



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2020.0000421039

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2255914-70.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ E ALEX ZILENOVSKI.

São Paulo, 10 de junho de 2020.

ELCIO TRUJILLO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2255914-70.2019.8.26.0000

Comarca: Hortolândia

AUTOR: Prefeito do Município de Hortolândia

RÉU: Presidente da Câmara Municipal de Hortolândia

VOTO Nº 37568

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.661, de 27 de agosto de 2019, do Município de Hortolândia, de iniciativa parlamentar, que “introduz alterações na lei nº 2.974, de 13 de maio de 2014, que dispõe sobre a criação do PAESP – Pronto Atendimento Especial e Preferencial, conforme especifica” – Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '1', '2' e '4', 47, incisos II, XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A inclusão de pacientes com doença específica (doença inflamatória intestinal) para serem atendidos por uma unidade de pronto atendimento especial e preferencial, atribuindo obrigações à Secretaria de Saúde, vinculada ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 3.661, de 27 de agosto de 2019, do Município de Hortolândia – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Sr. Prefeito do Município de Hortolândia**, em que pretende a declaração de inconstitucionalidade da lei nº 3.661, de 27 de agosto de 2019, do Município de Hortolândia, sustentando vício de iniciativa, por invadir área exclusiva do Poder Executivo, ao criar atribuições administrativas para este, afrontando o princípio da separação de poderes (fls. 01/14, com documento de fls. 15/24).

O pedido de liminar resultou deferido (fls. 26/27).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

A **Câmara Municipal de Hortolândia**, por seu **Presidente**, defendeu a constitucionalidade da norma questionada, bem como prestou informações sobre o seu processo legislativo (fls. 39/55).

Citada, a **Procuradoria Geral do Estado**, por seu representante, deixou de se manifestar no feito (certidão de fls. 117).

Regularmente processada a presente ação, manifestou-se a douta **Procuradoria Geral de Justiça**, em parecer constante de fls. 120/129, pela procedência do pedido, e consequente declaração de inconstitucionalidade da lei questionada.

É o relatório.

Essa a legislação questionada (fls. 18):

LEI Nº 3.661, DE 27 DE AGOSTO DE 2019.

Introduz alterações na Lei nº 2.974, de 13 de maio de 2014, que 'Dispõe sobre a criação do PAESP – Pronto Atendimento Especial e Preferencial, conforme especifica.

Art. 1º - Ficam acrescidos o inciso VI e § 4º ao artigo 2º da Lei nº 2.974, de 13 de maio de 2014, com a seguinte redação:

“Art. 2º - (...)

(...)

VI – pessoas diagnosticadas com doenças inflamatórias intestinais - DII

§ 4º Para efeitos do inciso VI deste artigo, as pessoas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

diagnosticadas com doenças inflamatórias intestinais – DII, poderão solicitar junto à Secretaria Municipal de Saúde a expedição de carteirinha ou certificado onde conste a condição de paciente com Doença Inflamatória Intestinal – DII”.

Art. 2º Os estabelecimentos a que se refere a Lei nº 2.974, de 13 de maio de 2014, terão o prazo de 90 (noventa) dias, a partir da vigência desta Lei, para incluir no aviso informativo ao público a quais pessoas se aplica o Atendimento Especial e Preferencial as pessoas cometidas de doenças inflamatórias intestinais – DII.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Da análise do texto e na esteira de reiterados julgados, tem-se que é caso de ser acolhida a pretensão, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei, por caracterizado o vício de iniciativa e violação à separação de poderes.

Assim é que a Constituição do Estado, tratando de iniciativa privativa do Poder Executivo, prevê em seus artigos:

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 24 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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 artigo 47, XIX;

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

(...)

Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer,, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

XIX – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 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.

Mais:

Segundo abalizada doutrina sintetizada pelo Prof. Giovani da Silva Corralo¹, também se mantem em reserva ao Chefe do Poder Executivo, as matérias que envolvam:

- a)- servidores públicos;
- b)- estrutura administrativa;
- c)- leis orçamentárias; geração de despesas;
- d)- leis tributárias benéficas.

Ao que se apura, a legislação questionada interfere no sistema público de ao determinar a inclusão de um grupo de pessoas acometidas com doenças inflamatórias intestinais, prevendo a disponibilização de atendimento a esse grupo, atribuindo obrigações à Secretaria Municipal de Saúde, vinculada ao Poder Executivo, além de não indicar a fonte de custeio para a execução e, portanto, invade a esfera da estrutura administrativa local.

Importante realçar, que a disciplina das atribuições

¹ “O Poder Legislativo Municipal; SP: Malheiros, 2008, p. 82/87.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

dos diferentes órgãos da Administração, resulta reservada ao Chefe do Poder Executivo e no exato limite de seu poder normativo sendo, dessa forma, imune a interferência do Poder Legislativo conforme disciplina dos artigos 5º e 47º, II, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado de São Paulo e que se aplica, integralmente, na esfera dos municípios, a teor do seu artigo 144.

Portanto, a matéria afeta à iniciativa legislativa resulta reservada ao Chefe do Executivo Municipal quando dispuser sobre a organização e o funcionamento da administração pública que, na hipótese da ausência de criação de despesas ou cargos e, também, sua extinção, será aplicada mediante expedição de decreto pelo Executivo.

No caso dos autos, a inclusão de um grupo de pessoas com doença específica, a ser contemplado pelo programa de pronto atendimento especial e preferencial, gera despesas consideráveis, e sem a indicação da fonte de custeio, implicando em desatendimento ao que estabelece o artigo 25 da Constituição Bandeirante, sendo de competência reservada do Executivo a iniciativa legislativa de estabelecer o orçamento anual (artigo 174, inciso III da C.E.), vedada qualquer execução que não esteja incluída na lei orçamentária anual (artigo 176, inciso I da Constituição Estadual).

Cuidou também o i. Procurador de Justiça em sua destacada manifestação, de apontar que *"a imposição ao Poder Executivo de atendimento preferencial de paciente com doença específica (inflamação no intestino) importa atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento, e confere, ainda, atribuições aos órgãos municipais. A criação de órgãos e serviços públicos afetos à competência do Poder Executivo e a conferência de respectivas atribuições, a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, consistem em matérias que se inserem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo se houver geração de despesa ou à reserva da Administração se esta não ocorrer, incluída nesta também a prática de atos de direção superior e gestão e a disciplina de organização e funcionamento (art. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, 'a', Constituição Estadual)."* (fls. 124/125).

Conforme, reiteradamente, vem assentando este E.
 Órgão Especial:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
 Lei nº 5.020, de 29 de setembro de 2016, que
 'Autoriza o Chefe do Executivo a implantar um Centro
 Cultural na região do Miguel Badra'. Preliminar -
 Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do
 Município Inadmissibilidade Ausência de
 parametricidade. Programa governamental -**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Competência do Executivo para a organização e planejamento das políticas públicas Vício de iniciativa A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Criação de despesas sem indicar a fonte dos recursos disponíveis para fazer frente aos novos encargos Inadmissibilidade. Lei autorizativa – Natureza de imposição – Julgo da discricionariedade administrativa inerente a todo administrador público violado. Violação aos arts. 5º, 25, 47, II, XIV, XIX e 174, III, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.”
 (ADI nº 2253945-25.2016.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 10.05.2017, v.u.);

“Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.763, de 28 de outubro de 2015, que ‘Dispõe sobre a distribuição domiciliar gratuita de medicamentos para idosos, portadores de deficiência e acamados de qualquer idade previamente cadastrados no sistema único de saúde do município e dá outras providências’. Vício formal de inconstitucionalidade por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importaria em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, ‘a’, e 144 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.” (ADI nº 2030735-26.2016.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, j. 22.06.2016, v.u.);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.180, de 26 de novembro de 2014, do município de Ourinhos, que ‘institui o programa municipal de apoio à pessoa com deficiência física e mobilidade reduzida’. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir o mencionado programa social interferiu diretamente na área de administração municipal, criando obrigações para o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Poder Executivo, em evidente ofensa ao princípio da separação dos poderes, já que impôs à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência Social, a coordenação de todas as atividades relacionadas ao respectivo projeto (art. 4º), atribuindo-lhes, por exemplo, a responsabilidade pelo recebimento, aquisição e distribuição de equipamentos (art. 3º), bem como por eventuais reparos necessários (artigo 5º), realização de cadastros (art. 4º, I), realização de convênios (art. 6º) e pela divulgação do programa (art. 7º). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, 'não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário' (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente." (ADI nº 2008524-30.2015.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 29.07.2015, v.u.);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei municipal nº 5.478, de 2013, de iniciativa parlamentar, estabelecendo diretrizes para política municipal de promoção da saúde do idoso e envelhecimento saudável. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa ingerência na organização administrativa. Ocorrência de afronta à separação dos Poderes. Precedentes. Falta de indicação de fonte de custeio. Insuficiente referência genérica. Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra "a", e 144, todos da Constituição Estadual. Procedente a ação." (ADI nº 2062428-96.2014.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 06.08.2014, v.u.).

Evidente, assim, a inconstitucionalidade da Lei nº 3.661, de 27 de agosto de 2019, do Município de Hortolândia, que introduz alterações na lei nº 2.974, de 13 de maio de 2014, para incluir pessoas diagnosticadas com doenças inflamatórias intestinais no atendimento pelo PAESP – Pronto Atendimento Especial e Preferencial, por invadir a competência



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

reservada ao Chefe do Executivo Municipal.

Pelo exposto, **JULGO PROCEDENTE** a presente
 ação direta de inconstitucionalidade.

ELCIO TRUJILLO
 Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA JUDICIÁRIA

SJ 6.1 - Serv. de Processamento do Órgão Especial

Palácio da Justiça

Praça da Sé, s/n - Centro - 3º andar - sala 309

São Paulo/SP - CEP 01018-010

Tel: (11) 3117-2680 - e-mail: sj6.1.2@tjsp.jus.br

São Paulo, 2 de setembro de 2020.

Ofício n.º 3116 - A/2020-jga

Direta de Inconstitucionalidade n.º 2255914-70.2019.8.26.0000 (**DIGITAL**)

Número de Origem: 3.661/2019 -

Autor: Prefeito do Município de Hortolândia

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Hortolândia

Senhor Presidente,

Permito-me comunicar a Vossa Excelência que a íntegra do V. Acórdão prolatado nos autos de Direta de Inconstitucionalidade supramencionados encontra-se disponível no endereço <https://esaj.tjsp.jus.br>. **Senha de acesso anexa.**

Valho-me da oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de estima e distinta consideração.

GERALDO FRANCISCO PINHEIRO FRANCO
Presidente do Tribunal de Justiça

A
Sua Excelência, o Senhor
Presidente da Câmara Municipal de
Hortolândia - SP



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 SJ 6.1 - Serv. de Proces. do Órgão Especial
 Praça da Sé s/nº - Palácio da Justiça - Sala 309 - CEP: 01018-010

TERMO DE ENCAMINHAMENTO AO ARQUIVO

Processo nº: **2255914-70.2019.8.26.0000**
 Classe: **Direta de Inconstitucionalidade**
 Assunto: **Atos Administrativos**
 Órgão Julgador: **Órgão Especial**
 Partes: **é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**
 Foro/Vara de origem: **Tribunal de Justiça de São Paulo - Vara de Origem do Processo Não informado**
 Nº do processo na origem: **3.661/2019**

Certifico que, nesta data, encaminhei os presentes autos ao arquivo.

São Paulo, 14 de setembro de 2020.

Patricia Sanches Pascoa - Matrícula M372039
 Escrevente Técnico Judiciário