



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000384339

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2071376-17.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO.

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), FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, CAMPOS PETRONI, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS E MÁRCIO BARTOLI.

São Paulo, 19 de maio de 2021.

JOÃO CARLOS SALETTI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2071376-17.2020.8.26.0000

REQUERENTE - PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO.

REQUERIDOS - PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO.

V O T O n.º 32.834

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n.º 6.673, de 16 de dezembro de 2019, do Município de Sertãozinho – Lei que impõe à “Secretaria Municipal de Saúde” que disponibilize “nos serviços de emergência e urgência do Município doses de soros antiofídicos antiaracnídicos e antiescorpionicos”, assim como determina que “as despesas decorrentes desta lei correrão por conta do orçamento da Secretaria Municipal de Saúde” e que “o Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber” – Lei determinante de atuação administrativa a ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo e por sua Secretaria de Saúde – Invasão da esfera reservada de gestão administrativa, à qual compete aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da normativa – DIPLOMA LEGAL, de origem parlamentar, que dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa ao princípio da separação de poderes e ao princípio da reserva de iniciativa (arts. 5.º, caput, §§ 1.º e 2.º; 24, § 2.º, 2; 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – NORMA, ademais, impositiva de que “as despesas decorrentes (...) correrão por conta do orçamento da Secretaria Municipal de Saúde”, o que ofende a prerrogativa de iniciativa legislativa do Chefe do Executivo para o orçamento anual, além de afetar o equilíbrio financeiro-orçamentário do Poder Executivo (arts. 174, III, e 176, I, CE) – Norma, também, que invade **COMPETÊNCIA CONCORRENTE** da União, Estados e Distrito Federal, ao legislar sobre “proteção e defesa de saúde”, prevista no art. 24, XII, da Constituição Federal, disposição aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição do Estado – **Competência dos Municípios para “legislar sobre assuntos de interesse local”** (art. 30, I, da CF) e “**suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**” (inciso II) – Não incidência, no caso – Ausência de “interesse local”, na medida em que pessoas que tenham sofrido acidentes causados por animais peçonhentos estão em todo o território nacional, não*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

constituindo peculiaridade de um município ou de outro – Ministério da Saúde, de outra parte, que é o órgão encarregado de adquirir os soros antipeçonhentos produzidos no Brasil (Instituto Butantan em São Paulo; Fundação Ezequiel Dias em Minas Gerais e Instituto Vital Brazil no Rio de Janeiro) e distribuí-lo para todo o País por intermédio das Secretarias de Estado de Saúde – Não são os municípios, mas o Estado, por meio de sua Secretaria Estadual, que recebe a distribuição do Ministério da Saúde e torna disponível em serviços de saúde – Desse modo, não há como obrigar o Município a fornecer os soros antiofídicos, antiaracnídicos e antiescorpionicos – Inconstitucionalidade reconhecida.

Ação julgada procedente.

O libelo inaugural veicula pedido de declaração de inconstitucionalidade em face da Lei nº 6.673, de 16 de dezembro de 2019, do Município de Sertãozinho, que “*dispõe sobre o provimento de soros antiofídicos, antiaracnídicos e antiescorpionico nas unidades de emergências e urgências do sistema único de saúde do Município de Sertãozinho e dá outras providências*”.

Afirma o proponente: **a)** a norma é incompatível com os arts. 5º, *caput*, e 144 da CE, e 24, XII, da CF; **b)** a lei foi promulgada pelo Legislativo, após veto do Executivo fundado no vício de iniciativa e de descompasso com a harmonia entre os poderes; os artigos 2º da CF e 5º da CE adotaram a tripartição de poderes, harmônicos e independentes entre si; e os arts. 61, II, “b”, da CF e 24, § 2º, c.c. 47, XIX, “a”, da CE, delimitaram as funções, atribuições e competências de cada qual; **c)** a norma em questão impõe ao seu destinatário, no caso a rede de saúde pública municipal, que disponibilize nos serviços de emergência e urgência do Município doses desses soros, quando é da União e do Estado a iniciativa de normas que disciplinam matéria referente à saúde, especialmente no tocante à fabricação e fornecimento das doses desses soros, que serão disponibilizados aos Municípios; **d)** a União, os Estados e o Distrito Federal detêm competência para legislar sobre a matéria, não havendo lacuna nos dispositivos legais federais ou estaduais que possam ser suplementados pela legislação local (art. 30, II, CF); **e)** sequer há permissão para essa suplementação; **f)** é da União (Ministério da Saúde e ANVISA), assim como do Estado (Secretaria de Saúde), a competência para legislar sobre “previdência social, proteção e defesa da saúde” (ar. 24, XII e XIV, da CF) e distribuição dos soros em questão, de modo que a edição da lei desrespeita o princípio do pacto federativo (art. 24, XII, CF); **g)** a União, por intermédio do Ministério da Saúde, é responsável pela aquisição centralizada do soro antiescorpionico; **h)** a Portaria MS 1378/13 regulamenta as responsabilidades e diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativos ao Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e Sistema Nacional de Vigilância Sanitária; prevê essa Portaria (art. 6



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

º, XIX, “a”) que a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde tem a atribuição de prover dos imunobiológicos definidos pelo Programa Nacional de Imunizações, assim como outras atribuições em relação à distribuição dos soros em questão; **i**) a produção de antivenenos pelos laboratórios é adquirida pelo Ministério da Saúde e distribuída para todas as Unidades Federadas, ou seja, é obrigação do Ministério da Saúde, órgão do Poder Executivo Federal, a aquisição centralizada e posterior distribuição do soro antiescorpiônico aos Estados-membros, no caso o Estado de São Paulo; **j**) é o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria Estadual, que detém a responsabilidade pela distribuição do soro antiescorpiônico aos seus municípios, não podendo o Município pretender, pela norma impugnada, ter as doses à disposição; **k**) referida portaria (art 9º, XVII) atribui às Secretarias Estaduais de Saúde a “*gestão dos estoques estaduais de insumos estratégicos de interesse da Vigilância em Saúde, inclusive o armazenamento e o abastecimento aos Municípios, de acordo com as normas vigentes*”; **l**) é a Secretaria da Saúde, por meio do Centro de Vigilância Epidemiológica, que estabelece os critérios para a definição dos pontos estratégicos para atendimento de acidentes com animais peçonhentos no Estado.

Requer a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da lei impugnada. Ao final, requer a procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade da norma impugnada.

Deferi o pedido de liminar (fls. 27/29).

Certificado o decurso do prazo legal para manifestação da douta Procuradoria Geral do Estado (fls. 39 e 45).

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações (fls. 41/44). Afirma: **a**) foi seguido o processo legislativo e respeitada a competência legislativa; **b**) o Município tem competência para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (arts. 24, 30, I e II, da Constituição Federal); **c**) dispõe o art. 219, parágrafo único, da Constituição Estadual, que os poderes públicos estadual e municipal garantirão o direito à saúde; **d**) ao facilitar o acesso à saúde, a proposição reforça a proteção constitucional conferida ao princípio da dignidade da pessoa humana; **e**) a norma combatida está consubstanciada no princípio da supremacia do interesse público, sendo que a essência deste está na própria razão de existir da Administração; **f**) embora incumba à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre saúde e apesar da existência de lei estadual, não há vedação de que o Município disponha, em lei própria, diante dos interesses locais que deve proteger e cuidar; **k**) assim, não há qualquer inconstitucionalidade.

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência do pedido (fls. 48/74), em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.673,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

DE 16 DE DEZEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO QUE DISPÕE SOBRE O PROVIMENTO DE SOROS ANTIOFÍDICOS, ANTIARACNÍDICOS E ANTIESCORPIÔNICO NAS UNIDADES DE EMERGÊNCIAS E URGÊNCIAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. INICIATIVA PARLAMENTAR. SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS DE GESTÃO E DIREÇÃO SUPERIOR. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÃO E OBRIGAÇÃO A ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INEFICÁCIA LIMITADA. INCOMPETÊNCIA NORMATIVA MUNICIPAL. NORMA GERAL DO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Lei e iniciativa parlamentar determinando a obrigatoriedade de fornecimento de doses de soros antiofídicos, antiaracnídicos e antiescorpiônicos nas unidades do sistema básico de saúde municipais.

2. Se a falta de previsão de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência, a iniciativa parlamentar invade a reserva da Administração para prática de atos de direção superior e gestão e disciplina de sua organização e funcionamento e, se houver despesa pública nova ou cometimento de atribuições a órgãos do Poder Executivo, a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, vulnerando o princípio da divisão funcional do poder, inclusive se marca prazo para sua regulamentação (arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a, 174, III, e 176, I, CE/89).

3. Norma que tem caráter de generalidade que extrapola a competência normativa municipal e invade a competência federal (art. 144, CE/89).

4. Procedência do pedido”.

É o relatório.

1. A Lei nº 6.673, de 16 de dezembro de 2019, do Município de Sertãozinho, que *“dispõe sobre o provimento de soros antiofídicos, antiaracnídicos e antiescorpiônico nas unidades de emergências e urgências do sistema único de saúde do Município de Sertãozinho e dá outras providências”* (fls. 11), estabelecendo:

“Art. 1º. A Secretaria Municipal de Saúde disponibilizará nos serviços de emergência e urgência do Município doses de soros antiofídicos, antiaracnídicos e antiescorpiônicos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“**Art. 2º.** As despesas decorrentes desta lei correrão por conta do orçamento da Secretaria Municipal de Saúde.

“**Art. 3º.** O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber.

“**Art. 4º.** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

2. Dispõe a Constituição Estadual

“**Artigo 5º.** São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 1º. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§ 2º. O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição”.

“**Artigo 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 neste Constituição.

(...)

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

(...)

2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR) (item 2 com redação dada pela EC 21/2006)

(...)”

“**Artigo 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;

(...)

XIX – dispor, mediante decreto, sobre: (NR)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR) - sublinhei (...)"

“**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”.

3. A propósito dos temas discutidos nesta causa, ensina HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 17ª edição/2014, Malheiros Editores):

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre 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; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633). sublinhei

4. O cotejo do diploma impugnado com o ensinamento clássico e, sobretudo, com as normas constitucionais, revela ter o legislador local extrapolado suas atribuições para adentrar o campo da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, e com atenção à proteção à saúde, a lei impõe ao Poder Executivo, bem como à Secretaria Municipal de Saúde, a tomada de providências, criando obrigações, interferindo na organização e funcionamento da Administração Pública, afrontando a reserva da Administração assegurada pela Constituição Estadual.

A lei em pauta impõe à “*Secretaria Municipal de Saúde*” que disponibilize “*nos serviços de emergência e urgência do Município doses de soros antiotídicos, antiaracnídicos e antiescorpiônicos*”. Ainda, determina que “*as despesas decorrentes desta lei correrão por conta do orçamento da Secretaria*”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Municipal de Saúde”, bem como que “o Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber”.

Fácil perceber que se está diante de lei determinante de atuação administrativa a ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo e por sua Secretaria de Saúde. Para isso, como dito, esse Poder há de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da norma.

Não há dúvida, por conseguinte, de se tratar de diploma legal que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa ao princípio da separação de poderes e ao princípio da reserva de iniciativa (arts. 5º, *caput*, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, 2; 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta), dispositivos esses, todos, atrás transcritos.

Não há cogitar, por outra parte, de aplicar ao caso o Tema 917 de Repercussão Geral, definido pelo C. Supremo Tribunal Federal, porquanto o diploma em foco invade a “*competência privativa do Chefe do Poder Executivo para administrar o Município*”.

Este C. Órgão Especial, em decisão proferida em caso assemelhado, observando a inaplicabilidade do Tema 917 de Repercussão Geral, definido pelo C. Supremo Tribunal Federal, assim resolveu:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 1.423, de 16 de outubro de 2017, do Município de Sarapuí – Legislação que dispõe sobre a realização de exames oftalmológicos, de diabetes e audiometria nos alunos da rede municipal de ensino – Inaplicabilidade ao caso do Tema 917 de Repercussão Geral – Hipótese de invasão da competência privativa do Chefe do Executivo para administrar o Município – Ofensa aos arts. 5º, 37 e 47, II e XIV da Constituição Estadual. Ação julgada procedente”. (ADI 2095626-85.2018.8.26.0000, Relator o Desembargador MOACIR PERES, j. 19.09.2018).

Assim discorreu o voto condutor desse julgamento, no aqui interessante:

“A hipótese dos autos é de reserva de administração.

“A lei analisada atribui atividades a órgãos públicos municipais, dentre os quais a regulamentação da lei, em prazo determinado (art. 1º), a triagem dos alunos (art. 2º), a realização de tratamento (art. 3º) e providências ligadas à transferência de alunos (art. 4º). Esses dispositivos incorreram em **evidente usurpação da competência privativa do Chefe**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

do Executivo, a quem, nos termos do art. 47, inciso II e XIV, da Constituição Estadual, compete dispor sobre a direção superior da administração local.

“Com efeito, a Câmara Municipal não pode ditar o prazo que o Prefeito tem para regulamentar a lei em questão nem definir atribuições a instâncias da Administração Pública municipal, o que representa indevida violação à separação de poderes.

“Outro não é o entendimento deste Colendo Órgão Especial:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.448/2015, de Ribeirão Preto, que institui o Código de Ética do agente público e da Alta Administração municipais. Iniciativa legislativa de Vereador. Matéria relativa aos servidores públicos e ao seu regime jurídico. Não cabe à Câmara Municipal 'autorizar' o exercício de função típica do Poder Executivo já estabelecida pelo Constituinte à luz divisão funcional do Poder. Violação de iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Liminar convalidada e ação julgada procedente” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2104112-64.2015.8.26.0000; Relator(a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 23/09/2014; Data de Registro: 24/09/2015).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 3.643/2014, do Município de Mirassol que “autoriza o Poder Executivo Municipal, a firmar parcerias com a iniciativa privada para conservação e manutenção de espaços públicos e pontos de embarque e desembarque de passageiros dos ônibus de transporte coletivo municipal e intermunicipal”. Invasão da esfera da competência do Chefe do Executivo a quem cabe administrar o Município. Lei autorizativa que traz em si comando cogente, do qual não necessita o Executivo. Vício de iniciativa reconhecido. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV e 144 da Carta Bandeirante. Ação procedente” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2013896-57.2015.8.26.0000; Relator(a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 29/07/2015; Data do Registro: 30/07/2015).

“Assim, reconhece-se a incompatibilidade entre a lei vergastada e os artigos 5º, 37 e 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual”.

Enfatizando observar-se veicular o diploma em foco nítida **“disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução política da gestão pública ou dos negócios públicos”**, a douta Procuradoria Geral de Justiça assinala, no corpo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de seu parecer de fls. 48/74:

“(…)

“Eis aí, indiscutivelmente, uma **política pública**, ou **uma das medidas de política pública** em matéria de saúde pública.

“**Em linha de princípio, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder**, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – **instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo** (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) **ou da reserva da Administração** (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (**Tema nº 917**), considerando o caráter **excepcional e restrito** das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empresa poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc.

“Em outras palavras, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer **o que** (o Poder Executivo) **pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo**, porque, **salvo** competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como **órgão de governo**, a **escola dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento**, e que se rende ao âmbito de sua **discricionariedade** (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica – à luz da **realidade e da possibilidade da medida dos recursos** (humanos, materiais) **disponíveis**, da **influência da técnica, da ciência e da tecnologia**, das **condicionantes do ordenamento jurídico inteiro**, e dos **aspectos econômicos, financeiros e orçamentários**.

“Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito **inscrever em regra jurídica** o direito à saúde e, mais especificamente, a atenção a doenças causadas por peçonha ou veneno animal, **mas não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada**, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.

“No caso em exame, a norma contestada contém, ainda que em nível abstrato, indeterminado e genérico, uma prescrição (obrigação) que **esgota** a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação, pois, de antemão, obriga ao Poder Executivo o que, como e quando o direito instituído deve ser implementado, o que não se traduz em diretriz ou norma



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

geral.

“Penso, por isso mesmo, e com a devida vênia de ilustres entendimentos contrários, que, no caso em foco, o legislador municipal **invadiu** as esferas de competências constitucionais do Poder Executivo e sua respectiva chefia, afrontando a cláusula de separação de poderes.

“Destarte, a lei impugnada é incompatível com os arts. 5º, 24, § 2º, 2, e 47, II, XIV e XIX, *a*, da Constituição Estadual”.

5. Não bastasse, a norma impugnada impõe que “*as despesas decorrentes desta lei correrão por conta do orçamento da Secretaria Municipal de Saúde*”.

Com isso, ofende a prerrogativa de iniciativa legislativa do Chefe do Executivo para o orçamento anual, além de afetar o equilíbrio financeiro-orçamentário do Poder Executivo (arts. 174, III, e 176, I, CE).

A norma, como posta, ao que parece, quis obviar ou contornar a exigência de prévia indicação dos recursos disponíveis, de que trata o art. 25 da Constituição do Estado:

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

“**Parágrafo único** – O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

Seguem-se os dispositivos da mesma Carta alusivos ao orçamento, sua composição e suplementação

“**Art. 174** – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

(...)

III – os orçamentos anuais.

(...)”

“**Art. 176** – São vedados:

I – o início de programas projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

(...)”

O dispor a norma legal o que e como deve proceder a Administração atender a determinado interesse público quanto à saúde, e impondo a realização de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

despesa que pressupõe (como consectário lógico) será necessariamente realizada, termina por mandá-la inserir no orçamento de Secretaria Municipal, o que viola, à evidência tais normas constitucionais. Não se trata, por conseguinte, de afastar essa conclusão com dizer que a regra não será cumprida no orçamento corrente, à falta de previsão orçamentária presente.

A respeito, salienta a douta Procuradoria Geral de Justiça no mesmo parecer.:

“No mais, quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura, inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com os arts. 174, III, e 176, I, da Constituição Estadual, que exigem a indicação de recursos para atendimento das novas despesas (que não estão previstas) e é reservada ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual, conforme estima o Supremo Tribunal Federal:

““Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29 n. 341, p. 35).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Pólo Estadual da Música Erudita. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. 8. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 338, p. 46).

“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA
ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS
MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA
ADMINISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA
PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II,
ALÍNEA 'E', DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício e
iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'e' da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul” (RTJ 200/1065).”

6. Acresce que a norma impugnada também invadiu competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, ao legislar sobre “proteção e defesa da saúde”, nos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual.

Compete aos Municípios, como estabelece o artigo 30 da Carta Magna, “legislar sobre assuntos de interesse local” (inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (inciso II).

A respeito, doutrina o Ministro ALEXANDRE DE MORAES:

“O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contradita-las, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada *competência suplementar* dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: *interesse local*” “1. STJ – 1ª R. REsp nº 29.299-6-RS – Rel. Min. Demócrito Reinaldo, Diário da Justiça, 17.0ut. 1994”. (Direito Constitucional, Editora Atlas, 11ª ed., 2002, p. 303).

A permissão constitucional é de suplementar a legislação federal, no que couber. Suplementar, para ajustar a norma ao particular interesse local, que absolutamente não se entrevê presente neste caso, na medida em que pessoas que tenham sofrido acidentes causados por animais peçonhentos estão em todo o território nacional, não constituindo peculiaridade de um município ou de outro.

De qualquer sorte, a complementação de norma federal, especialmente, para atender ao particular interesse local, exigiria, evidentemente,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

não contrastasse a norma municipal inovadora com a norma superior, tanto mais quando tenha a União expedido normas gerais (art. 24, § 1º, da CF), com possibilidade, apenas, de suplementação pelos Estados (§ 2º), ou a edição das normas gerais, no caso de inexistir normas gerais federais, mas ainda assim para “atender a suas peculiaridades” (§ 3º).

No pormenor, malgrado não se indique norma legal de tal hierarquia, não é demasiado constatar e observar que o Ministério da Saúde é o órgão federal encarregado de adquirir os soros antipeçonhentos produzidos no Brasil e de distribuí-los para todo o País por intermédio das Secretarias de Estado de Saúde. Não são os municípios, mas o Estado, por meio de sua Secretaria Estadual, que recebe a distribuição do Ministério da Saúde e os torna disponíveis nos serviços de saúde. É o que se verifica das informações colhidas no site do Instituto Butantan (<https://butantan.gov.br/atendimento-medico/hospital-vital-brazil>):

“No Brasil, os soros antipeçonhentos são produzidos pelo Instituto Butantan (São Paulo), Fundação Ezequiel Dias (Minas Gerais) e Instituto Vital Brazil (Rio de Janeiro). Toda a produção é comprada pelo Ministério da Saúde, que distribui para todo o país por meio das Secretarias de Estado de Saúde. Assim, o soro está disponível em serviços de saúde e é oferecido gratuitamente aos acidentados”.

Desse modo, não há como obrigar o Município a fornecer os soros antiofídicos, antiaracnídicos e antiescorpiônicos, a demandar intervenção administrativa agora imposta pela lei em foco.

A respeito desse tema, bem pondera e discorre a douta Procuradoria Geral de Justiça, com a habitual proficiência:

(...)

“**Não vislumbro, concessa vênia, predominância do interesse local** para habilitar a edição de normativa pelo Município, sequer a título complementar.

“A prescrição contida na norma é, em sua dimensão objetiva e subjetiva, **própria do círculo de normas gerais**, razão pela qual estimo ocorrer **invasão da competência normativa federal**.

“É bem verdade que o Município é detentor da competência executiva comum da prestação do serviço público de saúde. Eis o que enuncia a Constituição de 1988:

““Art. 23. É competência comum da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”

“Por isso, não é heresia dizer que com a Constituição de 1988 surge outra espécie de **competência material**, como a do art. 198, que trata do sistema único de saúde. Trata-se de **competência material compartilhada**, fruto da unicidade da atividade, verticalmente fracionada entre os entes federados – cuja competência normativa é, aliás, concorrente (art. 24, XII).

“Mas, e retomando o fio lógico do discurso, o esquema constitucional de distribuição de competências tem como critério a **predominância do interesse, e não a sua exclusividade**. Assim sendo, pertencem à União matérias de interesse nacional (ou geral), enquanto são dos Estados as de interesse regional e dos Municípios as de interesse local. Reverberando a inexistência de interesse exclusivo em qualquer esfera, anota-se que “o que existe e determina a competência de cada ordem de poderes (...) *será apenas uma predominância de interesses*” (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 654). Logo, “o interesse local traduz-se em todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o *principal*. É a sua *predominância*; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de *interesse local*, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse (indireta e mediamente) do Estado e da União” (José Nilo de Castro. *Direito Municipal Positivo*, Belo Horizonte: Del Rey, 2001, 5ª ed., p. 55). (...)

(...)

“(...) a **competência normativa complementar municipal se habilita para competências materiais privativas ou comuns**. Aquelas, porque sua atuação depende da observância da legislação heterônoma (inclusive a editada sob o influxo de competência legislativa privativa), podendo **legislar a nível complementar ou supletivo em relação à legislação federal e estadual**. Estas, também são admissíveis, mas, **não podem contrariar normas da competência legislativa concorrente federal ou estadual complementar ou supletiva** (Fernanda Dias Menezes de Almeida. *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 2000, 2ª ed., pp. 156-159).

“Se, por exemplo, cabe aos Municípios a organização e a prestação diretamente ou sob delegação, dos serviços públicos de interesse local (art. 30, V), a outorga das respectivas concessão ou permissão depende da observância das normas gerais federais de licitação e contratação pública (art. 22, XXVII); se lhe compete cuidar da saúde ou combater todas as formas de poluição (art. 23, II e VI), deve obediência às normas federais e estaduais (art. 24, VI e XII); se é sua incumbência a promoção do adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo (arts. 30, VIII, e 182, §



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

1º) não pode se desviar das normativas federais e estaduais (arts. 21, IX e XX, 22, I, 24, I).

“(…)

“O balizamento da extensão da autonomia municipal será sempre a medida do interesse local. Porém, não havendo a predominância do interesse local, **falece** competência normativa ao Município, assim como sua presença só o legitima a legislar desde que **respeitados os círculos** de atuação federal e estadual, de sorte que não pode contrariá-los.

“Bem por isso, o Supremo Tribunal Federal fixou em sede de repercussão geral a seguinte tese em matéria ambiental que, *grosso modo*, aplica-se *ex analogia* nesta sede:

““O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).” **Tema 145**).

“Timbro, por derradeiro, fincando óbice à competência do Município a disciplina de tema reservado a outro ente federativo, como assim foi julgado:

““A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados.” (STF, RE 981.825 AgR-segundo/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, 25-10-2019, DJe 21-11-2019).”

7. Ante o exposto, julgo procedente a ação, declarando inconstitucional a Lei nº 6.673, de 16 de dezembro de 2019, do Município de Sertãozinho.

É meu voto.

JOÃO CARLOS SALETTI
Relator
assinado digitalmente