



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000861559

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2119923-20.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO 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), AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM E FÁBIO GOUVÊA.

São Paulo, 19 de outubro de 2022.

MATHEUS FONTES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2119923-20.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito de Santo André

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Santo André

Comarca: São Paulo

Voto nº 53.173

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.484/2022, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL INSTITUIU A CARTEIRA MUNICIPAL DE SAÚDE DA MULHER, DANDO OUTRAS PROVIDÊNCIAS – LEI IMPUGNADA QUE NÃO SE LIMITOU A ESTABELECEER REGRAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA, MAS, SIM, DELIMITOU SUA FORMA E MODO DE AGIR E, DESSA MANEIRA, INTERFERIU EM ATOS DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ADMINISTRATIVA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA “A”, E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Santo André em face da Lei Municipal nº 10.484/2022, que dispõe sobre a instituição, no Município de Santo André, da Carteira Municipal de Saúde da Mulher, de expedição gratuita, dando outras providências, nos seguintes termos:

“Art. 1º. Fica instituída, no Município de Santo André, a Carteira Municipal de Saúde da Mulher, de expedição gratuita, que é um instrumento de registro de todas as informações relativas a doenças de que a mulher seja portadora, do seu tipo sanguíneo, bem como de todos os atendimentos e procedimentos a que tenha se submetido em estabelecimentos de saúde públicos ou privados no município de Santo André.

§ 1º. A Carteira Municipal de Saúde da Mulher será expedida pelo Poder Executivo Municipal, e deverá estar disponível nas unidades de saúde para o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

preenchimento dos dados da paciente e retirada no momento do atendimento junto ao profissional de saúde atendente.

§ 2º. Para os fins de atendimento, os mesmos serão todos anotados na Carteira, identificando-se a unidade de saúde e o profissional da rede pública ou privada executora da ação registrada.

§ 3º. Em nenhuma hipótese serão consignados dados considerados sigilosos, segundo a ética médica.

Art. 2º. As unidades municipais de saúde deverão solicitar de suas pacientes a apresentação da referida Carteira quando ocorrer a realização de novos procedimentos e acompanhamento dos anteriores.

Parágrafo único. A não apresentação da Carteira Municipal de Saúde da Mulher, em hipótese alguma, implicará na recusa de atendimento por parte dos estabelecimentos de saúde públicos ou privados às pacientes.

Art. 3º. A instituição da Carteira Municipal de Saúde da Mulher e seus benefícios deverão ser amplamente divulgados ao público em geral e aos profissionais do serviço de saúde.

Art. 4º. Deverá constar na Carteira Municipal de Saúde da Mulher, em local adequado, informações como endereço, telefone e congêneres, relativas a órgãos que atuam no combate à violência contra a mulher, bem como informações básicas a respeito da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006).

Art. 5º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º. O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente lei no que couber.

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

Câmara Municipal de Santo André, 15 de março de 2022, 468º ano da fundação da cidade".



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Sustenta o autor que a lei impugnada padece de inconstitucionalidade formal e material, afrontando os arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX, alínea "a"; 111; 144; 176, incisos I e II; 219, parágrafo único, "1"; 220, caput e § 1º; 222, inciso III; e 223, inciso II, alíneas "b" a "g", todos da Constituição Estadual.

Primeiro, porque contém vício de iniciativa, na medida em que, tendo origem na Câmara dos Vereadores, invadiu competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre políticas, ações e serviços públicos de saúde, e impôs diversas obrigações à administração municipal, violando o princípio da separação entre os poderes.

Segundo, porque fere os princípios da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público, os quais regem a atividade da administração pública, na medida em que todas as informações dos atendimentos prestados aos pacientes nas unidades de saúde, públicas e privadas, do Município de Santo André são registradas em prontuários médicos que ficam disponíveis na Rede de Atenção à Saúde do Município de Santo André através de sistemas informatizados e podem ser acessados por todos os médicos das unidades de saúde municipais, o que torna desnecessária a instituição de carteira municipal de saúde da mulher.

Terceiro, porque viola o princípio da isonomia, na medida em que, ao instituir carteira municipal somente ao grupo das mulheres, olvidou-se, sem nenhuma motivação, dos grupos das pessoas vulneráveis, como são as crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência, aos quais deve ser assegurado, com absoluta prioridade, o direito à saúde, que é universal.

Quarto, porque, ao impor ao Poder Executivo obrigações de confeccionar e expedir carteiras de saúde da mulher e divulgar ao público em geral e aos profissionais da saúde o benefício do documento, não especifica a fonte do custeio para execução do seu objeto, nem a estimativa do impacto orçamentário, tampouco indica os recursos financeiros disponíveis para essa finalidade.

Postula concessão de liminar para suspensão da eficácia da Lei nº 10.484/2022 do Município



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de Santo André e, no mérito, procedência da ação para que seja declarada sua inconstitucionalidade.

A liminar foi concedida (fls. 39/43).

A Procuradoria-Geral do Estado, embora tenha sido citada, não se manifestou (fls. 54).

O Presidente da Câmara Municipal de Santo André prestou informações (fls. 56/104).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência (fls. 112/121).

É o Relatório.

Convém desde logo dizer que o parâmetro de controle abstrato de normas é a Constituição Estadual, a teor do art. 125, § 2º, da CF, não servindo para esse fim lei orgânica municipal.

A norma impugnada teve origem em projeto de lei de autoria do vereador Pedro Ferreira Awada.

O projeto foi primeiramente aprovado pela Câmara Municipal, depois vetado pelo Prefeito e, finalmente, transformou-se em lei após rejeição do veto do Prefeito e sua promulgação pela Câmara Municipal.

Conquanto a falta de recursos orçamentários não seja, por si só, causa de inconstitucionalidade da lei, senão de sua ineficácia no exercício financeiro de sua vigência, ao instituir carteira municipal de saúde para mulheres e estabelecer as informações que nela deverão ser registradas, os locais em que deverão estar disponíveis para preenchimento dos dados e retirada pelas pacientes, bem como o dever de solicitar sua apresentação para fins de novos procedimentos e acompanhamento dos procedimentos anteriores nas unidades de saúde, a lei impugnada não se limitou a estabelecer regras programáticas, genéricas e abstratas a serem adotadas pela Administração Municipal em matéria de saúde pública, mas, sim, delimitou sua forma e modo de agir e, dessa maneira, interferiu em atos de planejamento, organização e gestão administrativa, matéria cuja iniciativa legislativa é reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, violando os arts. 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", e 144 da Constituição Estadual.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Assim vem decidindo o Órgão Especial em casos semelhantes, por acórdãos cujas ementas transcrevo a seguir:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.771/10, do Município de Guarulhos. Criação de regime especial de atendimento para a mulher vítima de agressão, nos serviços públicos de saúde, de referência em cirurgia plástica. Organização de serviço público de iniciativa legislativa exclusiva do Executivo. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes (...)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0574698-71.2010.8.26.0000, Relator Desembargador Corrêa Vianna, julgada em 25 de maio de 2011);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.647, de 09 de outubro de 2020, do Município de Mauá/SP, que “dispõe sobre a composição da equipe mínima multidisciplinar de atenção à gestante durante o período do pré-natal, parto e o pós-parto e dá outras providências”. Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local. Inviabilidade. Competência legislativa privativa do Executivo. Lei que versa sobre tema de organização administrativa. Tese fixada em repercussão geral no âmbito do C. STF. Tema nº 917. ARE 878.911/RJ. Violação à separação dos poderes. Matéria afeta à reserva da administração. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XI e XIV, e 144 da Constituição Bandeirante. Precedentes. Ação procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2297445-05.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi, julgada em 18 de agosto de 2021);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 11.869, de 16.02.16. A norma “dispõe sobre a entrega domiciliar gratuita de medicamentos de uso contínuo à pessoa portadora de necessidade especial e/ou idosa, no âmbito do município de São José do Rio Preto/SP e dá outras providências”. Inadmissibilidade. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da reserva de administração. Precedentes do STF. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Ação procedente”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2035546-29.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos, julgada em 27 de julho de 2016);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n° 5.812, de 13 de dezembro de 2021, do Município de Mauá. Apontada violação aos artigos 5°, 47, incisos II, XIV, e XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Legislação impugnada que dispõe sobre a distribuição domiciliar de medicamentos aos idosos e portadores de doenças crônicas do grupo de risco da COVID-19 e pessoas em tratamentos oncológicos no Município de Mauá, e dá outras providências. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo no tocante à organização da Administração Pública, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Criação de despesas sem indicação de recursos. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2095823-98.2022.8.26.0000, Relator Desembargador Aroldo Viotti, julgada em 06 de setembro de 2022);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 5.432, de 26 de dezembro de 2018, do Município de Mauá, que “dispõe sobre o conjunto de exames preventivos destinados aos homens durante o pré-natal da parceira, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário-mínimo, no Município de Mauá e dá outras providências”. Processo legislativo. Iniciativa parlamentar. Impossibilidade na espécie. Matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Afronta aos artigos 5°, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado. Previsão de prazo para regulamentação da lei Imposição ao Executivo de obrigação. Descabimento. Invasão, também neste tópico, do Poder Legislativo na esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Fonte de custeio. Ausência de indicação. Inconstitucionalidade não caracterizada. Artigos 25, 174, inciso III e 176, inciso I, da Constituição do Estado. Lei que cria despesas, a despeito da falta de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

indicação da fonte de custeio, não deve ser declarada inconstitucional, mas apenas fica impedida de ter sua exequibilidade no exercício em que foi criada. Precedentes deste Órgão Especial e do Colendo Supremo Tribunal Federal. Pedido procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2300750-94.2020.8.26.0000, Relator Designado Desembargador Ricardo Anafe, julgada em 30 de junho de 2021).

No mesmo sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2013656-68.2015.8.26.0000, Relator Desembargador João Negrini Filho, julgada em 26.08.2015; Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2102262-09.2014.8.26.0000, Relator Desembargador Ferraz de Arruda, julgada em 12.11.2014; Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2152987-31.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Ferreira Rodrigues, julgada em 08.02.2017.

Pelo exposto, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n° 10.484/2022 do Município de Santo André, tornando definitiva a liminar concedida.

MATHEUS FONTES
Relator