





# CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

Palácio Votura

GABINETE DO VEREADOR ENG. ALEXANDRE PERES

Rua Humaitá 1167 – Centro – PABX (19) 3885-7700

CEP. 13339-140 – Indaiatuba - SP

103  
2

**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, permitido acesso universal.

**Art. 6º** - Fica desde já autorizada a alteração da situação do paciente inscrito na listagem de espera com base no critério de gravidade do estado clínico.

**Art. 7º** - Os recursos e instalações do sistema público de saúde no município serão utilizados para atender os candidatos regularmente inscritos em lista de espera.

**Art. 8º** - É de responsabilidade da equipe da unidade de saúde à qual o paciente está vinculado a manutenção ou a execução do mesmo na respectiva listagem.

**Art. 9º** - A inscrição em listagem de espera não confere ao paciente ou à sua família o direito subjetivo à indenização se a consulta, o exame ou a cirurgia não se realizar em decorrência de alteração justificada da ordem previamente estabelecida.

**Art. 10** - O Poder Executivo regulamentará, no que couber, a presente lei, objetivando sua melhor aplicação.

**Art. 11** - Esta lei entrará em vigor 90 (noventa) dias após a publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Joab Pucinelli, aos 09 de Março de 2017.

Vereador Eng. Alexandre Peres

Líder do Bloco de Oposição



# **CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

**Palácio Votura**

**GABINETE DO VEREADOR ENG. ALEXANDRE PERES**

Rua Humaitá 1167 – Centro – PABX (19) 3885-7700

CEP. 13339-140 – Indaiatuba - SP

## **JUSTIFICATIVA**

Apresento aos nobres pares projeto de lei que tem por objetivo conferir publicidade aos atos praticados pela Administração Pública, de forma a ampliar a possibilidade de controle popular, mediante garantia de acesso dos cidadãos aos registros públicos na área da saúde, garantia essa prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em:

### **(1) Inciso XXXIII do artigo 5º:**

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; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

### **(2) Inciso II, do parágrafo 3º, do artigo 37:**

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

### **(3) Parágrafo 2º do artigo 216:**

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

O projeto de lei: (a) está de acordo com a LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 -LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange a permissão de acesso aos documentos públicos, sem ter que haver necessidade de acionar a Justiça para obter o conhecimento do seu teor e (b) trata da elaboração, publicação e atualização de listagens com os munícipes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública do Município de Indaiatuba. Esta citada 'Lei de Acesso à Informação' foi regulamentada pelo Decreto no. 7.724 de 16 de maio de 2012.



# CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

Palácio Votura

GABINETE DO VEREADOR ENG. ALEXANDRE PERES

Rua Humaitá 1167 – Centro – PABX (19) 3885-7700

CEP. 13339-140 – Indaiatuba - SP

pro 5  
40

Destaca-se que, de acordo com a própria Constituição, a regra que se justificaria a aplicação da confidencialidade refere-se às informações sigilosas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, situação que não se aplica ao escopo de informações solicitadas neste projeto. Por consequência, Indaiatuba precisa aderir a essa mudança de paradigma em matéria de transparência pública, adequando-se à nova realidade que estabelece que o *acesso é a regra e o sigilo, a exceção*. Como legisladores temos essa obrigação: fazer viabilizar não só a Constituição Federal, mas inúmeros tratados internacionais sobre o assunto, aos quais o Brasil é signatário, rompendo com qualquer resquício da “cultura de segredo”, a qual é caracterizada por muitos gestores públicos que se pautam pelo princípio de que a circulação de informações representa *riscos*.

Aliado ao acima exposto, corroboram com a presente iniciativa:

- (1) Leis da Suécia, primeira nação do mundo a desenvolver um marco legal sobre o acesso à informação em **1766**.
- (2) A Lei de Liberdade de Informação, dos Estados Unidos da América, conhecida como FOIA (*Freedom of Information Act*), em **1966**, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo.
- (3) Países da América Latina como a Colômbia, que a foi pioneira ao estabelecer, em **1888**, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de **2002**, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente.
- (4) Mais de 90 países (segundo a ONU), que já regulamentaram suas leis de acesso à informação.
- (5) Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19):  
“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.
- (6) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13):  
“Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”
- (7) Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4):  
“O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.
- (8) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19):  
“Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a



# **CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

**Palácio Votura**

**GABINETE DO VEREADOR ENG. ALEXANDRE PERES**

Rua Humaitá 1167 – Centro – PABX (19) 3885-7700

CEP. 13339-140 – Indaiatuba - SP

*Peres*

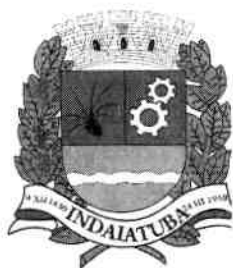
liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...).”

**(9) Agenda 2030 da ONU, sobre Dados, Monitoramento e Prestação de contas (item 17.18):**

“Até 2020, reforçar o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento, inclusive para os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, para aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e confiáveis, desagregados por renda, gênero, idade, raça, etnia, status migratório, deficiência, localização geográfica e outras características relevantes em contextos nacionais.”

A seguir, alguns dos municípios comprometidos com a obrigatoriedade da divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias nem sua rede pública:

<b>Município</b>	<b>UF</b>	<b>Lei/data</b>
Balneário Piçarras	SC	578/2016 de 28/09/16
Bento Gonçalves	RS	4702/2009 de 13/10/09
Campinas	SP	14684/2013 de 11/09/13
Campo Grande	MS	5540/2015 de 23/04/15
Guarulhos	SP	7400/2015 de 08/07/15
Mafra	SC	4126/2015 de 26/06/15
Pelotas	RS	5829/2011 de 26/08/11
Penha	SC	2848/2016 de 16/12/16
Ponta Grossa	PR	12638/2016 de 10/10/16
Rio do Sul	SC	5751/2016 de 21/07/16
Santa Bárbara do Oeste	SP	3795/2016 de 17/12/15
São João Batista	SC	3692/2016 de 26/12/16
Sorocaba	SP	10528/2013 de 31/07/13
Tatuí	SP	4818/2013 de 25/11/13



# **CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

**Palácio Votura**

**GABINETE DO VEREADOR ENG. ALEXANDRE PERES**

Rua Humaitá 1167 – Centro – PABX (19) 3885-7700

CEP. 13339-140 – Indaiatuba - SP

*P.07  
H*

**Nota:** A Prefeitura Municipal de Indaiatuba divulgou serviço de agendamento de consultas *on line* em <http://www.indaiatuba.sp.gov.br/saude/aviso-agenda/> (consultado em 23/02/2017 às 16:55).

Justifico ainda que o ACORDÃO registro no. 2014. 0000470192 emitido em 06 de agosto de 2014 pelo Poder Judiciário - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (disponível em <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/133707714/direta-de-inconstitucionalidade-adi-2-0113965220148260000-sp-2011396-5220148260000/inteiro-teor-133707720> (cuja cópia está em anexo) julgou ação da prefeita de Ribeirão Preto que vetou lei similar a esta IMPROCEDENTE. Feito recurso no STF - Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário no. 852.347 - São Paulo) pela mesma prefeita municipal Ministro Luiz Fux relatou que o "*parecer é pelo desprovimento do recurso extraordinário*".

Pela relevância da temática, para eliminar com qualquer resquício da "cultura de segredo" onde a informação é retida e, muitas vezes, perdida; para aumentar a confiança na Gestão Pública; conto com os nobres pares para aprovar este projeto de Lei, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública.

Plenário Joab Pucinelli, aos 09 de março de 2017.

---

Vereador Eng. Alexandre Peres

Lider do Bloco de Oposição





**Registro: 2014.0000470192**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2011396-52.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR. V.U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. MÁRCIO BARTOLI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI (com declaração), JOÃO CARLOS SALETTI, LUIZ AMBRA, FRANCISCO CASCONI, PAULO DIMAS MASCARETTI, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, FERRAZ DE ARRUDA, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE E WALTER DE ALMEIDA GUILHERME.

São Paulo, 6 de agosto de 2014.

**XAVIER DE AQUINO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



fls. 2  
p. 9  
re

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
2011396-52.2014.8.26.0000**

**AUTOR(S): Prefeito Municipal de Ribeirão Preto**

**RÉU(S) : Câmara Municipal de Ribeirão Preto**

**COMARCA: Ribeirão Preto**

**VOTO Nº 26.657**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI – Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre “a obrigatoriedade de divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas de especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal” na Comarca de Ribeirão Preto – Iniciativa comum, que não gera despesas a Municipalidade – Inocorrência de vício – Reserva de iniciativa do Poder Executivo elencada ‘*numerus clausus*’ no artigo 24, § 2º da Constituição Estadual e artigo 61 da Constituição da República- – improcedência da ação.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.996, promulgada pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto aos 14 de junho de 2013, e que dispõe sobre “*a obrigatoriedade de divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas de especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal*”.

Alega a autora, Prefeita do Município de Ribeirão Preto, que para implementação da medida proposta será necessária infraestrutura,





10  
24

não dispondo o Município de possibilidades financeiras e estruturais para tal; acrescenta que a criação de Cartão Nacional de Saúde, proposta na lei atacada, disponibiliza os pacientes através da internet, podendo criar entraves ou invasões à intimidade e vida privada de tais pacientes; aduz que, aprovado o projeto de lei, o Executivo opôs-lhe veto total, rejeitado pelo Presidente da Edilidade; a Lei Municipal, entretanto, significa usurpação, por parte do Legislativo, de atribuições próprias as atividades do Poder Executivo, em afronta aos artigos 5º, 25, 37, 47, II, III e 176, I da Constituição do Estado de São Paulo.

Processada com liminar manifestou-se a douda Procuradoria Geral do Estado pelo desinteresse na defesa do ato impugnado (fls.41/42).

Sobrevieram as informações da Câmara Municipal de Ribeirão Preto (fls.44/46), pretendendo a improcedência da ação, ao fundamento de que a lei atacada não fere a harmonia e independência entre o Legislativo e o Executivo de Ribeirão Preto, não violando os artigos elencados na inicial.

Parecer da douda Procuradoria Geral de Justiça, pelo improvimento da ação.

É o relatório.

A ação é de ser julgada improcedente.

A Lei Municipal nº 12.996, de 14 de junho de 2013, de iniciativa da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, dispôs sobre a obrigatoriedade de divulgação de listagens de pacientes que aguardam por



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 11  
20

consultas em especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal no âmbito de Ribeirão Preto”, disciplinando em seu artigo 1º que:

*“serão divulgadas por meio eletrônico e com acesso irrestrito no sítio eletrônico oficial do município de Ribeirão Preto, as listagens dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal de Ribeirão Preto”.*

Acrescentou a norma, em seu artigo 7º que:

*“os recursos e instalações do sistema público de saúde no município serão utilizados para atender os candidatos regularmente inscritos em lista de espera”.*

E no artigo 10º dispôs:

*“O Poder Executivo regulamentará, no que couber, a presente lei, objetivando sua melhor aplicação”.*

Da leitura do texto da lei vergastada não se depreende, como pretende o Autor, invasão de competência do Executivo, pois, matéria de competência privativa do alcaide, são ***“(…) os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais.”***

Ora, o ato impugnado, ao estabelecer a divulgação, por



12  
M

meio de sítio eletrônico, de listagem de pacientes no aguardo de consultas médicas, exames e cirurgias na rede pública, se insere naqueles de iniciativa comum, vale dizer, de competência legislativa tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo.

Não se reconhece, dess'arte, a alegada afronta aos apontados incisos da Constituição Estadual, mesmo porque a lei impugnada nesta via tem por finalidade tão somente informar à população sobre a lista de pacientes no aguardo de consultas, procedimentos médicos e cirurgias da rede pública, vale dizer, pretende dar *transparência ao serviço público* de saúde do Município, em atenção ao princípio da publicidade dos atos administrativos, iniciativa que deveria ser seguida e não repelida.

Não há, de outra banda, como se atribuir à divulgação da listagem suso referida, criação de despesas para o Município, com oneração dos cofres públicos. Um Município do porte de Ribeirão Preto conta, certamente, com sistema informatizado que permite a inserção das informações determinadas na lei impugnada sem que, para tal, haja despesas adicionais, mesmo porque, o Município já mantém ativo página na *internet*, com o endereço [www.ribeiraopreto.sp.gov.br](http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br), com a finalidade de acesso do cidadão à obtenção de informações em várias áreas da Administração, nos denominados *e-serviços*.

Resta indubitoso, pois, que o ato impugnado não invade a esfera de competência do Executivo, sequer cria despesas sem previsão e, em sendo taxativo o rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, consoante o que disciplina o artigo 24, § 2º da Constituição do Estado, a improcedência da ação é de rigor.



13  
7

Neste sentido, aliás, já decidiu esta Corte, cabendo trazer à colação, aliás, julgado da lavra do eminente Desembargador Márcio Bartoli<sup>1</sup>, que citando o tema pela ótica da Corte Suprema assim deixou assente:

*“(...) a jurisprudência que esta Corte consolidou a propósito do tema referente à reserva de iniciativa, sempre excepcional, do processo de formação das leis. Cabe observar, no ponto, por necessário, que o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.394/AM, Rel. Min. EROS GRAU, apreciando esse específico aspecto da controvérsia, firmou entendimento que torna acolhível a pretensão recursal ora em exame, como resulta evidente da seguinte passagem do voto do eminente Ministro EROS GRAU: 'Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local.*

*Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente*

<sup>1</sup> E. ADIN 2041153-91.2014.8.26.0000, j. em 02/07/2014



14  
7

no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial **quando a lei prospere em benefício da coletividade.**' (grifei) Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito da iniciativa do processo legislativo (RTJ 133/1044 RTJ 176/1066-1067), como o revela fragmento do julgado a seguir reproduzido: '(...) - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...).' (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)"<sup>3</sup> "O respeito às atribuições

resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, **a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em**

*'numerus clausus', as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis*"<sup>4</sup>.

*"(...)Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local.*

*Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no*


*artigo 61 da Constituição do Brasil (...)"*<sup>5</sup>

*"(...)Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis."*

No mesmo sentido, confira-se, a propósito:

**"2024383-23.2014.8.26.0000**

*Direta de*

*Inconstitucionalidade / Atos Administrativos* 



16  
7

**Relator(a):** Paulo

*Dimas Mascaretti*

**Comarca:** São

*Paulo*

**Órgão julgador:**

*Órgão Especial*

**Data do**

**juízo:**

*11/06/2014*

**Data de registro:**

*16/06/2014*

+

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.195, de 11 de novembro de 2013, do Município de Guarulhos, que impõe a divulgação na internet da relação de medicamentos que compõem os estoques da Secretaria Municipal de Saúde Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta Previsão





17  
M

*legal que, na verdade, apenas cuidou de dar conhecimento à população de questão de seu interesse, de molde a facilitar e garantir o pleno cumprimento de obrigação constitucionalmente imposta ao ente público local, sem qualquer interferência direta na administração, razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar Disposição legal contestada, ademais, que nada mais fez do que permitir o acesso da população a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, nos moldes impostos pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Ato normativo municipal questionado, por outro lado, que não representa necessariamente gasto público extraordinário, haja vista a existência de página do Município na internet, bastando a sua alimentação com os dados pertinentes, o que arreda a alardeada ofensa aos preceitos dos art. 25 e 176, I, da Constituição Estadual Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”*

Diante do exposto, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade de lei.

**XAVIER DE AQUINO**  
**RELATOR**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 11

18  
f. 12



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

19  
 7

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

2011396-52.2014.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeita do Município de

Ribeirão Preto

Requerido: Presidente da Câmara Municipal

de Ribeirão Preto

Declaração de voto nº 31.556

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei nº 12.996, de 14 de junho de 2013, do Município de Ribeirão Preto, que dispõe sobre “a *obrigatoriedade da divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal no âmbito de Ribeirão Preto e dá outras providências*”, nos seguintes termos:

“**Art. 1º** – *Serão divulgadas por meio eletrônico*



*e com acesso irrestrito no sítio eletrônico oficial do município de Ribeirão Preto, as listagens dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal de Ribeirão Preto.*

**Parágrafo Único** – *A divulgação deverá garantir o direito de privacidade dos pacientes, sendo divulgado apenas o número do Cartão Nacional de Saúde – CNS.*

**Art. 2º** - *Todas as listagens serão disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, que deverá seguir rigorosamente a ordem de inscrição para a chamada dos pacientes, salvo nos procedimentos emergenciais, assim atestados por profissional competente.*

**Art. 3º** - *As informações a serem divulgadas devem conter:*

*I – A data de solicitação da consulta, do exame ou da intervenção cirúrgica;*

*II – aviso do tempo médio previsto para atendimento aos inscritos;*

*III - relação dos inscritos habilitados para o respectivo exame, consulta ou procedimento cirúrgico;*



21  
14

*IV – relação dos pacientes já atendidos, através da divulgação do número do Cartão Nacional de Saúde- CNS.*

**Art. 4º** - *As informações disponibilizadas deverão ser especificadas para o tipo de exame, consulta ou cirurgia aguardada e abranger todos os candidatos inscritos nas diversas unidades de saúde do município, entidades conveniadas ou qualquer outro prestador de serviço que receba recursos públicos municipais.*

**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, permitido acesso universal.*

**Art. 6º** - *Fica desde já autorizada a alteração da situação do paciente inscrito na listagem de espera com base no critério de gravidade do estado clínico.*

**Art. 7º** - *Os recursos e instalações do sistema público de saúde no município serão utilizados para atender os candidatos regularmente inscritos em lista de espera.*

**Art. 8º** - *É de responsabilidade da equipe da unidade de saúde à qual o paciente está vinculado a manutenção*



22  
7

*ou a execução do mesmo na respectiva listagem.*

**Art. 9º** - *A inscrição em listagem de espera não confere ao paciente ou à sua família o direito subjetivo à indenização se a consulta, o exame ou a cirurgia não se realizar em decorrência de alteração justificada da ordem previamente estabelecida.*

**Art. 10** – *O Poder Executivo regulamentará, no que couber, a presente lei, objetivando sua melhor aplicação.*

**Art. 11** – *Esta lei entrará em vigor 90 (noventa) dias após a publicação, revogadas as disposições em contrário.*

*Cícero Gomes da Silva*  
*Presidente”*

2. Por este voto, acompanho a posição do E. Relator, por entender que o exame do conteúdo da lei impugnada, à luz das normas e princípios constitucionais que devem nortear a interpretação legal, conduz à conclusão segura de que **a ação declaratória de inconstitucionalidade é improcedente.**

Não se ignora a existência de precedente **antigo** deste Órgão Especial sobre o tema, oportunidade em que o



23  
14

colegiado decidiu que houvera invasão do Poder Legislativo em atos de atribuição exclusiva do Chefe do Executivo.

**No entanto, precedentes atuais<sup>2</sup> deste Órgão Especial, em casos análogos, reconheceram a constitucionalidade das leis então atacadas, respaldando este voto divergente.**

3. Inicialmente, registre-se que o diploma **legal, ao complementar a legislação federal e estadual, no que efetivamente cabe ao Município, deu ainda mais concretude ao princípio constitucional da publicidade e ao direito fundamental à informação, de acordo com competência desse ente federativo prevista no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal.**

**Não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.**

<sup>2</sup> ADIN 2041153-91.2014.8.26.0000, j. em 2 de julho de 2014; ADIN 2068201-59.2013.8.26.0000, j. em 23 de abril de 2014; ADIN 0143068-57.2013.8.26.0000, j. em 29 de janeiro de 2014; e ADIN 0270082-58.2012.8.26.0000, j. em 26 de junho de 2013.





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

24  
H

4. Resta evidente, assim, que a lei cuida de matéria não prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (cf. artigo 24, §2<sup>o</sup>3, Constituição Estadual, aplicável por **simetria** ao Município), rol esse que, segundo **posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal**, e por diversas decisões **deste Órgão Especial**<sup>4</sup>, é **taxativo**. Extrai-se de reiteradas decisões do **Supremo Tribunal Federal**: “(...) a *jurisprudência que esta Corte consolidou a propósito do tema referente à reserva de iniciativa, sempre excepcional, do processo de formação das leis. Cabe observar, no ponto, por necessário, que o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.394/AM, Rel. Min. EROS GRAU, apreciando esse específico aspecto da controvérsia, firmou entendimento que torna acolhível a pretensão recursal ora em exame, como resulta evidente da seguinte passagem do voto do eminente Ministro EROS GRAU: 'Afasto,*

<sup>3</sup> Constituição Estadual, Artigo 24 – “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”.

<sup>4</sup>TJSP, Órgão Especial, Adin nº 0250357-83.2012.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, j. em 08/05/2013; Adin nº 0270082-58.2012.8.26.0000, Rel. Designado Des. Paulo Dimas, j. em 26/06/2013; Adin nº 0269431-26.2012.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. em 05/06/2013.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

25  
14

*desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade. (grifei) Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito da iniciativa do processo legislativo (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066-1067), como o revela fragmento do julgado a seguir reproduzido: '(...) - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente,*

26  
7

*derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...).’ (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)”<sup>5</sup>. “O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, **a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em ‘numerus clausus’, as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis**”<sup>6</sup>. “(...)Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. **Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em ‘numerus clausus’, no artigo 61 da Constituição***

<sup>5</sup> RE 702848 - Rel. Celso de Mello - j. em 29/04/2013. DJe-089 DIVULG 13/05/2013 PUBLIC 14/05/2013

<sup>6</sup> ADI 776 MC./RS - Pleno - Rel. Celso de Mello - DJ 15/12/2006



27  
2

***o Brasil (...)”<sup>7</sup> “(...)Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em 'numerus clausus', as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis.<sup>8</sup>***

Não prospera, igualmente, de acordo com esses precedentes da Suprema Corte, o argumento de que qualquer projeto de lei que crie despesa somente deverá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual.

**5. Aliás, espera-se das autoridades municipais que, de acordo com sua competência e autonomia**

<sup>7</sup> ADI 3394/AM - Pleno - Rel. Eros Grau - DJ 24/08/2007

<sup>8</sup> ADI 776 MC/RS - Pleno - Rel. Celso de Mello - DJ 15/12/2006

28  
r  
y

onstitucionalmente garantidas<sup>9</sup>, divulguem ao munícipe e à sociedade, da forma mais ampla e transparente possível, informações de interesse público. O comando legal ora atacado nada mais fez do que determinar a divulgação de informação pública relevante – com claro intuito de aperfeiçoar a fiscalização e o controle sociais sobre o atendimento à saúde, bem como de garantir maior respeito às listas de espera de pacientes que aguardam por consultas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal.

Ao preceituar que apenas o número do Cartão Nacional de Saúde – CNS do paciente seja divulgado, a lei ribeirãopretana assegura suficientemente e de maneira adequada a privacidade dos pacientes listados.

6. Ao discorrer sobre os princípios constitucionais do Direito Administrativo, **Celso Antônio Bandeira de Mello** elucida a conexão umbilical entre o **princípio da publicidade e o direito à informação sobre assuntos de interesse público**, e com os fundamentos do Estado brasileiro:

<sup>9</sup> Constituição do Estado de São Paulo, "Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição"



29  
49

*“não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) (...).”*<sup>10</sup>

7. Ante a preocupação cada vez maior das autoridades públicas, em todas as esferas, de implementar medidas que deem efetividade aos direitos à informação e à publicidade, foi editada a Lei federal nº 12.527/2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação<sup>11</sup>”. Como diretrizes<sup>12</sup>, a norma prevê: **“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**

<sup>10</sup> Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 117, grifado.

<sup>11</sup> Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

<sup>12</sup> Artigo 3º, Lei nº 12.527/2011.

30  
14

**informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.**” (grifado).

O artigo 8º da Lei nº 12.527/2011 impõe, dentre outros, o dever dos órgãos e entidades públicas de “**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 custodiada.** §1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo: (...) **V- dados gerais para o acompanhamento de programas ações, projetos e obras de órgãos e entidades (...)** §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)**” (grifado).

8. Sendo certo que essas normas gerais se aplicam a todos os entes da federação, vale observar que o novo ato normativo de Ribeirão Preto, repete-se, facilita o acesso da comunidade local a informações que permitem melhor controle das





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

P. 31  
H

ações de gestores públicos e o atendimento à saúde pública no âmbito municipal e oportunizam ao cidadão ter conhecimento sobre a regularidade e o andamento das listagens de espera dos pacientes.

9. As regras nacionais de amplo acesso da população às informações de interesse público tornam induvidosa a adequação da lei municipal de Ribeirão Preto às Constituições Estadual e Federal.

10. Importante lembrar que ao Executivo e ao Legislativo correspondem, tipicamente, funções específicas e separadas. Consta da obra *“Direito Municipal Brasileiro”*, de **Hely Lopes Meirelles**: *“em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê ‘in genere’, o Executivo ‘in specie’; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem*



32  
40

*provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental".* E arremata o autor: "A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução."<sup>13</sup>

11. Indubitável que a lei em debate **não se constitui em ato concreto de administração**. Cuida-se de norma geral obrigatória, emanada a fim de proteger o interesse coletivo, cabendo ao Município implementá-la por meio de **provisões especiais**, com respaldo no seu poder regulamentar<sup>14</sup> (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), **respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública**.

Sendo assim, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições do Poder Executivo.

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª edição, atualizada por Adilson Abreu Dallari (Coordenador), Malheiros Editores, p. 631, grifado.

<sup>14</sup> De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, "melhor seria designar tal atribuição como 'dever regulamentar', pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um 'poder' de fazê-lo" (Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 357).



33  
24

Se já evidenciado, inclusive com amparo em precedentes do **Supremo Tribunal Federal**, que a matéria veiculada na Lei Municipal nº 12.996/2013, não está reservada à iniciativa do Chefe do Executivo e muito menos consiste em ato de gestão, inadmissível afirmar-se a sua inconstitucionalidade formal ou material.

12. Também não se constata qualquer contrariedade à Constituição Estadual unicamente por gerar a lei ônus à Administração Pública.

A implementação de leis que dispõem sobre a execução de serviço público - como o de saúde - bem como sobre o controle dessa prestação está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções, desde que não crie programas abrangentes de fiscalização ou submeta a Administração a prazos ou cronogramas rígidos.

Nesse particular, há inclusive precedente do **Supremo Tribunal Federal**, - em que igualmente se rejeitaram os argumentos de usurpação de atribuições do Chefe do Poder

34  
14

Executivo e de criação inconstitucional de despesas -, no sentido de que **o prazo de noventa dias é razoável para que a Administração Pública regulemente sua atribuição prevista em lei:** "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.137, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PROTOCOLO DIGITAL DE INFORMAÇÕES. ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. GARANTIA AOS CIDADÃOS DE REGISTRO DOS REQUERIMENTOS DIRIGIDOS À ADMINISTRAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. *A lei estadual resume-se a obviar a documentação dos pedidos encaminhados à Administração Pública pelo cidadão. Consoante disciplina o seu artigo 3º, essas solicitações serão identificadas através de números e ao peticionário será entregue a prova de seu requerimento. Consubstancia garantia de registro dos requerimentos. 2. Incabível a alegação de ofensa ao disposto na alínea 'b' do inciso II do §1º do artigo 61. Esta Corte já decidiu que o preceito não é de observância obrigatória para os Estados-membros, mas apenas para os Territórios. Precedentes. 3. É certo que o ato normativo não cria despesas imediatas para o Estado-membro. Tratando-se, no caso, de simples regulamento de execução, o prazo de 90 dias*



f. 35  
H

**é razoável para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 2.638/SC, Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 09 de junho de 2006, grifado).

Dessa forma, caberá ao Executivo, segundo critérios de oportunidade e conveniência, exarar normas administrativas que, ao **darem cumprimento** à referida lei, adequem a sua estrutura preexistente.

Também não se pode deixar de dar efetividade ao direito à informação sobre os assuntos públicos – dogma de aplicabilidade imediata<sup>15</sup> estampado nas Constituições Federal e/ou Estadual<sup>16</sup> – sob o pretexto de ausência de indicação de recursos financeiros para a espécie de encargos gerados, os quais, vale enfatizar, **não se mostram impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras.**

**Não bastasse a não criação de gastos imediatos pela Lei nº 12.996/2013, a norma apenas determina a**

<sup>15</sup> Cf. Constituição Federal, artigo 5º:

“(…)”

§1º - “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (grifado).

§2º - “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

<sup>16</sup> Artigos 5º, XXXIII, 37, caput e §1º, todos da Constituição Federal e 111 da Constituição Estadual

1-36  
hy

inserção de dados no sítio eletrônico oficial do Município de Ribeirão Preto, já existente<sup>17</sup>, tarefa que pode ser realizada por funcionário(s) já designado(s) para tanto. Além de uma área específica para a Secretaria Municipal de Saúde no site da prefeitura, existe atualmente também um detalhado “Portal da Transparência”, que contém diversos dados de interesse público relativos aos diversos serviços prestados pela municipalidade.

Nesse sentido já decidiu este Órgão Especial:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1.361, de 16 de maio de 2013, do Município de Jacanga, que impõe três obrigações ao Poder Executivo, assim analisadas separadamente: 1 - Publicação de planilhas e Relatórios no Site Oficial da Secretaria Municipal de Educação, anualmente, contendo indicadores educacionais. VÍCIO DE INICIATIVA. Inexistência. Norma que não interfere na forma de prestação do serviço público de educação, e nem institui alguma espécie de fiscalização da qualidade de ensino, tratando-se na verdade, de norma relacionada ao direito à informação, que está expressamente previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição*

<sup>17</sup> <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/> - acesso em 5 de agosto de 2014



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Federal, com exercício regulado, no âmbito Federal, pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Providência, ademais, que não gera despesas para a administração, uma vez que a inserção dos novos dados no site da Secretaria da Educação pode ser efetuada pelo mesmo funcionário já incumbido de executar serviços dessa natureza, sem necessidade, portanto, de designação de servidor específico para esse fim.(...)"<sup>18</sup>. "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 3.503, de 19 de março de 2012, de iniciativa parlamentar, que estabelece a disponibilização, pelo Poder Executivo, na página do Município na internet, do 'Portal da Transparência Pública de Ubatuba' - Vício de iniciativa não identificado - Lei em comento que apenas versou tema de interesse geral da população, concernente a informações relativas à atuação da Administração Pública Municipal, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, que seria afeta apenas ao Poder Executivo - Acesso da população a registros administrativos e a informações sobre atos de governo que, ademais, se insere dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na CF (art. 5º, XXXIII), tendo seu exercício regulado na Lei Federal nº 12.527/2011 - Município de*

<sup>18</sup> TJSP – Órgão Especial – ADIN 0143068-57 2013.8.26.000 – Rel. Antonio Luiz Pires Neto – j. 29.01.2014



f. 38  
4

**Ubatuba que, outrossim, já possui página própria na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e manutenção, serviços para os quais certamente funcionários já foram designados** - Determinação de inserção de novos dados, na forma definida na legislação ora impugnada, que, destarte, não representa qualquer incremento na despesa do ente público local e nem tampouco intromissão nas atribuições funcionais dos servidores envolvidos, uma vez que atinentes às mesmas obrigações que já lhes haviam sido destinadas - Inocorrência, nessa linha, de violação ao princípio da separação dos poderes - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente<sup>19</sup>.

13. Por fim, ainda que se vislumbrasse aumento da despesa da Administração Pública para a execução da lei, não prevalecem os argumentos de inconstitucionalidade por alegada violação ao artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo, visto que a suposta carência de recursos importaria, no máximo, na inexecuibilidade do programa estabelecido no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a referida lei.

O orçamento da Administração Pública,

<sup>19</sup> TJSP - Órgão Especial - ADIN 0270082-58.2012.8.26.0000 - Rel. Paulo Dimas Mascaretti - j. 26.06.2013 (grifado).



39  
r

instrumento técnico e político destinado à previsão das receitas do Estado, bem como à alocação desses recursos, é plano de gastos elaborado pelo Poder Executivo e condicionado à aprovação do Poder Legislativo, e possui – conquanto mantenha seu inarredável caráter técnico-contábil, de conteúdo financeiro – diferentes graus de concretude em suas previsões, bem como possibilidades diversas de complementação de suas dotações.

O planejamento orçamentário inicia-se com o plano plurianual (PPA), planejamento orçamentário quadrienal, que, nos termos da Constituição Estadual, *“estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”*; e concretiza-se, ano a ano, com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA), devendo a primeira contemplar *“as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”*, de forma a orientar a elaboração da lei orçamentária anual, bem como dispor *“sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”*; deve a

40  
20

última, por fim, efetivar os planejamentos e diretrizes orçamentárias em um plano anual de verbas e gastos, para custeio das despesas dos três poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações e empresas instituídas e mantidas pelo Poder Público, da seguridade social e do pagamento de precatórios judiciais.

Tais preceitos, por óbvio, deverão ser observados também pelos Municípios, que elaborarão seu planejamento orçamentário de forma autônoma, atendendo às disposições gerais das constituições Federal e Estadual.

Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, esses gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou



41  
2

extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.

Entende-se, assim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a administração preserve a integridade de suas finanças.

Nesse sentido dispõe a própria Constituição do Estado, que veda, em seu artigo 176, o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ausente específica previsão orçamentária do gasto, e restando impossível a complementação do orçamento, deverá o dispêndio ser incluído já no orçamento subsequente.

**Tratar-se-ia, portanto, de mero caso de inexecutabilidade da norma, fundamento que, todavia, não se presta a torná-la inconstitucional, sobretudo porque o encargo criado no presente caso não gera impacto no orçamento, mas apenas, reitera-se, obrigatoriedade de inclusão de dados no sítio eletrônico já existente.**

14. Nesse esteio firmou-se a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**, que afirma reiteradamente que a mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.

A esse título, veja-se o voto do Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343: *“Eu não vislumbro, em análise preliminar, **vinculação da criação de cargo com a atual receita orçamentária**. A própria lei previa que isso seria para o futuro e que, na medida em que a Lei de Diretrizes pudesse atender os percentuais, **seriam preenchidos os cargos na medida das permissibilidades orçamentárias**, decorrentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (...) **Observa-se que o conteúdo material da***

43  
47

*norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecuível, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica."<sup>20</sup>*

Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do **Ministro Gilmar Mendes** no julgamento da ADI 3.599: "O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que **não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício**

<sup>20</sup> ADI 2343/SC – Rel. Min. Nelson Jobim, j. 29.03.2001.



44  
7

**financeiro**. Outros precedentes seguiram-se, **todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas** (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).<sup>21</sup>

Inexiste, assim, na norma impugnada, qualquer ofensa à Constituição Estadual.

15. Ante o exposto, por este voto, julga-se improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, revogando-se a liminar.

**Márcio Bartoli**

<sup>21</sup> ADI 3599/DF – Rel. Min. Gilmar Mendes – j. 21.05.2007.



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

45  
 H

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	11	Acórdãos Eletrônicos	JOSE CARLOS GONCALVES XAVIER DE AQUINO	AF3055
12	37	Declarações de Votos	MARCIO ORLANDO BARTOLI	B06938

Para conferir o original acesse o site:  
<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2011396-52.2014.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.

## Matérias Reconhecidas :: STF - Supremo Tribunal Federal



Brasília, 19 de novembro de 2014 - 17:12 Imprimir

### Acompanhamento Processual

#### RE 852347 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO (Eletrônico)

Número do Protocolo:

Data de Entrada no 14/11/2014

STF:

[Andamentos](#) [DJ/DJe](#) [Jurisprudência](#) [Deslocamentos](#) **[Detalhes](#)** [Petições](#) [Recursos](#)

#### PROCEDÊNCIA

Número: **SP 20113965220148260000**

Orgão de **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Origem:

Origem: **SÃO PAULO**

Volume:    Apensos:    Folhas:    Qtd.juntada linha:

**Número Único: 2011396-52.2014.8.26.0000**

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Ramo do

Direito

Assunto

**DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**  
**Serviços | Saúde | Hospitais e Outras Unidades de Saúde**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**  
**Controle de Constitucionalidade**

Folhas

Data de **14/11/2014**

Autuação





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nº 3575/2015 - PGGB

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 852.347 - SÃO PAULO**

**RECTE.(S) : PREFEITA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO**

**PROC.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO**

**RECDO. : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO**

**ADV.(A/S) : NEY DUBOC GARCIA**

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

Recurso extraordinário. Controle abstrato de constitucionalidade. Lei municipal dispondo sobre a publicidade de lista de usuários que aguardam a disponibilização de serviços de saúde. Legislação que assegura a transparência dos atos do Poder Público. Ausência de ofensa à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Alegada criação de despesas sem previsão orçamentária. Decisão recorrida que concluiu que a implementação da lei não onera o Município. Revisão. Inviabilidade. Súmula n. 279/STF. Apontada violação do art. 5º, X, da CF. Falta de prequestionamento. Súmulas n. 282 e 356/STF.

A Prefeita do Município de Ribeirão Preto propôs o controle abstrato da Lei n. 12.996/2013, que instituiu a obrigatoriedade de divulgação, por meio de sítio eletrônico mantido pela Municipalidade, de “listagens de pacientes que aguardam por consultas de especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal”. A ação foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em acórdão assim resumido:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre “a obrigatoriedade de divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas de especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal” na Comarca de Ribeirão Preto – Iniciativa comum, que não gera

47  
h

despesas para a Municipalidade – Inocorrência de vício – Reserva de iniciativa do Poder Executivo elencada *numerus clausus* no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual e artigo 61 da Constituição da República. - Improcedência da ação.

O recurso extraordinário aponta ofensa aos arts. 2º, 29, 76, 84, II, III, e XXIII, 165, 166 e 167, I, da CF. Sustenta que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, violou o princípio da separação dos poderes. Alega, nesse sentido, caber exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo propor leis que disponham sobre o planejamento, regulamentação e gerenciamento dos serviços e programas públicos municipais. Advoga que o diploma legal criou despesas sem previsão de recursos na lei orçamentária. Alega, por fim, que a divulgação dos dados na internet violaria o direito à intimidade, vida privada, honra e imagem dos pacientes (art. 5º, X, da CF).

O trâmite do recurso foi admitido na origem.

- II -

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu que a iniciativa de projeto de lei, voltado à ampliação da transparência dos serviços públicos, não viola o princípio da separação dos poderes. É o que se depreende deste excerto:

(...) Não se reconhece, *dess'arte*, a alegada afronta aos apontados incisos da Constituição Estadual, mesmo porque a lei impugnada nesta via tem por finalidade tão somente informar à população sobre a lista de pacientes no aguardo de consultas, procedimentos médicos e cirurgias da rede pública, vale dizer, pretende dar transparência ao serviço público de saúde do Município, em atenção ao princípio da publicidade dos atos administrativos, iniciativa que deveria ser seguida e não repelida. (...)

O entendimento encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ilustrada no seguinte precedente:

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

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444/RS, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJE 2.2.2015, grifos acrescidos).

Quanto à alegada afronta às normas orçamentárias, o Tribunal de origem julgou que as atividades determinadas pela lei não geram despesas adicionais para o Município. Lê-se no acórdão:

(...) Não há, de outra banda, como se atribuir à divulgação da listagem suso referida, criação de despesas para o Município, com oneração dos cofres públicos. Um Município do porte de Ribeirão Preto conta, certamente, com sistema informatizado que permite a inserção das informações determinadas na lei impugnada sem que, para tal, haja despesas adicionais, mesmo porque, o Município já mantém ativo página na internet, com o endereço [www.ribeiraopreto.sp.gov.br](http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br), com a finalidade de acesso do cidadão à obtenção de informações em várias áreas da Administração, nos denominados e-serviços. (...)

Decidir de forma contrária à inteligência formada na origem, não prescindiria do reexame de fatos e provas (Súmula 279), exercício vedado na instância extraordinária.

Por fim, a alegada afronta ao art. 5º, X, da CF, não foi objeto de debate no acórdão recorrido, sem motivar oposição de embargos de declaração. A circunstância atrai, assim, o óbice das Súmulas nº 282 e 356/STF.

O parecer é pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Brasília, 5 de novembro de 2015.

Paulo Gustavo Gonet Branco  
Subprocurador-Geral da República

P. 50  
14

## Acompanhamento Processual

51  
64

**RE 852347 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO (Eletrônico)****[Ver peças eletrônicas]**

Origem: **SP - SÃO PAULO**  
 Relator atual: **MIN. LUIZ FUX**  
 RECTE.(S): **PREFEITA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO**  
 PROC.(A/S)(ES): **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO**  
 RECD0.(A/S): **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO**  
 ADV.(A/S): **NEY DUBOC GARCIA (144857/SP)**

Andamentos		DJ/DJe	Jurisprudência	Deslocamentos	Detalhes	Petições	Recursos
Data	Andamento	Órgão Julgador	Observação			Documento	
06/11/2015	Conclusos ao(à) Relator(a)						
05/11/2015	Manifestação da PGR						Manifestação da PGR
26/02/2015	Vista à PGR						
25/02/2015	Despacho				Em 25/02/2015: "Abra-se vista à Procuradoria-Geral da República."		
27/11/2014	Conclusos ao(à) Relator(a)				GABINETE MINISTRO LUIZ FUX (Setor STF) - Guia 6580/2014 (Origem: SALA DE DIGITALIZAÇÃO)		
27/11/2014	Certidão				VISUALIZADOR DE PEÇAS - LOTE		
21/11/2014	Distribuído				MIN. LUIZ FUX		
20/11/2014	Autuado						
14/11/2014	Protocolado				PROCESSO PROTOCOLADO VIA WEB SERVICE.		

**DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DIVULGAÇÃO DE LISTAGENS DE PACIENTES QUE AGUARDAM POR CONSULTAS COM ESPECIALISTAS, EXAMES E CIRURGIAS NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL NO ÂMBITO DE RIBEIRÃO PRETO E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

P. 52  
7

Faço saber que a Câmara Municipal de Ribeirão Preto rejeitou, em sessão ordinária realizada no dia 13/06/2013, o Veto Total ao projeto de Lei nº 50/13, e eu, Cícero Gomes da Silva, Presidente, nos termos do Artigo 44, Parágrafo 6º, da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - Serão divulgadas por meio eletrônico e com acesso irrestrito no sítio eletrônico oficial do município de Ribeirão Preto, as listagens dos pacientes que aguardam por consultas com especialistas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal de Ribeirão Preto.

Parágrafo Único - A divulgação deverá garantir o direito de privacidade dos pacientes, sendo divulgado apenas o número do Cartão Nacional de Saúde-CNS.

Artigo 2º - Todas as listagens serão disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, que deverá seguir rigorosamente a ordem de inscrição para a chamada dos pacientes, salvo nos procedimentos emergenciais, assim atestados por profissional competente.

Artigo 3º - As informações a serem divulgadas devem conter:

- I - A data de solicitação da consulta, do exame ou da intervenção cirúrgica;
- II - aviso do tempo médio previsto para atendimento aos inscritos;
- III - relação dos inscritos habilitados para o respectivo exame, consulta ou procedimento cirúrgico;
- IV - relação dos pacientes já atendidos, através da divulgação do número do Cartão Nacional de Saúde-CNS.

Artigo 4º - As informações disponibilizadas deverão ser especificadas para o tipo de exame, consulta ou cirurgia aguardada e abranger todos os candidatos inscritos nas diversas unidades de saúde do município, entidades conveniadas ou qualquer outro prestador de serviço que receba recursos públicos municipais.

Artigo 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.

Artigo 6º - Fica desde já autorizada a alteração da situação do paciente inscrito na listagem de espera com base no critério de gravidade do estado clínico.

Artigo 7º - Os recursos e instalações do sistema público de saúde no município serão utilizados para atender os candidatos regularmente inscritos em lista de espera.

Artigo 8º - É de responsabilidade da equipe da unidade de saúde à qual o paciente está vinculado a manutenção ou a execução do mesmo na respectiva listagem.

Artigo 9º - A inscrição em listagem de espera não confere ao paciente ou à sua família o direito subjetivo à indenização se a consulta, o exame ou a cirurgia não se realizar em decorrência de alteração justificada da ordem previamente estabelecida.

Artigo 10 - O Poder Executivo regulamentará, no que couber, a presente lei, objetivando sua melhor aplicação.

ADIN

2011396-52-24. 1.26 0000

Artigo 11 - Esta lei entrará em vigor 90 (noventa) dias após a publicação, revogadas as disposições em contrário.

1-53  
24