



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000111785

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2224195-65.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é réu CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

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 RICARDO ANAFE (Presidente), AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, VICO MAÑAS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM E FÁBIO GOUVÊA.

São Paulo, 15 de fevereiro de 2023.

MATHEUS FONTES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2224195-65.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Guarulhos

Réu: Câmara Municipal de Guarulhos

Interessado: Procurador Geral de Justiça

Comarca: São Paulo

Voto nº 53.477

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.023, DE 13 DE JUNHO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE DISPÕE SOBRE NOTIFICAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE MEDIDAS À VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA - INICIATIVA PARLAMENTAR - NORMA PROGRAMÁTICA, GENÉRICA/ABSTRATA EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA DA GESTANTE - CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO FIGURAM ENTRE AS DE INICIATIVA LEGISLATIVA E EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL NO TEMA 917 DAQUELA CORTE - ARTIGOS 4º, PARÁGRAFO ÚNICO, 5º E 6º - INSTITUIÇÃO E DEFINIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃO PÚBLICO DO PODER EXECUTIVO - PREVISÃO DE INCIDÊNCIA DE MULTA E ACOMPANHAMENTO JURÍDICO GRATUITO - INCONSTITUCIONALIDADE POR INGRESSO NA ESFERA ESPECÍFICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INOBSERVÂNCIA DE RESERVA LEGAL - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", 111 E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA, NESSA EXTENSÃO, A LIMINAR CONCEDIDA.

Trata-se de ação direta de
 inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do
 Município de Guarulhos em face da Lei Municipal nº



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

8.023, de 13 de junho de 2022, que dispõe sobre "a notificação e implantação de medidas contra a violência obstétrica no âmbito do Município de Guarulhos".

Alega o autor que a lei, de iniciativa parlamentar, cria obrigações ao Município retirando do administrador a possibilidade de agir segundo os critérios de conveniência e oportunidade intrínsecos à Administração Pública, usurpando atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo.

Acrescenta que a iniciativa de leis que disponham sobre a estrutura, planejamento, organização e funcionamento da administração municipal pertence ao Chefe do Poder Executivo.

Aduz, ainda, que a lei impugnada violou os artigos 5º, 47, II, IV, XI, XIV, e XVIII, e 144, todos da Constituição Estadual, e incisos III, V, VII, VIII do artigo 63 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos.

Postula liminar para suspensão imediata da eficácia da Lei 8.023, de 13 de junho de 2022, do Município de Guarulhos, e no mérito procedência da ação para que seja declarada sua inconstitucionalidade.

A liminar foi concedida para suspender a eficácia da norma em questão até final julgamento do mérito da ação (fls. 39/41).

A Câmara Municipal de Guarulhos prestou informações (fls. 51/59).

A Procuradoria Geral do Estado, embora tenha sido citada, não se manifestou (fls. 61).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência parcial (fls. 68/74).

É o Relatório.

A Lei nº 8.023, de 13 de junho de 2022, do Município de Guarulhos, que dispõe sobre a notificação e a implantação de medidas contra a violência obstétrica, de iniciativa parlamentar, tem o seguinte teor:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

"Art. 1º Considera-se violência obstétrica todo ato praticado pelo médico, pela equipe hospitalar ou de quaisquer tipos de unidades de atendimento contra as mulheres gestantes, em trabalho de parto, puerpério ou abortamento.

Parágrafo único. O objetivo da presente Lei é mapear, notificar, esclarecer e implementar formas de erradicação e punição em casos de violência obstétrica visando, principalmente, a proteção das gestantes e das parturientes.

Art. 2º Para efeitos da presente Lei considerar-se-á três formas de violência obstétrica:

I - Considerar-se-á violência obstétrica na gestação:

a. negar atendimento à mulher ou impor dificuldades ao atendimento em postos de saúde ou hospitais onde são realizados o acompanhamento pré-natal;

b. realizar comentários constrangedores à mulher por sua cor/raça/etnia, idade, escolaridade, religião, crença, condição socio econômica, estado civil ou situação conjugal, orientação sexual, identidade de gênero, número de filhos;

c. ofender, humilhar ou xingar a mulher ou sua família;

d. negligenciar atendimento de qualidade;

e. agendar cesárea sem recomendação baseada em evidências científicas, atendendo aos interesses e conveniência da equipe médica.

II - Considerar-se-á violência obstétrica no parto:

a. recusa da admissão em hospital ou maternidade (peregrinação por leito);

b. impedimento da entrada de acompanhante escolhido pela mulher;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

c. procedimentos que incidam sobre o corpo da mulher e que causem dor ou dano físico como imobilizar pernas e braços, com toques físicos agressivos nas mamas como forma de orientar a amamentação, permitir exames de toques por pessoas que não respondem efetivamente ao acompanhamento de saúde da mulher como estagiários ou residentes sem ligação direta com o acompanhamento;

d. toda ação verbal ou comportamental que cause na mulher sentimento de inferioridade, vulnerabilidade, abandono, instabilidade emocional, medo, acuação, insegurança, perda da dignidade e integridade;

e. cesariana sem indicação clínica e sem consentimento da mulher;

f. realizar parto de mulheres em situação prisional algemadas ou amarradas;

g. impedir ou retardar o contato com bebê, bem como, negar informações sobre a saúde do recém nascido, bem como, dificultar o aleitamento materno na primeira hora de vida.

III - Considerar-se-á violência obstétrica em situações de abortamento:

a. realizar ameaças, acusação e culpabilização da mulher;

b. coação da mulher com finalidade de confissão e denúncia à polícia;

c. realização de procedimentos predominantemente invasivos, sem explicação, consentimento e, frequentemente, sem anestesia;

d. questionamento à mulher quanto à causa do abortamento;

e. negativa ou demora no atendimento à mulher em situação de abortamento.

Art. 3º Fica instituído campanhas de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

esclarecimentos sobre a violência obstétrica e orientação para denúncias no âmbito do Município de Guarulhos.

Parágrafo único. Estão incluídos na presente Lei os hospitais públicos e privados e filantrópicos, bem como prontos atendimentos ou similares, que realizem atendimento no Município de Guarulhos.

Art. 4º Para fins de notificação de violência obstétrica, o Poder Público instituirá órgão responsável para criação de mecanismos de denúncia como formulários de avaliação do serviço com campos de preenchimento que permitam a mulher reconhecer os procedimentos legais e ilegais realizados em seu atendimento.

Parágrafo único. O órgão público responsável deverá centralizar, organizar e divulgar os dados recolhidos periodicamente com vistas à elaboração de pesquisas, controle social e criação de mecanismos de acompanhamento e punição.

Art. 5º Em casos de denúncia envolvendo hospitais particulares e filantrópicos o Município instituirá multa e encaminhará a denunciante para acompanhamento jurídico gratuito.

Art. 6º Em casos de denúncia envolvendo hospitais públicos o Município instituirá sindicância e mecanismos de responsabilização aos servidores envolvidos, além de assegurar o acompanhamento jurídico gratuito da denunciante.

Art. 7º Nas campanhas de orientação sobre denúncias de violência obstétrica destacar-se-á o direito da paciente exigir cópia do seu prontuário junto à Instituição de Saúde, o atendimento na Defensoria Pública e órgão do Poder Público Municipal responsável por receber e acompanhar o trâmite da queixa.

Art. 8º Determina-se que não haverá especificação de tempo entre a ação e a denúncia.

Art. 9º A ausência de cópia do formulário citado no caput do art. 4º não será impedimento para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

acolhimento da denúncia.

Art. 10. As despesas de execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessárias.

Art. 11. Esta Lei entrará em vigor a partir da data de sua publicação”.

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 das vereadoras Carol Ribeiro, Janete Rocha Pietá, Sandra Gileno e Genilda Bernardes.

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.

Segundo orientação do Órgão Especial, lei municipal, de iniciativa parlamentar, que institui regras programáticas, genéricas e abstratas em matéria de saúde pública e assistência social, mesmo quando cria ou aumenta despesas para a administração local, não padece de vício de iniciativa nem viola o princípio da separação entre os poderes ou da reserva da administração, pois saúde pública e assistência social não estão entre as matérias cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, c.c. art. 144, ambos da Constituição Estadual e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, para fins de repercussão geral, no Tema 917 daquela Corte Suprema.

Assim, atendendo-se à natureza e extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo inscrever em regra jurídica a instituição de política municipal de combate e prevenção à violência obstétrica visando à saúde da gestante.

Nada obstante, ao determinar instituição (criação) de órgão responsável por receber as denúncias e enumerar-lhe atribuições - artigo 4º, parágrafo único -



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

; instituir sanção por ato ilícito dependente de lei - artigo 5º -; e determinar acompanhamento jurídico gratuito - artigo 6º -, a norma cuidou da organização administrativa e não observou a reserva legal, violando os arts. 5º, 24, § 2º, e 47, inciso II, XIV e XIX, "a", e 111 da Constituição Paulista, aplicáveis aos municípios por força do que dispõe o art. 144 da mesma Constituição Estadual.

Nesse sentido vem decidindo o Órgão Especial por acórdãos informados pelas mesmas razões de direito e cujas ementas transcrevo a seguir:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA CONTRA A LEI MUNICIPAL 3 .92 9/2 022 QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR, NO ÂMBITO MUNICIPAL, O PROGRAMA MULHER INDEPENDENTE, DESTINADO AO APOIO NA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. 1. MATÉRIA QUE NÃO É DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES, EXCETO EM RELAÇÃO AO CAPUT DO ART. 6º E ARTS. 7º E 8º DA MENCIONADA LEI. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL EM CASO ANÁLOGO. 2. CAPUT DO ART. 6º E ARTS. 7º E 8º DA LEI. OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 3. DEMANDA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2161527-58.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Campos Mello, j. 23.11.2022).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — Lei nº 5.367, DE 27 de agosto de 2018, do Município de Mauá, que Institui o Programa Municipal de Equoterapia, voltada para crianças e adultos portadores de deficiência física e/ou mental ou de distúrbio comportamental e a vítimas de acidentes, e dá outras providências - Matéria tratada na lei, que não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração — Preceitos estabelecidos nos artigos 3º, 4º e 5º, no entanto, que violam a Constituição Estadual em seus artigos 5º, 24, § 2º, 47, inciso II e XIV e XIX e 144 — Ação Procedente, em parte" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2111741-50.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 18.09.2019).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.995, de 25 de abril de 2019, do Município de Catanduva/SP, que dispõe sobre a implantação dos programas municipais de equoterapia, hidroterapia e fototerapia no Município de Catanduva e dá outras providências. Iniciativa parlamentar. Tema relacionado à instituição de programa de saúde pública. Exercício de competência normativa complementar dos Municípios. Vício de iniciativa não caracterizado, pois a norma impugnada, na essência, 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. Disposições contidas no artigo 1º e seu parágrafo único, bem como nos artigos 12 e 14 da lei impugnada, porém, que ingressam no campo da organização administrativa, impõem obrigações ao Executivo. Inconstitucionalidade quanto ao ponto. Ausência de previsão orçamentária que, por si só, não tem o condão de atribuir inconstitucionalidade à lei. Precedentes do C. STF. Pretensão parcialmente procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2123047-79.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi, julgada em 17.11.2021).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação e implantação do Programa 'Novo Olhar' com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências". Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas. Tema 917 do STF. Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa. Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2297483-17.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Claudio Godoy, julgada em 11.08.2021).

"Ação direta de inconstitucionalidade.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Lei nº 9.093, de 27 de novembro de 2018, do Município de Jundiaí, que "institui a Política Municipal de Atenção Integral à Saúde do Homem". Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento parcial. Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inocorrência de ofensa ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Norma de conteúdo programático sem comando imperativo. Inconstitucionalidade, contudo, da expressão "junto como Conselho Municipal de Saúde" constante no inciso VIII, do artigo 1º da Lei nº 9.093/2018. Dispositivo que ao eleger o órgão que deverá estimular e apoiar o programa de política pública instituída pela lei local impõe obrigação à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração. Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2057225-80.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafe, julgada em 14.08.2019).

Ressalte-se que a causa de pedir na ação direta de inconstitucionalidade é aberta, o que permite confronto da legislação impugnada com dispositivos constitucionais não suscitados na petição inicial (Tribunal Pleno, ADI nº 2.914/ES, Relatora Ministra Carmem Lúcia, DJe 01.06.2020).

Ante o exposto, julgo procedente em parte a ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 4º, parágrafo único; do artigo 5º; e do artigo 6º da Lei nº 8.023, de 13 de junho de 2022, do Município de Guarulhos, tornando definitiva, quanto a tais dispositivos, a liminar.

MATHEUS FONTES
RELATOR