



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000711752

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2262165-36.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

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 RICARDO ANAFE (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, CAMILO LÉLLIS, FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JACOB VALENTE, COSTABILE E SOLIMENE E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 31 de agosto de 2022.

ELCIO TRUJILLO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2262165-36.2021.8.26.0000

Comarca: Santo André

AUTOR: Prefeito do Município de Santo André

RÉU: Presidente da Câmara Municipal de Santo André

VOTO Nº 42723

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.412, de 13 de setembro de 2021, do Município de Santo André, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a criação do programa 'Uma Dose de Vida' – doação de medicamentos no Município de Santo André, e dá outras providências” – Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2', 47, incisos II, XIV e XIX, 'a' e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A arrecadação de medicamentos que não são mais utilizados para tratamento com a finalidade de formação e gestão de estoques e posterior redistribuição a público específico, atribuindo obrigações à Secretaria da Saúde, órgão vinculado ao Poder Executivo, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal, inclusive ao impor prazo certo para regulamentação, a quem cabe verificar a conveniência e a oportunidade para a implementação do ato administrativo – Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 10.412, de 13 de setembro de 2021, do Município de Santo André – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Sr. Prefeito do Município de Santo André**, em que pretende a declaração de inconstitucionalidade da lei nº 10.412, de 13 de setembro de 2021, do Município de Santo André, 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. 01/19, com documento de fls. 20/52).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

O pedido de liminar resultou deferido (fls. 54/57).

Citada, a **Procuradoria Geral do Estado**, por seu representante, deixou de se manifestar no feito (certidão de fls. 65).

A **Câmara Municipal de Santo André, por seu Presidente**, defendeu a constitucionalidade da norma questionada (fls. 70/135).

Regularmente processada a presente ação, manifestou-se a douta **Procuradoria Geral de Justiça**, em parecer constante de fls. 142/150, pela procedência do pedido e consequente declaração de inconstitucionalidade da lei questionada.

É o relatório.

Essa a legislação questionada (fls. 51/52):

LEI Nº 10.412, DE 13 DE SETEMBRO DE 2021

DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA “UMA DOSE DE VIDA” – DOAÇÃO DE MEDICAMENTOS NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Programa “Uma Dose de Vida”, que tem por finalidade a doação de medicamentos no município de Santo André sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde.

Art. 2º Este programa prevê a arrecadação, junto à população do município de Santo André, de medicamentos armazenados em domicílio e que não são mais utilizados para tratamento.

Parágrafo único. Os medicamentos cujo prazo de validade já esteja vencido deverão ser coletados, separados e dada destinação adequada aos mesmos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Art. 3º O Programa “Uma Dose de Vida” terá por objetivos:

I – a formação de estoques, a partir de doações de pessoas físicas ou jurídicas, devidamente classificadas;

II – o atendimento exclusivo às pessoas comprovadamente carentes, que se dará em locais indicados pela Secretaria Municipal de Saúde.

§ 1º A classificação, contagem de conteúdos e verificação de prazos de validade, deverão ser desempenhados por profissionais da área de farmácia.

§ 2º O fornecimento está condicionado à existência em estoque e ao fornecimento de receita médica original que deverá ser arquivada em local próprio.

§ 3º Os estoques deverão ser atualizados semanalmente, em cada posto de recebimento e entrega, com geração de relatório para afixação em quadro na própria unidade de fornecimento.

Art. 4º Para fazer a retirada dos medicamentos, as pessoas físicas deverão apresentar no ato da solicitação da medicação, o receituário médico, que comprove a necessidade.

Art. 5º O Poder Executivo realizará campanhas de esclarecimentos e estímulo à doação de medicamentos, divulgando os locais de coleta.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar do prazo de sua publicação.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de 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.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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 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;

(...)

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 mantém 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.

Conforme se apura, a legislação questionada inclui uma nova dinâmica com a arrecadação de medicamentos armazenados e não utilizados junto à população, atribuindo uma série de novas funções à Secretaria Municipal da Saúde para a formação e gestão de estoques desses medicamentos e, portanto, invade a esfera da estrutura administrativa local.

Os profissionais da Secretaria Municipal da Saúde teriam que coletar os medicamentos doados, separar os vencidos e dando destinação correta, atualizar os estoques, verificar se o beneficiário da campanha se enquadra na condição social imposta, verificar seu cadastro e a receita médica fornecida, realizar campanhas de esclarecimentos, enfim, muitas atribuições

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

apenas para este programa específico.

Também há interferência na organização da estrutura administrativa ao se impor prazo para a regulamentação do ato e, conseqüentemente, atribuindo obrigação ao Poder Executivo Municipal, invadindo a competência que lhe é reservada.

Importante realçar, que a disciplina das atribuições 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, 47, II e XIV da Constituição do Estado de São Paulo e que se aplica, integralmente, na esfera dos municípios, a teor do seu artigo 144.

Embora o artigo 47, inciso III da Constituição Bandeirante, estabeleça entre as atribuições privativas do Governador, *“sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, [no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias,] expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, [ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada]”*, o trecho destacado já foi considerado, em inúmeros julgados deste Egrégio Tribunal, incompatível com a Constituição Federal, pois deveria replicar exatamente o que prevê o artigo 84, inciso IV da Carta Maior: *“sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”*, tanto que está em análise pelo Colendo STF a ADI nº 4.052/2008, ainda pendente de julgamento por aquela Corte.

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, de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade, implementará a lei, sem interferência de outro Poder.

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

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Prefeito da Cidade de Catanduva que impugna o teor da lei municipal local n. 6.194, de 11/8/2021, que instituiu o programa “Remédio no Município” e deu outras providências. Texto aquele de iniciativa de e. Vereadora (vide fl. 38). Dispositivo que cria obrigações para a Administração, como a designação de servidores para fazerem transporte de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

medicamentos vindos de outras cidades e trazê-los para Catanduva, além de instituir protocolo e modo de gerenciamento daquelas movimentações. Inconstitucionalidade afirmada. Precedente deste colendo Órgão Especial. A criação de órgãos e serviços públicos afetos à competência do Poder Executivo e a conferência das respectivas atribuições consistem matérias que se inserem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, quanto mais se houver geração de despesa ou à reserva da Administração (arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, da Constituição Estadual). É da competência do Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento (art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual). Ação procedente.” (ADI nº 2205082-62.2021.8.26.0000, Rel. Des. Costabile e Solimene, j. 23.02.2022, v.u.);

“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 inxequibilidade 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, Rel.ª Des.ª Cristina Zucchi, j. 24.06.2020, m.v.);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.746, de 03 de setembro de 2018, do Município de Salto, que “dispõe sobre a implantação do programa denominado ‘Medicamento Solidário’ no âmbito das unidades de saúde do Município da Estância Turística de Salto” Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Chefe do Poder Executivo de iniciativa Vício Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente.” (ADI nº 2037388-39.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 26.06.2019, v.u.);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 5.021/10, de Mogi Mirim, de iniciativa legislativa, que instituiu o banco de remédio, com o objetivo de formar estoque oriundo de doações de pessoas físicas e jurídicas, devendo funcionar em local próprio a ser designado pelo Poder Executivo. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. Ação julgada procedente.” (ADI nº 0242226-22.2012.8.26.0000, Rel. Des. Luís Soares de Mello, j. 10.04.2013, v.u.).

Evidente, assim, a inconstitucionalidade da Lei nº 10.412, de 13 de setembro de 2021, do Município de Santo André, por invadir a competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal.

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

ELCIO TRUJILLO
 Relator