

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0000541781

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2035793-97.2022.8.26.0000, 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: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. EVARISTO DOS SANTOS. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. JAMES SIANO (COM DECLARAÇÃO) E GUILHERME STRENGER.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores EVARISTO DOS SANTOS, vencedor, JAMES SIANO, vencido, RICARDO ANAFE (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, RUY COPPOLA, FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDO VIOTTI E JACOB VALENTE.

São Paulo, 6 de julho de 2022.

Evaristo dos Santos
RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn nº 2.035.793-97.2022.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **45.772**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
(Lei Municipal nº 14.120/22)

Rel. Des. **JAMES SIANO** – Voto nº **40.510**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Municipal nº 14.120, de 11.02.22, do Município de São José do Rio Preto, dispendo sobre a publicação do fornecimento mensal e do estoque de medicamentos disponíveis nas farmácias públicas municipais.

Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal.

Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da 'reserva de administração' e da separação dos poderes.

Especificação do período da publicação (termo 'mensal' constante do art. 1º); dos dados a serem publicados (art. 2º); previsão de atualização diária (parágrafo único do art. 2º) e especificação dos dados da lista de medicamentos fornecidos (art. 3º) invadem inequivocamente, seara privativa do Executivo. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV, e 144 da Constituição Estadual).

Ação procedente, em parte.

1. Relatório já nos autos.
2. **Procedente, em parte, a ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de São José do Rio Preto tendo por objeto a **Lei nº 14.120**, de **11.02.22** (fl. 14), de iniciativa parlamentar, dispendo sobre a divulgação, no sítio eletrônico oficial do Município, do fornecimento mensal e do estoque de medicamentos disponíveis nas Farmácias Públicas Municipais.

O I. Relator entendeu **ausente** o vício de inconstitucionalidade propondo o desacolhimento da ação.

Data maxima venia, entendo presente o laivo de inconstitucionalidade quanto ao termo 'mensal' constante do **caput** do **art. 1º** e nos **arts. 2º e 3º**, a fulminar,

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

quanto a esses dispositivos, a norma em questão.

Autor argumenta com a presença do vício de iniciativa por implicar em invasão em assuntos próprios e típicos do Poder Executivo.

Com o seguinte teor a norma impugnada:

“Art. 1º Esta Lei institui a obrigatoriedade de divulgação, no sítio eletrônico oficial do Município, do fornecimento mensal e do estoque de medicamentos disponíveis nas farmácias públicas municipais, na forma que especifica.”

“Art. 2º A divulgação da lista de medicamentos disponíveis nas farmácias públicas municipais deverá conter, no mínimo, os seguintes dados:”

“I - nome químico do medicamento;”

“II - nome genérico do medicamento;”

“III - quantidade total do medicamento disponível nas farmácias municipais;”

“IV - quantidade específica do medicamento disponível em cada unidade das farmácias públicas municipais;”

“V - endereços e horários de funcionamento das farmácias públicas municipais;”

“VI - data e horário da última atualização dos dados.”

“Parágrafo único. As informações a que se refere este artigo deverão ser atualizadas ao menos uma vez ao dia, especialmente no tocante à quantidade de medicamentos disponíveis.”

“Art. 3º Mensalmente, deverá ser divulgado, no sítio oficial do Município, relatório contendo os nomes e quantidades unificadas de cada medicamento fornecido pelas farmácias públicas municipais.”

“Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por dotações próprias do orçamento, suplementadas, se necessário.”

“Art. 5º Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.” (destaquei – fl. 14).

Pois bem.

a) Vício de iniciativa.

Não se constata essa falha quanto à questionada **Lei Municipal nº 14.120/22**.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Norma cuida, em princípio, da publicação, no Portal da Prefeitura, do fornecimento mensal e do estoque de medicamentos disponíveis nas farmácias municipais.

Não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem **(a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas** (GIOVANI DA SILVA CORRALO – “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008 – p. 82/87).

Dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa privativa do Governador do Estado**, em seu art. 24, §2º:

“§ 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.”

Observe-se, ademais, recente orientação do **Colendo Supremo Tribunal Federal** no julgamento da **Repercussão Geral** (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911:

“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

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. *Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.* 5. **Recurso extraordinário provido.** “ *Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.*” (destaquei e grifei – RE nº 878.911, Tema nº 917 – v.u. j. de 30.09.16 – DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro **GILMAR MENDES**).

Em suma, a matéria disciplinada pela lei local – publicação, no Portal da Prefeitura, do fornecimento mensal e do estoque de medicamentos disponíveis nas farmácias municipais –, **não** se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a denotar a **inexistência de vício formal** no processo legislativo.

Ausente laivo de inconstitucionalidade nesse sentido.

Acompanho o I. Relator na improcedência da ação, por esse fundamento.

b) Separação dos poderes.

A **Lei Municipal nº 14.120/22**, contudo, fere a **independência e separação dos poderes** (“*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*”), configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELLY 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 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**”*

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

governamental.” (destaquei e grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – Ed. JusPodivm e Malheiros Editores – 19ª edição – 2021 – XI 1.2. –p. 498).

No caso em questão, a lei objurgada interfere na **organização administrativa**, ao tratar da **forma** (art. 1º - determina a divulgação do fornecimento mensal; art. 2º - especifica os dados dos medicamentos em estoque nas farmácias, que deverão ser publicados; parágrafo único do art. 2º - a atualização desses dados e art. 3º - especifica os dados dos medicamentos fornecidos e o período de fornecimento) como deverá ser feita a publicação, no Portal da Prefeitura, das listas de medicamentos em estoque e os fornecidos pelas farmácias municipais, tema peculiar à Administração.

Não se volta, repita-se, contra a publicidade, em si, da lista de medicamentos, mas, como reiteradamente sustentado, contra a **forma**, o *modus operandi* – atos de gestão e organização – pela qual ela deverá ser efetivada, matéria, inequivocamente, peculiar à esfera de atividade executiva, que, não respeitada, afronta a separação de poderes (primado constitucional não disponível) bem como à reserva da Administração.

Preceitos do questionado diploma legal, inequivocamente, estão, além de estabelecer a publicidade das listas, criando obrigações (atos de gestão e organização) ao Poder Executivo local, o que não se figura constitucional à luz de segura orientação esta Corte.

Norma, repita-se, ao impor o período de fornecimento (mensal – art. 1º), os dados dos medicamentos em estoque a serem publicados (art. 2º), a atualização desses dados (parágrafo único do art. 2º) e o período e os dados dos medicamentos fornecidos (art. 3º), **ferre o princípio da separação dos poderes**.

Questões são afetas à competência administrativa inerente ao Poder Executivo, não admitindo intervenção parlamentar.

Este **C. Órgão Especial** tem reputado **inconstitucional** interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo, em normas de igual teor:

*“... no que tange à suposta **afronta ao princípio da separação de poderes à reserva administrativa**, conforme trazido pelo art. 5º da Constituição Estadual, este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido que **não cabe ao Poder Legislativo determinar, de modo concreto, as ações a serem adotadas pelo Poder Executivo, de modo pormenorizado.**”*

“Vale dizer, embora a fixação de determinados objetivos possa ter

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

iniciativa legislativa no âmbito da Câmara Municipal, é certo que a forma de atingir os fins colimados deve ser determinada pelo Poder Executivo, no exercício de suas atribuições.

“Na hipótese em tela, os arts. 1º, §2º, 4º e 5º da Lei Municipal nº 6.954/21 descrevem minuciosamente o formato da listagem dos pacientes atendidos e que esperam atendimentos específicos pelo sistema público de saúde, quais dados devem estar disponíveis, a determinação de que informações sobre os pacientes deverão ser disponibilizadas ao público, o modo como tais informações devem estar organizadas e a periodicidade mínima de atualização do sistema, adentrando indevidamente a seara da gestão, função típica do Poder Executivo.”

“Deste modo, embora não se entenda pela inconstitucionalidade da determinação de divulgação da lista de espera, tem-se clara ofensa ao princípio da reserva administrativa nos mencionados arts. 1º, §2º, 2º, 4º e 5º da Lei Municipal.” (destaquei e grifei – ADIn nº 2.174.601-19.2021.8.26.0000 – v.u.j. de 23.03.22 – Rel. Des. FÁBIO GOUVÊA).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 2.655/2020, do Município de Louveira, que 'dispõe sobre a transparência e divulgação de informações públicas sobre a saúde, no âmbito do Município de Louveira'. Divulgação de lista de pacientes. Ausência de vício de iniciativa. Tema 917 da Suprema Corte. Afronta, porém, à reserva da administração na expressão 'separadas por especialidade, tipo de exame e cirurgia', constante da parte final do inciso I do art. 1º, bem como os artigos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da lei. Infração ao artigo 47, II e XIV, c/c o artigo 144 da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente.” (destaquei e grifei – ADIn nº 2.138.468-12.2020.8.26.0000 – v.u.j. de 09.06.21 – Rel. Des. CLÁUDIO GODOY).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Matão. Lei Municipal nº 5.110, de 05 de outubro de 2017, dispoendo sobre a divulgação das listagens dos pacientes que aguardam por consultas com médicos especialistas, exames de média e alta complexidade, procedimentos fisioterapêuticos e cirurgias na rede pública do município. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Vício configurado. Ação procedente.” (destaquei e grifei – ADIn nº 2.195.699-31.2019.8.26.0000 – p.m. v. - jul. de 06.05.20 - de que fui Relator Designado e vencidos os I. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS e CARLOS BUENO).

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Inclusive quanto a divulgação de listas de vacinados contra o COVID-19:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Prefeito do Município de **Martinópolis** que questiona a Lei Municipal nº 3.186, de 07 de maio de 2021, que 'Torna pública a lista de vacinação contra COVID-19, no Município de Martinópolis, e dá outras providências'. Vício de iniciativa inexistente, tratando-se de iniciativa legislativa comum. Ocorrência de violação à intimidade e privacidade, ao prever lista com nome completo dos vacinados, afrontando o disposto no art. 5º, X, da CF. **Ofensa ao princípio da separação de poderes e de 'reservada administração' ao prever a atualização semanal da referida lista. Matéria que se insere no âmbito da chamada 'reserva de Administração' no tocante à previsão de atualização semanal.** Violação ao art. 5º, X, da Constituição Federal, e aos arts. 5º, 47, XIV, e 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade do art. 2º da referida norma. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.”* (destaquei e grifei – ADIn nº 2.152.269-58.2021.8.26.0000 – v.u.j. de 15.06.22 – Rel. Des. **FÁBIO GOUVÊA**).

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigos 1º e 2º - Lei nº 1.966, de 7 de junho de 2021, do Município de **Registro/SP**, que 'torna pública a lista de vacinação contra COVID-19 e dá outras providências' - Dispositivos indicados como parâmetro que não guardam relação com a matéria tratada - Sindicância possível pelo princípio da causa petendi aberta - Lei de iniciativa parlamentar conformidade aos artigos. 5º, 24, §2º, 47, incisos I, II, XIV e XIX, alínea 'a', da Constituição do Estado de São Paulo - Vício de iniciativa não caracterizado, pois a norma impugnada não versa sobre a estrutura ou organização de Órgãos do Executivo ou Regime Jurídico dos Servidores Públicos - Tese fixada em Repercussão Geral no âmbito do C. STF - Tema nº 917 ARE. 878.911/RJ - Tema relacionado à publicidade dos atos da Administração Pública, no contexto da pandemia 'COVID-19' - Orientação jurisprudencial do C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e deste C. Órgão Especial - Ressalva em relação à expressão 'contendo o nome completo e o número do RG da pessoa vacinada' do artigo 2º da Lei impugnada - Direito à privacidade (artigo 5º, inciso X, da CR) que deve ser respeitado Inviável divulgação do nome completo dos munícipes vacinados - **Ressalva, também em relação à norma do artigo 3º, que impõe obrigação ao Executivo quanto à periodicidade de atualização da lista Pretensão procedente em parte.**”* (destaquei e grifei – ADIn nº 2.172.002-10.2021.8.26.0000 – v.u.j. de 16.03.22 – Rel. Des. **FRANCISCO CASCONI**).

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim também já decidi: 2.174.591-72.2021.8.26.0000 – p.m. de v. de 15.12.21; ADIn nº 2.112.707-42.2021.8.26.0000 – p.m. de v. de 01.12.21; ADIn nº 2.112.146-18.2021.8.26.0000 – v.u.j. de 27.10.21.

Haveria, em outros termos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (destaquei – RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO** – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** - DJE de 22.11.11).

Impõe-se, assim, a **invalidação dos arts. 2º e 3º da Lei Municipal nº 14.120/22** do Município de São José do Rio Preto.

Assim, pelo meu voto, presente o vício de inconstitucionalidade apontado a invalidar o **termo 'mensal' constante do caput do art. 1º e arts. 2º e 3º da Lei Municipal nº 14.120, de 11.02.22, do Município de São José do Rio Preto, por afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual.**

Mais não é preciso acrescentar.

3. Julgo procedente, em parte, a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator Designado
(assinado eletronicamente)