



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Registro: 2021.0000694775**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2007149-81.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, 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 E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 18 de agosto de 2021.

TORRES DE CARVALHO  
 RELATOR  
 Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Voto nº ADI-0085/21**

**ADI nº 2007149-81.2021 – Órgão Especial**

**Autor: Prefeito do Município de São José do Rio Preto**

**Réu: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. São José do Rio Preto. LM nº 13.696 de 23-12-2020. Programa Leito para Todos. Processo legislativo. Vício de iniciativa. Separação dos Poderes. Violação aos art. 5º, 25, 47, II e XIV e 175, § 1º da Constituição do Estado. –

1. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. O autor afirma que a norma viola o art. 25 da Constituição Estadual, por criar despesa sem indicar a fonte de custeio. Sem razão; a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo obsta tão somente sua execução no exercício em que editada, sem implicar em inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial. –

2. Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. A LM nº 13.696/20 estabelece o Programa Leito para Todos e cria a Fila Única Emergencial para a gestão de leitos hospitalares do Município de São José do Rio Preto, a fim de assegurar a utilização, controle e gerenciamento, pelo Sistema Único de Saúde – SUS, de toda capacidade hospitalar instalada no Município, incluindo leitos públicos municipais, leitos de hospitais universitários, leitos privados, com ou sem fins lucrativos, com o objetivo de garantir acesso universal e igualitário para internação de pacientes com COVID-19. Não cuida da estrutura ou atribuição de Secretarias Municipais e órgãos da administração pública, nem do regime jurídico de servidores públicos; não se insere na competência legislativa privativa do prefeito municipal, nem viola as competências do Chefe do Poder Executivo insculpidas nos incisos II, XI, XIV e XIX, 'a' do art. 47 da CE. –

3. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. A execução de uma política pública prevista em lei não implica, sempre e 'per se', em infração à separação dos poderes. Como tem sido dito, com base no Tema STF nº 917, a lei pode dizer o que fazer, mas não o que fazer, para não interferir na organização própria do serviço público. Vício não encontrado na lei analisada. –



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

4. Inconstitucionalidade. Competência legislativa da União. A previsão de que a fraude na formação na fila única implicará em responsabilidade penal e civil invade a competência legislativa privativa da União, conforme previsto no art. 22, inciso I da Constituição Federal, e não sobrevive. – Ação direta procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade das expressões 'cível' e 'penal' constantes do § 3º do art. 4º da LM nº 13.696/20 de São José do Rio Preto.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO em face da LM nº 13.696/20 de 23-12-2020, do Município de São José do Rio Preto, que institui o programa Leito para Todos, criando fila única emergencial para gestão de leitos hospitalares públicos e privados do município, com o objetivo de garantir acesso universal e igualitário às internações aos pacientes com Covid-19, enquanto durarem os efeitos da situação de emergência de saúde pública prevista na LF nº 13.979/20 e DM nº 18.559/20.

O autor alega que a lei viola o princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 5º da CE e no art. 2º da Lei Orgânica do Município de São José do Rio Preto. A iniciativa de lei municipal que institui políticas públicas, cria programas e dispõe sobre organização da estrutura e do pessoal da Administração, bem como regulamenta a prestação de serviços públicos, é exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, nos termos do art. 47, II e XIV da CE e art. 63 da Lei Orgânica Municipal. A lei impugnada compromete as ações já programadas para o enfrentamento da pandemia, além de ser tema já tratado por lei federal. A iniciativa parlamentar em questão, por mais nobre que seja, causa tumulto administrativo ao engessar as atividades que devem ser tomadas pela gestão de saúde do município, além de invadir matéria reservada à Administração, criando



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

atribuições a órgãos do Poder Executivo; cita jurisprudência. A lei viola os art. 25 e 175, § 1º, da CE, na medida em que impõe ao Município a requisição e o pagamento de serviços e bens particulares (leitos hospitalares), sem que tenha indicado a fonte de custeio para as despesas advindas da implementação das obrigações criadas. Pede, liminarmente, a suspensão da eficácia impugnada; no mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade da LM nº 13.696/20 do Município de São José do Rio Preto.

Suspendi a eficácia da lei impugnada até o julgamento da ação (fls. 42). O Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto prestou informações (fls. 48/49). A Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fls. 75). A Procuradoria-Geral de Justiça opina pela parcial procedência parcial da ação, apenas para declarar a inconstitucionalidade das expressões "cível" e "e penal" do § 3º do art. 4º da LM nº 13.696/20 do Município de São José do Rio Preto (fls. 78/87).

É o relatório.

2. LM nº 13.696/20. A LM nº 13.696/20 de 23-12-2020, de iniciativa parlamentar, institui o programa "Leito para todos", criando "Fila Única Emergencial" para gestão de leitos hospitalares públicos e privados municipais, com o objetivo de garantir acesso universal e igualitário às internações aos pacientes com COVID-19. Transcrevo-a em sua integralidade (fls. 56):

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre a criação do Programa "Leito para Todos", que cria a "Fila Única Emergencial", para Gestão de Leitos Hospitalares do Município de São José do Rio Preto, a fim de assegurar a utilização, controle e



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

gerenciamento, pelo Sistema Único de Saúde - SUS, de toda capacidade hospitalar instalada no município, incluindo leitos públicos municipais, leitos de hospitais universitários, leitos privados, com ou sem fins lucrativos, com o objetivo de garantir acesso universal e igualitário para internação de pacientes com Covid-19. **Parágrafo único.** A Fila Única Emergencial vigorará enquanto durarem os efeitos da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Municipal nº 18.559, de 20 de março de 2020.

**Art. 2º** Por Fila Única Emergencial compreende-se o acesso unificado e organizado a todos os leitos do município de São José do Rio Preto, por meio da regulação de vagas e ocupação realizada pelo SUS, independente de contraprestação pecuniária.

**Art. 3º** Os hospitais gerais e especializados, públicos e privados, deverão enviar diariamente ao poder público municipal dados atualizados referentes a: **I** - taxa de ocupação geral dos leitos; **II** - taxa de ocupação de leitos destinados a pacientes com suspeita ou confirmação de COVID-19; **III** - quantidade geral de leitos; **IV** - quantidade de leitos reservada para pacientes com suspeita ou confirmação de COVID-19; **V** - número de internações e altas hospitalares de pacientes com suspeitas ou confirmação de COVID-19. **Parágrafo único.** Os dados citados neste artigo serão publicados no portal oficial do poder público na internet, de forma sistematizada, clara e transparente, com separação dos dados da rede privada e da rede pública.

**Art. 4º** O poder público municipal regulamentará, através de Decreto, o acesso unificado por meio da Fila Única Emergencial para todos os pacientes graves de COVID-19 que demandem internação e terapia intensiva, com base nos dados disponibilizados e atualizados diariamente pelas redes pública e privada de saúde. **§ 1º** O critério para composição da fila única deve ser de ordem clínica, com base na gravidade do quadro de cada paciente, observando-se os princípios da universalidade, igualdade, impessoalidade e publicidade, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie. **§ 2º** Também devem ser consideradas as desigualdades e necessidades sanitárias regionais, conforme



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

diretrizes municipais do combate à Pandemia de COVID-19. **§ 3º** Em nenhuma hipótese a capacidade de pagamento individual será critério para composição da Fila Única Emergencial, constituindo fraude punível nas esferas cível, administrativa e penal, na forma da lei, quaisquer alterações na ordem da fila única com base em vantagens pecuniárias, em proveito próprio ou alheio, privilégios ou preconceitos de qualquer espécie. **§ 4º** Para fins de composição da fila única, não se exigirá confirmação do diagnóstico COVID-19 por meio da testagem.

**Art. 5º** A utilização de bens móveis e imóveis e serviços da rede privada de saúde deverá ocorrer nos termos da Lei Federal nº 13.979/2020 e demais regulamentações, conforme juízo de oportunidade e conveniência para atendimento de necessidades coletivas decorrentes de situação de calamidade pública e emergência sanitária, em razão dos impactos da Pandemia da COVID-19. **Parágrafo único.** A utilização de leitos privados dar-se-á por oportunidade e conveniência da Administração Pública, devendo ser feita através de prévia comunicação e com a devida fundamentação.

**Art. 6º** Os recursos destinados aos serviços e bens particulares requisitados devem ser providos por dotação orçamentária, suplementada se necessário. **Parágrafo único.** Os serviços e bens referidos no caput serão pagos posteriormente à sua utilização, com base nos valores de referência da Tabela SUS.

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3. O autor alega que a LM nº 13.696/20 viola o art. 5º, 'caput' da CE, aplicável ao município por força do art. 144 da Constituição e art. 2º da Lei Orgânica do Município de São José do Rio Preto, bem como o art. 47, II e XIV da CE, art. 63 da Lei Orgânica Municipal e art. 25 e 175, § 1º, da CE, na medida em que invade matéria reservada à Administração, criando



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

atribuições a órgãos do Poder Executivo e impondo ao Município a requisição e o pagamento de serviços e bens particulares (leitos hospitalares), sem que tenha indicado a fonte de custeio para as despesas advindas da implementação das obrigações criadas. Os dispositivos constitucionais mencionados assim se enunciam:

**Art. 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.

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

**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; (...)

**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.

**Artigo 175** - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa. **§ 1º** - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que: **1** - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; **2** - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: **a)** dotações para pessoal e seus encargos; **b)** serviço da dívida; **c)** transferências tributárias constitucionais para Municípios. **3** - sejam



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

relacionadas: **a)** com correção de erros ou omissões;

**b)** com os dispositivos do texto do projeto de lei.

4. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. O autor afirma que a norma viola o art. 25 da CE por criar despesa sem indicar a fonte de custeio. Sem razão; o Supremo Tribunal Federal e este Órgão Especial possuem entendimento sedimentado no sentido de que a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade, obstando tão somente sua execução no exercício em que editada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO. **1.** A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local – matéria que se insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, art. 30, I e III). **2.** A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo. **3.** É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via (Súmula 279/STF). **4. Ainda que assim não fosse, 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 financeiro"** (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ressalva, naturalmente, à possibilidade de aprovação de créditos adicionais. **5.** Recurso a que se nega



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

seguimento. (RE 770.329-SP, STF, 29-5-2014, Rel. Roberto Barroso, monocraticamente).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, da Lei Orgânica Municipal e da Constituição Federal. Descabimento. Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas, ou de disposições da Carta Magna, por remissão daquela (art. 144). Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.803, de 02 de setembro de 2019, do Município de Taquarituba, que "dispõe sobre a transmissão de vídeo em tempo real (online), nos portais de transparência e dos sites eletrônicos das administrações diretas e indiretas do Município de Taquarituba, fase de julgamento e classificação de todos os processos licitatórios da administração pública municipal". Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa, não ofendeu os princípios da legalidade, razoabilidade, supremacia do interesse público e da motivação ou o princípio federativo. Diploma que objetiva dar conhecimento à população, por meio de transmissão on-line e gravação das sessões de licitação em âmbito municipal, informação de interesse público, visando dar transparência ao serviço público local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos e de gestão dos recursos municipais. Inconstitucionalidade não configurada. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Alegação de que a norma implica na criação de despesas sem a indicação necessária da fonte de custeio. Improcedência. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Pacífico o entendimento segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada****



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**sua inserção no orçamento do exercício seguinte. Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto.** Ação julgada improcedente, revogada a liminar. (ADI nº 2222120-58.2019.8.26.0000, Órgão Especial, 17-6-2020, Rel. João Carlos Saletti).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Mauá. Lei Municipal nº 5.403, de 12 de novembro de 2018, que implanta o programa intitulado "Medicamento Solidário" no âmbito de todas as unidades de saúde do Município de Mauá. **1) Norma de iniciativa parlamentar.** Legislação que, ao estabelecer obrigações à Secretaria Municipal e a seus servidores, interfere na gestão Administrativa do Município. Desrespeito ao princípio da Reserva da Administração e, como consequência, ao princípio da Separação dos Poderes. Inteligência dos artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIV, ambos da Carta Paulista, aplicáveis ao Município, por força do artigo 144 da mesma Carta. **2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada.** Inconstitucionalidade reconhecida e declarada. Ação direta julgada procedente, com efeito ex tunc. (ADI nº 2193478-75.2019.8.26.0000, Órgão Especial, 24-6-2020, Rel. Cristina Zucchi).

5. Inconstitucionalidade. Iniciativa legislativa. O art. 144 da CE prevê a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' da CE, por sua vez, prevê que o Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, com exceção das hipóteses taxativas em que a iniciativa legislativa é exclusivamente do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido é a dicção do 'caput' e § 2º do art. 24 da CE:



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**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 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 artigo 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.

O vício de iniciativa implica na inconstitucionalidade formal da norma, dada a usurpação da reserva de iniciativa legislativa prevista na norma constitucional; segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, "(...) nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação – ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula nº 5) – não mais prevalece. (...)" (STF, ADI nº 1197-RO, 18-5-2017, Rel. Celso de Mello, v.u.). No caso dos autos, a lei foi integralmente vetada pelo Chefe do Poder Executivo, autor desta ação, pelos motivos expostos na mensagem de veto nº 30/2020 (fls. 23/28, 64/69).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

6. A lei impugnada dispõe sobre a criação de "Fila Única Emergencial" para gestão de leitos hospitalares públicos e privados municipais, com o objetivo de garantir acesso universal e igualitário às internações aos pacientes com COVID-19, enquanto durar a situação de calamidade; não cuida da estrutura ou atribuição de Secretarias Municipais e órgãos da administração pública, nem do regime jurídico de servidores públicos; trata-se de lei que cuida de política pública voltada democratização do acesso à saúde no Município de São José do Rio Preto, em situação específica e delimitada, qual seja a pandemia do COVID-19.

Através da criação da Fila Única Emergencial busca-se a gestão de todos os leitos hospitalares do Município de São José do Rio Preto, a fim de assegurar a utilização, controle e gerenciamento, pelo Sistema Único de Saúde – SUS, de toda capacidade hospitalar instalada no Município, incluindo leitos públicos municipais, leitos de hospitais universitários, leitos privados, com ou sem fins lucrativos, com o objetivo de garantir acesso universal e igualitário para internação de pacientes com COVID-19, enquanto perdurar a situação de calamidade pública. Por isso, não se insere na competência legislativa privativa do prefeito municipal, acima transcritas; nem viola as competências do Chefe do Poder Executivo insculpidas nos incisos II, XI, XIV e XIX, 'a' do art. 47 da CE.

7. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. Embora não vislumbre na hipótese flagrante afronta à iniciativa legislativa da norma em pauta, a lei possui aspectos a examinar. Em 29-9-2016 o STF reafirmou entendimento que já imperava na Corte de que a imposição de ações e custo não necessariamente ofende a iniciativa das leis, editando o Tema nº 917 de repercussão geral, nos seguintes termos:



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. **2.** Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. **3.** Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. **4.** Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. **5.** Recurso extraordinário provido. (ARE nº 878.911-RJ, STF, Pleno, 29-9-2016, Rel. Gilmar Mendes, por maioria, Tema STF nº 917).

8. O Procurador Geral de Justiça não vislumbra inconstitucionalidade na norma por entender que "(...) 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 escolha 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 (...) soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica o direito a um atendimento médico, 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 (...)" (fls. 84).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

O parágrafo único do 5º da lei impugnada indica que "a utilização de leitos privados dar-se-á por oportunidade e conveniência da Administração Pública, devendo ser feita através de prévia comunicação e com a devida fundamentação". Embora os demais dispositivos indiquem que a ordem da Fila Única Emergencial é de observância obrigatória, estando vedada a negativa à disponibilização de leito na rede privada para pacientes que não possuam capacidade financeira para pagamento (§ 3º, art. 4º), prevalece a discricção da administração na contratação de leitos privados. O possível conflito com as instituições privadas, decorrente da contratação do leito privado sem pagamento prévio e por valor estabelecido em tabelas do SUS, não é causa de inconstitucionalidade e será solucionado conforme ocorra.

9. Em diversas ocasiões o Órgão Especial, ao analisar leis com teor menos extremo que o da ora impugnada, se manifestou pela inconstitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar que imponham execução de políticas públicas, mediante imposição de atos de gestão e organização da Administração:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santo André. Lei Municipal nº 10.264, de 10 de dezembro de 2019, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação do programa 'Fila Única' de informação sobre o acesso de crianças à rede municipal de ensino infantil e dá outras providências. Parametricidade. Contraste entre lei ordinária e dispositivo da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos art. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição Paulista. Incompatibilidade com o disposto nos art. 25 e 176, I e II, da Constituição Estadual. Inocorrência. Falta de recursos orçamentários para o atendimento das exigências da lei impugnada ou indicação imprecisa da respectiva fonte de custeio que não a tornam inconstitucional, ainda que impeçam sua eficácia no mesmo exercício financeiro da sua vigência. Ofensa ao princípio da separação de poderes.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

Ocorrência. Lei impugnada que importou a prática de atos de governo de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação dos art. 5º; 24, § 2º, 2; 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes. Ação procedente. (ADI nº 2047434-53.2020.8.26.0000, Órgão Especial, j. 9-9-2020, Rel. Aguilar Cortez, v.u.).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 8.065/14 (institui o programa Paz na Escola, de ação interdisciplinar, para prevenção e controle da violência nas escolas da rede pública municipal de Franca). Lei de iniciativa da Câmara Municipal. Imposição de obrigações ao Executivo. Ingerência do Legislativo em matéria de competência privativa do Executivo. Descabimento. Desrespeitos aos artigos 5º, caput e §§ 1º e 2º, 19, VIII, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XIV e 144 da Constituição do Estado. Matéria de competência privativa do Executivo. Vício de iniciativa. Violação ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes. Ação procedente. (ADI nº 2105915-19.2014.8.26.0000, Órgão Especial, j. 11-11-2015, Rel. Borelli Thomaz, v.u.).

Não são situações análogas, uma vez que tais precedentes cuidaram de leis que impuseram obrigações à administração (não apenas o que fazer, mas como fazer), aqui não ocorrente.

10. O Ministério Público corretamente aponta que a qualificação como infração civil e penal da fraude na formação da fila única invade a competência exclusiva da União para legislar sobre direito penal e direito civil. É o excesso que se reconhece, prevalecendo no mais a lei promulgada:



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

Destaco, entretanto, o disposto no § 3º do art. 4º. Eis a norma:

§ 3º Em nenhuma hipótese a capacidade de pagamento individual será critério para composição da Fila Única Emergencial, constituindo fraude punível nas esferas cível, administrativa e penal, na forma da lei, quaisquer alterações na ordem da fila única com base em vantagens pecuniárias, em proveito próprio ou alheio, privilégios ou preconceitos de qualquer espécie.

A previsão de responsabilidade cível e penal em virtude da alteração na ordem da fila única com base em vantagens pecuniárias, privilégios ou preconceitos é incompatível com o princípio federativo acolhido pelo art. 144 da Constituição Paulista e a competência normativa privativa da União, estadeada no art. 22, I, da Constituição Brasileira, de maneira que são inconstitucionais as expressões "cível" e "e penal" do § 3º do art. 4º da Lei nº 13.696, de 23 de dezembro de 2020.

O voto é pela **procedência parcial da ação** para, com base no art. 144 da Constituição do Estado e no art. 22 inciso I da Constituição Federal, declarar a inconstitucionalidade das expressões 'penal' e 'civil' constante do § 3º do art. 4º da LM nº 13.696/20 de São José do Rio Preto.

TORRES DE CARVALHO

Relator