil: uma visão sobre a responsabilidade criminal do Chief Compliance, ante a existência de um programa de integridade e a assunção da função garante**. 2019. 108 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Direito Público/Escola de Administração de Brasília, Brasília, 2019. Orientador: Felipe Cruz.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de princípios constitucionais: Elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1998.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/?lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2016.

MACIEL, Raoni Gonçalves *et al.* **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência: uma experiência gerencial em uma universidade federal**. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 24, n. 2, p. 143-164, abr./jun. 2019. DOI: 10.1590/1981-5344/3824. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pci/a/Kf5qYLfWgrPxSwTcfmdKK8y/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2025.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.



- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Cit., 42 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2023.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.
- MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018. DOI: 10.1590/0034-761220170289. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/xJVxcSMSQpQ5qvjBsV7z7ph/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2025.
- MONTEIRO, Rodrigo. **Transparência e participação popular: ferramentas de contenção da corrupção, da ineficiência administrativa e da crise de legitimidade democrática do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.
- PEREIRA, Adriana Ferreira; PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Compliance na gestão pública: perspectivas filosóficas acerca da transparência e integridade no setor público. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 9, n. 2, p. 22–37, jul./dez. 2023.
- POLÍZIO JÚNIOR, Vladimir. **Lei de acesso à informação: manual teórico e prático**. Curitiba: Juruá. 2015,
- SARAIVA, Piedley Macedo et al. O papel da transparência na gestão pública: uma revisão teórica. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação (REASE)**, São Paulo, v. 11, n. 12, dez. 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i12.20849.
- SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (SP). **Lei nº 14.120, de 11 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre a divulgação do estoque de medicamentos disponíveis nas farmácias públicas municipais. Diário Oficial do Município, São José do Rio Preto, SP, 11 fev. 2022.
- SERTÃOZINHO (SP). **Lei nº 6.954, de 14 de junho de 2021**. Dispõe sobre a publicação da lista de espera de pacientes da rede municipal de saúde. Diário Oficial do Município, Sertãozinho, SP, 14 jun. 2021.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança organizacional para órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2020.



VIEIRA, M.; MONTENEGRO JUNIOR, C. A busca pela eficiência no serviço público, através da lei de acesso à informação e as relações com o aprimoramento da gestão da informação. **Saber Humano: Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti**, v. 6, n. 8, p. 121-135, 2016.



## ANEXOS



**ANEXO A - PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_/202\_**

**Dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação da lista de espera dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e outros procedimentos na rede pública municipal de \_\_\_\_\_.**

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE \_\_\_\_\_, com fundamento no Art. xx da Lei Orgânica Municipal, faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação da lista de espera dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e outros procedimentos na rede pública municipal de \_\_\_\_\_.

Art. 2º Serão divulgadas, em *site* oficial do município na internet, a listagem dos pacientes que aguardam por consultas, bem como as listas de pacientes já agendados e atendidos, com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer outros procedimentos na rede pública de saúde municipal de \_\_\_\_\_.

§ 1º As listagens disponibilizadas devem ser específicas para cada modalidade de consulta (discriminada por especialidade), exame ou intervenção cirúrgica, e abranger todos os pacientes inscritos em quaisquer das unidades da rede municipal de saúde, incluindo as unidades conveniadas ou qualquer outro prestador de serviço que receba recursos públicos municipais.

§ 2º As informações inseridas nas listas de espera, como também nas listas de pacientes agendados e atendidos, devem ser atualizadas semanalmente, devendo constar a data de sua publicação.

Art. 3º A divulgação das informações de que trata esta Lei deve garantir o direito à privacidade do paciente, que poderá ser identificado pelas iniciais do nome completo e da data de nascimento do paciente.

Art. 4º As listas de espera divulgadas devem conter:



I - a especificação do tipo de consulta (discriminada por especialidade), exame, ou intervenção cirúrgica;

II - a data de solicitação da consulta (discriminada por especialidade), do exame ou da intervenção cirúrgica;

III - a relação dos pacientes inscritos para a respectiva consulta, exame ou intervenção cirúrgica;

IV - a estimativa de prazo para o atendimento solicitado; e

V - a relação dos pacientes já atendidos.

Art. 5º Publicadas as informações, a listagem será classificada pela data de inscrição, separando os pacientes inscritos dos já beneficiados, sem qualquer tipo de restrição, permitindo acesso universal.

Art. 6º A inscrição em listagem de espera não confere ao paciente ou a sua família o direito subjetivo à indenização se a consulta, o exame ou a intervenção cirúrgica não se realizar em decorrência da alteração justificada da ordem previamente estabelecida.

Art. 7º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de \_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 202\_

\_\_\_\_\_  
Vereador



## JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei tem como objetivo principal a instituição de mecanismos de transparência ativa para a divulgação das listas de espera por consultas, exames, intervenções cirúrgicas e demais procedimentos ofertados pela rede municipal de saúde, o que abrange não apenas as unidades próprias, mas também as instituições conveniadas e qualquer estabelecimento que, de alguma forma, seja financiado com recursos públicos. A propositura visa a transformar a angústia da espera em um processo transparente, previsível e fiscalizável por qualquer cidadão.

É de notório e amplo conhecimento desta Casa Legislativa que a gestão das listas de espera no sistema público de saúde representa um dos mais sensíveis e críticos pontos de contato entre o cidadão e a Administração Pública. A ausência de informações claras e acessíveis sobre a posição na fila, os critérios de classificação e a previsão de atendimento mergulha o usuário em um estado de incerteza e desamparo, que se estende por dias, semanas e, por vezes, meses. Essa falta de previsibilidade não apenas impede o planejamento da vida pessoal e familiar do paciente, mas também mina a confiança nas instituições, gerando uma compreensível sensação de impotência e descrédito no serviço público.

O principal objetivo social desta proposição é, portanto, resgatar a dignidade do cidadão-usuário do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito municipal. Pretende-se, com esta lei, que a informação sobre a fila de espera deixe de ser um privilégio de poucos ou um segredo administrativo para se converter em um bem genuinamente público, acessível a todos de forma isonômica e irrestrita. Ao garantir que o cidadão possa, de forma autônoma e a qualquer tempo, verificar sua posição e o andamento da lista, estamos fortalecendo o exercício da cidadania e afirmando o respeito que o Poder Público deve a cada munícipe.

Ademais, a transparência aqui proposta transcende o benefício individual. Ela se revela como um poderoso instrumento de controle social e de aprimoramento da própria gestão pública. Ao tornar os dados abertos, a sociedade civil, o Conselho de Saúde e o próprio Poder Legislativo ganham ferramentas concretas para fiscalizar a eficiência do sistema, identificar gargalos, avaliar a adequação da oferta de serviços à demanda e, conseqüentemente, subsidiar a formulação de políticas públicas mais



eficazes e responsivas às necessidades da população. A publicidade dos dados inibe, ainda, a possibilidade de práticas clientelistas ou de favorecimentos indevidos, assegurando que a fila opere com base em critérios técnicos e justos.

A presente proposição legislativa não emerge de um vácuo normativo; ao contrário, ela se assenta sobre os mais sólidos pilares do nosso ordenamento jurídico, dando concretude a princípios e direitos que formam a espinha dorsal do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Em primeiro lugar, o projeto efetiva, em sua plenitude, o direito fundamental de acesso à informação, esculpido no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República. Este dispositivo não consagra uma mera faculdade, mas um direito subjetivo de todo e qualquer cidadão de "receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral". A posição em uma fila de espera para um procedimento de saúde, que afeta diretamente a vida, o bem-estar e a dignidade da pessoa, é a mais patente expressão de uma informação de profundo e inegável interesse particular, cuja publicidade, por sua vez, reveste-se de claro interesse coletivo para fins de fiscalização e planejamento.

De forma complementar e indissociável, a proposta legislativa vem ao encontro do princípio cardinal da publicidade, imposto a toda a Administração Pública pelo caput do artigo 37 da Carta Magna:

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: O princípio da publicidade tem por finalidade garantir maior transparência nos atos do Poder Público, de modo a assegurar maior conhecimento à população sobre suas decisões.

Longe de ser um mero requisito formal, a publicidade é a própria essência do governo republicano, que pressupõe a gestão da *res publica* (a coisa pública) sob o olhar atento de seus verdadeiros detentores: o povo. A administração da coisa pública não pode se dar de forma secreta ou obscura. Pelo contrário, exige-se uma gestão transparente, em que os atos, as decisões e, no caso em tela, as filas e seus critérios, sejam expostos à luz do dia, permitindo que a sociedade exerça o seu legítimo direito de saber e de controlar.

O princípio da publicidade, em sua concepção moderna, evoluiu para o abrangente dever de transparência, que encontrou sua máxima expressão na Lei nº



12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI). Esta lei de caráter nacional, de observância obrigatória por todos os entes da Federação, estabeleceu um divisor de águas na relação entre Estado e sociedade. A LAI distingue duas modalidades de transparência: a passiva, que se manifesta quando o cidadão provoca o Estado por meio de um pedido de informação; e a transparência ativa, que representa um estágio mais avançado de maturidade democrática. Na transparência ativa, é dever do Poder Público promover a divulgação de informações de interesse geral, independentemente de qualquer solicitação. O presente Projeto de Lei filia-se a esta nobre vertente, ao determinar que o acesso à lista de espera seja uma consulta simples e direta, um ato de cidadania que independe de burocracia ou de protocolos formais no Sistema de Informação ao Cidadão, promovendo, assim, a publicidade em seu mais alto grau.

É previsível e salutar, em uma democracia, que uma proposição com o alcance da presente suscite questionamentos sobre seus contornos e limites. As indagações mais comuns em matérias de transparência versam sobre a **competência do ente federativo, a legitimidade da iniciativa legislativa e a necessária ponderação de valores constitucionais, como a publicidade e a intimidade**. Felizmente, todas essas questões já foram objeto de profunda reflexão e pacificação pelo Supremo Tribunal Federal (STF), cujas decisões fornecem um caminho seguro para a constitucionalidade desta proposta.

#### **a. Da Competência Suplementar do Município:**

Argumenta-se, por vezes, que a existência de uma lei federal sobre o acesso à informação (Lei 12.527/2011) inibiria a atuação do legislador municipal. Tal visão, contudo, é equivocada. A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso II, estabelece de forma clara a competência dos Municípios para "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber". A competência suplementar não significa uma autorização para contrariar a norma geral, mas sim para adaptá-la e aprimorá-la, a fim de atender às peculiaridades do interesse local. E não há interesse mais eminentemente local do que a gestão do sistema de saúde municipal, serviço que está na linha de frente do atendimento ao cidadão. A LAI estabelece as normas gerais; nada impede, e tudo recomenda, que o Município, no exercício de sua autonomia, crie mecanismos que ampliem e facilitem a transparência, tornando-a mais efetiva para a sua população.



## b. Da Legitimidade da Iniciativa Parlamentar

Outro ponto de debate recorrente é a suposta invasão da esfera de competência do Poder Executivo. Alega-se que a organização dos serviços e a gestão de dados seriam matérias de administração, cuja iniciativa legislativa seria reservada ao Prefeito. O STF, no entanto, tem rechaçado essa interpretação restritiva da separação de poderes. A Corte compreende que a função do Poder Legislativo não se esgota na criação de leis abstratas, incluindo também o dever de fiscalizar e de estabelecer diretrizes para o controle da Administração Pública.

No julgamento do Tema 917 de Repercussão Geral (ARE 878.911), o Supremo Tribunal Federal pacificou a questão, firmando a tese 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". A presente lei se amolda perfeitamente a este entendimento: ela não cria secretarias, não altera cargos, não dispõe sobre o regime de servidores e não cria despesa. Ela apenas estabelece um dever, uma obrigação de transparência, matéria que se insere perfeitamente na competência do Legislativo de zelar pela publicidade e pela moralidade administrativa. Corroborando essa linha, o próprio STF julgou diversas vezes a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que buscam ampliar a transparência passiva:

Vejamos algumas decisões do STF que privilegiam a transparência como lei de iniciativa parlamentar:

- O STF declarou constitucional lei de iniciativa parlamentar que determinou a obrigatoriedade de divulgação dos processos de solicitação de corte de árvores e respectivos laudos no *site* da Prefeitura, ou em outro meio eletrônico disponível. [RE 837.862, rel. min. Dias Toffoli];
- O STF declarou constitucional lei de iniciativa parlamentar que determinou obrigatoriedade de divulgação no '*site*' da Prefeitura de informações relativas a licenças de funcionamento de imóveis expedidas [RE 854.430, rel. min. Cármen Lúcia];



- O STF declarou constitucional lei de iniciativa parlamentar que determinou obrigatoriedade de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. [RE 2.444, rel. min. Dias Toffoli];
- O STF declarou constitucional lei de iniciativa parlamentar que determinou obrigatoriedade de colocação de placas informativas em obras públicas. [RE 795.804, rel. min. Gilmar Mendes]

### **c. Da Ponderação entre Publicidade e Intimidade**

Talvez o ponto mais sensível da proposta seja a harmonização entre o dever de transparência e o direito fundamental à intimidade e à privacidade do paciente, protegido pelo artigo 5º, inciso X, da Constituição, e pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). É imperativo reconhecer que a condição de saúde de um indivíduo é um dado sensível e merece a mais alta proteção.

Ciente disso, o presente projeto foi elaborado com a máxima cautela, adotando precisamente a solução de equilíbrio já validada pelo Supremo Tribunal Federal. Em uma decisão paradigmática, proferida no Recurso Extraordinário 1.396.787/SP, de relatoria do Ministro Edson Fachin, a Corte analisou a Lei Municipal nº. 6.954/2021, do Município de Sertãozinho, com objeto idêntico ao desta proposição. Naquele julgamento, o STF considerou que a divulgação de dados que permitem a identificação inequívoca do paciente, como o número do Cartão Nacional de Saúde (CNS) ou do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), viola o direito à intimidade e é, portanto, inconstitucional.

Contudo, e este é o ponto central, o Tribunal entendeu como perfeitamente constitucional e razoável a divulgação da lista por meio de identificadores que protegem o anonimato do paciente perante o público em geral, mas que permitem o seu autorreconhecimento. A solução chancelada pela Suprema Corte, e adotada por este projeto, é a divulgação por meio das iniciais do nome completo e da data de nascimento do paciente. Tal método atinge o objetivo de dar transparência à ordem da fila, sem expor indevidamente a identidade do indivíduo ou sua condição de saúde.



Cabe destacar as palavras do Relator Ministro Edson Fachin:

Assim, ao contrário do disposto no acórdão recorrido, não se deu afronta à separação de poderes ou à reserva da administração. A Câmara Municipal atuou em exercício legítimo de sua competência, visando dar concretude aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal. Destaco, ainda, que a identificação dos pacientes pelas iniciais do nome completo e da data de nascimento além de não violar nenhum aspecto dos direitos à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, configurando medida constitucionalmente justificada em função do dever de transparência dos atos do poder público.

A decisão reafirma um postulado essencial do nosso sistema jurídico: os direitos fundamentais não são absolutos e, no confronto entre a publicidade na gestão de recursos públicos e a intimidade, deve-se buscar a solução que maximize a transparência com o mínimo sacrifício à privacidade. A fórmula aqui proposta é exatamente essa.

Diante de todo o exposto, resta inequivocamente demonstrado que o presente Projeto de Lei não apenas é despido de qualquer vício de inconstitucionalidade, como também representa um passo fundamental para a concretização de valores basilares de nossa República. A proposta está em perfeita sintonia com o direito fundamental à informação, com os princípios da publicidade e da eficiência, e com a mais abalizada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Implementar a transparência nas listas de espera do SUS municipal não é uma mera opção de gestão, mas um imperativo de cidadania e boa governança. É devolver ao cidadão o controle sobre um serviço que lhe pertence por direito, é fortalecer os mecanismos de controle social e é qualificar o debate sobre as políticas de saúde em nosso município.

Por sua manifesta relevância social, por seu robusto amparo jurídico e por seu profundo significado democrático, conclamamos os nobres Pares desta Casa de Leis à reflexão e à consequente aprovação desta propositura, que certamente representará um marco na história da saúde pública e da transparência em nosso Município.



## ANEXO B - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.396.787 SÃO PAULO

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**RECTE.(S)** : **PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RECDO.(A/S)** : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO**  
**ADV.(A/S)** : **GISLAINE MAZER**

**Decisão:** Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, assim ementado (eDOC 3, p. 4):

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Municipal nº 6.954, de 14 de junho de 2021, do Município de Sertãozinho, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a publicação, no portal eletrônico oficial da Prefeitura, das listas de pacientes que aguardam por consultas, exames, internações e outros procedimentos nos estabelecimentos da rede pública municipal, incluindo-se instituições conveniadas ou qualquer estabelecimento financiado total ou parcialmente pelo dinheiro público. Vício de iniciativa – inoccorrência. Tema nº 917 do STF. Desrespeito aos princípios da “reserva da administração” e da separação dos poderes. Afronta à Lei Geral de Proteção de Dados não configurada (art. 7º, III e VIII da Lei Federal nº 13.709/2018). Preceitos trazidos pelos arts. 4º e 5º da aludida norma invadem a seara privativa do Executivo; preceito do art. 2º do aludido normativo fere o direito à privacidade – Afronta à Constituição Estadual (arts. 5º, 47, XIV, 117 e 114 da CE). Precedentes. Ação parcialmente procedente.

Não houve oposição de embargos de declaração.

No recurso extraordinário, com fundamento no art. 102, III, “a”, do permissivo constitucional, aponta-se ofensa aos arts. 2º e 5º, X, da Constituição Federal.

Nas razões recursais, sustenta-se, em suma, que a matéria tratada nos dispositivos tidos como inconstitucionais não se submete às hipóteses taxativas reservadas à iniciativa legislativa do Poder Executivo, visto que trata apenas de privilegiar o princípio da publicidade por meio da transparência.

Destaca que a lei não determina a quais órgãos ou agentes públicos deve se dar a apresentação dos dados e, tampouco, aprofunda a forma de divulgação, o que que seria da alçada restrita do administrador.



Requer, ainda, a “*reforma do acórdão recorrido que invalidou por completo o art. 2º, de sorte a se realizar um recorte na forma de divulgação dos dados, excluindo-se o número de SUS ou CPF e invalidando-se apenas as disposições que expõem dados privados dos pacientes e desnecessários para o propósito da lei de transparência administrativa*” (eDOC 5, p. 17).

A Presidência do Tribunal de Justiça admitiu o recurso extraordinário (eDOC 8).

### **É O RELATÓRIO. DECIDO.**

A irresignação merece prosperar.

Eis o teor da Lei nº 6.954/2021, do Município de Sertãozinho, que foi objeto da impugnação no Tribunal local:

Art. 1º Serão divulgadas, em site oficial do município na internet, a listagem dos pacientes que aguardam por consultas, bem como as listas de pacientes já agendados e atendidos, com especialistas, exames, intervenções cirúrgicas e quaisquer outros procedimentos na rede pública de saúde municipal de Sertãozinho.

§ 1º As listagens disponibilizadas devem ser específicas para cada modalidade de consulta (discriminada por especialidade), exame ou intervenção cirúrgica, e abranger todos os pacientes inscritos em quaisquer das unidades da rede municipal de saúde, incluindo as unidades conveniadas ou qualquer outro prestador de serviço que receba recursos públicos municipais.

§ 2º As informações inseridas nas listas de espera, como também nas listas de pacientes agendados e atendidos, devem ser atualizadas semanalmente, devendo constar a data de sua publicação.

Art. 2º A divulgação das informações de que trata esta lei deve garantir o direito à privacidade do paciente, que poderá ser identificado pelo número do Cartão Nacional de Saúde (CNS) ou pelo Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), acrescido das iniciais do nome completo e da data de nascimento do paciente.

Art. 3º Todas as listas de espera serão disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, que deverá seguir a ordem de inscrição para a chamada dos pacientes, salvo nos procedimentos emergenciais, assim atestados por profissional competente.

Art. 4º As listas de espera divulgadas devem conter:

- I - a especificação do tipo de consulta (discriminada por especialidade), exame, ou intervenção cirúrgica;
- II - a data de solicitação da consulta (discriminada por especialidade), do exame ou da intervenção cirúrgica;
- III - a relação dos pacientes inscritos para a respectiva consulta, exame ou intervenção cirúrgica;
- IV - a estimativa de prazo para o atendimento solicitado.
- V - a relação dos pacientes já atendidos.



Art. 5º Publicadas as informações, a listagem será classificada pela data de inscrição, separando os pacientes inscritos dos já beneficiados, sem qualquer tipo de restrição, permitindo acesso universal.

Art. 6º A inscrição em listagem de espera não confere ao paciente ou a sua família o direito subjetivo à indenização se a consulta, o exame ou a intervenção cirúrgica não se realizar em decorrência da alteração justificada da ordem previamente estabelecida.

Art. 7º Esta lei será regulamentada no prazo de noventa dias após a sua publicação.

Art. 8º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação. Art. 9º Revogam-se às disposições em contrário.

Observa-se, da leitura do texto normativo, que a lei municipal impôs regra geral de publicidade no âmbito da Administração, visando dar concretude aos princípios elencados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, cuja aplicação independe de lei em sentido estrito e não se submete a uma interpretação restritiva.

Noutras palavras, promove o direito à informação e os princípios constitucionais da publicidade e eficiência no âmbito local, cuja tutela e cumprimento são exigidos de todos os Poderes.

O art. 5º, XXXIII, da Constituição da República, assegura a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse de toda a coletividade, excepcionadas as situações em que o sigilo das informações seja imprescindível à segurança dos cidadãos e do Estado. Assim está expresso no texto constitucional:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, nos seguintes termos:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A dicção constitucional não impõe qualquer limite à obtenção de informações de caráter individual ou coletivo dos órgãos públicos, a não ser a imposição de sigilo, o que não é o caso.



No caso dos autos, os dispositivos declarados inconstitucionais enumeram as informações que devem ser fornecidas pela Administração Pública, visam o interesse da coletividade, além de não tratar de qualquer matéria reservada a iniciativa do Poder Executivo.

Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República Federativa ou Estaduais, por força do princípio da simetria. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, ao contrário do disposto no acórdão recorrido, não se deu afronta a separação de poderes ou à reserva da administração. A Câmara Municipal atuou em exercício legítimo de sua competência, visando dar concretude aos princípios elencados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Destaco, ainda, que a identificação dos pacientes pelas iniciais do nome completo e da data de nascimento além de não violar nenhum aspecto dos direitos à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, configurando medida constitucionalmente justificada em função do dever de transparência dos atos do poder público.

Nesse sentido, o princípio republicano exige que prevaleça a transparência e o acesso às informações sobre a gestão e a aplicação dos recursos públicos, considerando que esta constitui verdadeira condição de possibilidade para a consolidação de uma democracia constitucional.

Nessa linha de entendimento, os seguintes julgados:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À INTIMIDADE E À PRIVACIDADE. DISTINÇÃO ENTRE A DIVULGAÇÃO DE DADOS REFERENTES A CARGOS PÚBLICOS E INFORMAÇÕES DE NATUREZA PESSOAL. OS DADOS PÚBLICOS SE SUBMETEM, EM REGRA, AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DISCIPLINA DA FORMA DE DIVULGAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI. PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O interesse público deve prevalecer na aplicação dos Princípios da Publicidade e Transparência, ressalvadas as hipóteses legais. II – A divulgação de dados referentes aos cargos públicos não viola a intimidade e a privacidade, que devem ser observadas na proteção de dados de



natureza pessoal. III – Não extrapola o poder regulamentar da Administração a edição de portaria ou resolução que apenas discipline a forma de divulgação de informação que interessa à coletividade, com base em princípios constitucionais e na legislação de regência. IV – Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 766390 AgR, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 24/06/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 14-08-2014 PUBLIC 15-08-2014)

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. (SS 3902, Relator Ministro Ayres Britto, Plenário, DJe 17.06.2011)

Por fim, ressalto ainda a necessidade de se ponderar medidas concretas aptas a favorecer a publicidade sem expor a intimidade de seus cidadãos, inclusive em ambiente virtual.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “*número do Cartão Nacional de Saúde (CNS) ou pelo Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)*”, constante do art. 2º, da Lei 6.954/20221, do Município de Sertãozinho, nos termos dos artigos 932, V, b, do CPC, por estar o acórdão recorrido em confronto com entendimento do Plenário desta Suprema Corte.

Publique-se.

Brasília, 30 de agosto de 2022.

Ministro Edson Fachin

Relator



**CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:**

VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://apucarana.legiflow.com.br/autenticidadepdf>

**CODIGO DO DOCUMENTO:** 103507

PL 100/2026

AUTORIA: Ver. Guilherme Livoti

**DOCUMENTO ASSINADO POR:**

01) GUILHERME MERCADANTE LIVOTI:06390339976 EM 26/05/2026 21:23:12

<https://cdn-apucarana.legiflow.com.br/uploads/icpsigned-202605262123111779841391-103507.pdf>

-- FIM --

