



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Processo: PLL nº 067/2025

Tema: Dispõe sobre a modalidade de agendamento e cancelamento de consultas, exames e procedimentos médicos nas Unidades de Saúde do Município de Jacareí

Autoria: Vereador Juex Almeida

PARECER Nº 207.1/2025/SAJ/JACC

Ementa: Projeto de lei de iniciativa Parlamentar. Proteção à saúde. Vício de iniciativa. Matéria que cabe ao Prefeito. Precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo. Arquivamento. Sugestão para indicação.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador *Juex Almeida*, pelo qual pretende instituir disposições legais sobre a modalidade de agendamento e cancelamento de consultas, exames e procedimentos médicos nas Unidades de Saúde do Município de Jacareí, conforme melhor exposto em sua proposta.

2. Em síntese, o autor argumenta em sua justificativa que a medida tem o objetivo – dentre outros - de promover a modernização do acesso ao sistema de saúde.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. Os assuntos abarcados pelo presente projeto (saúde, serviços públicos e publicidade), não encontram restrições na repartição de competências entre os entes federados, cabendo ao Município atuar sobre tais temas desde que não contrarie as normas federais (tal como a Lei nº 8.080/1990¹), estaduais e também municipais.

2. Assim, embora caiba ao Município tratar dos temas anteriormente especificados, há de se identificar **quem** é autorizado a iniciar o processo legislativo sobre a matéria.

3. O artigo 40 da Lei Orgânica do Município (LOM), que estabelece as matérias de **competência exclusiva do Prefeito**, ao contrário do que consta da combativa justificativa de fls. 04/06, impede o prosseguimento deste projeto.

4. Isso porque, a despeito de sua vestimenta meramente *autorizativa*, seu conteúdo esbarra na Lei Orgânica Municipal:

Artigo 40 - São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, **estruturação** e atribuições das Secretarias ou departamentos equivalentes e **órgãos da Administração Pública**; (grifo nosso)

5. Como se vê, a LOM estabelece determinadas matérias que somente o Prefeito poderia iniciar, tal como a presente, que versa sobre a estruturação – sob o aspecto “autorização” – de órgão (arts. 1º a 5º, *Secretaria de Saúde*) da

¹ Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Administração Pública, de modo que os Vereadores não podem apresentar projetos tal como o que ora se analisa.

6. Justamente por isso, **não se aplica** o quanto decidido no Tema 917 pelo Supremo Tribunal Federal, pois o projeto trata da estrutura e atribuição dos órgãos do Poder Executivo.

7. As leis meramente *autorizativas*, ressalvados os casos de expressa previsão na Constituição ou Lei Orgânica, são inconstitucionais. Isso porque, *data maxima venia*, não cabe ao Legislativo autorizar o Executivo a promover medida que ele já poderia adotar por si só, isto é, sem a dita autorização.

8. Nesse sentido, censurando lei de iniciativa Parlamentar com conteúdo meramente autorizativo e de semelhante conteúdo, recente decisão do Tribunal de Justiça:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, do Município de Marília, que "DISPÕE SOBRE A MODALIDADE DE AGENDAMENTO E CANCELAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS MÉDICOS PARA OS USUÁRIOS DAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS." - Alegação de afronta aos artigos 5º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", e 144, da Carta Paulista. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa ao artigo 25 da Constituição Estadual - O Supremo Tribunal Federal já decidiu que "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". - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas há manifesta violação dos princípios da separação



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

dos poderes e da reserva da Administração, ao contrário de casos aparentemente semelhantes, julgados pelo C. Órgão Especial deste Tribunal - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos e diretrizes para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para gerenciar atividades de suas unidades de saúde, inclusive mediante utilização de aplicativo de informática, atribuindo-lhe diversas obrigações e inevitáveis despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade, como se dá com os artigos 2º, 3º, 5º, 6º e 7º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente. (ADI nº 2252384-19.2023.8.26.0000. Rel. Des. Sílvia Rocha. Julgada em 21.02.2024)

9. Assim, devido aos vícios acima apontados, que **não** possuem meios de serem corrigidos no âmbito do Poder Legislativo, a proposta não pode prosseguir validamente, cabendo a INDICAÇÃO² na forma do Regimento Interno, se assim entender o nobre proponente.

III. CONCLUSÃO

1. Face ao exposto, sem qualquer avaliação sobre o mérito da proposta, concluímos que a presente proposição **NÃO** reúne condições para tramitação, pelos vícios retro apontados (vício de iniciativa), recomendando-se o ARQUIVAMENTO.

² Art. 101. Indicação é a proposição em que o Vereador sugere medidas de interesse público à Administração Direta ou Indireta do Município, por estarem fora da competência do Poder Legislativo, de acordo com os artigos 27 e 28 da Lei Orgânica Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

2. Acaso outro seja o entendimento, a proposição deverá ser submetida as Comissões de Constituição e Justiça e Saúde e Assistência Social.

3. Se receber parecer favorável das referidas comissões e encaminhado ao Plenário, sujeitar-se-á a apenas um turno de discussão e votação e dependerá do voto favorável da maioria simples, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara.

4. Neste tipo de proposição, **não** deve ser colhido o voto do Presidente do Legislativo, salvo se houver empate.

5. É o parecer.

Jacareí, 24 de junho de 2025.

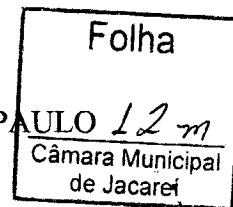
Jorge Alfredo Cespedes Campos
Consultor Jurídico Legislativo

Acolho o parecer, por
seus próprios fundamentos.
A Secretaria Legislativa.

WAGNER TADEU BACCARO MARQUES
Secretário-Diretor Jurídico



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2024.0000127912

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2252384-19.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. LUCIANA BRESCIANI (COM DECLARAÇÃO), BERETTA DA SILVEIRA, RICARDO DIP, COSTABILE E SOLIMENE E FIGUEIREDO GONÇALVES.", de conformidade com o voto da Relatora, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, GOMES VARJÃO, PAULO AYROSA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE E TASSO DUARTE DE MELO.

São Paulo, 21 de fevereiro de 2024.

SILVIA ROCHA

RELATORA

Assinatura Eletrônica



Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2252384-19.2023.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Marília

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Marília

Voto nº 36537.

- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, do Município de Marília, que "DISPÕE SOBRE A MODALIDADE DE AGENDAMENTO E CANCELAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS MÉDICOS PARA OS USUÁRIOS DAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS." - Alegação de afronta aos artigos 5º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", e 144, da Carta Paulista.
- Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa ao artigo 25 da Constituição Estadual - O Supremo Tribunal Federal já decidiu que "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".
- Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração, ao contrário de casos aparentemente semelhantes, julgados pelo C. Órgão Especial deste Tribunal - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos e diretrizes para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para gerenciar atividades de suas unidades de saúde, inclusive mediante utilização de aplicativo de informática, atribuindo-lhe diversas obrigações e inevitáveis despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual.
- De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade, como se dá com os artigos 2º, 3º, 5º, 6º e 7º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente.

Trata-se de ação proposta pelo Prefeito do Município de Marília, visando obter declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, que "DISPÕE SOBRE A MODALIDADE DE AGENDAMENTO E CANCELAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS MÉDICOS PARA OS USUÁRIOS DAS UNIDADES DE SAÚDE



DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.” (fl. 42).

O autor sustenta que: a) a lei institui modalidade de agendamento e cancelamento de consultas médicas, exames e procedimentos médicos para os usuários das unidades de saúde do município, de forma que o Poder Legislativo extrapolou a sua alçada constitucional e interferiu diretamente na atuação concreta da administração pública municipal, cuja atividade precípua de planejamento, organização e direção de serviços e políticas públicas abrange a concepção de programas como o instituído pela lei em análise; b) a norma, de iniciativa do Poder Legislativo, é materialmente inconstitucional, porque viola o princípio federativo previsto nos artigos 2º e 18 da Constituição Federal; c) a pretexto de regulamentar diretriz de política pública, o Legislativo delimitou tarefas específicas a cargo de órgão do Poder Executivo, como o desenvolvimento de aplicativo de agendamento das consultas, além de obrigação expressa às Unidades de Saúde, atinente à afixação de cartazes com o conteúdo da lei; d) conquanto o objetivo da lei seja facilitar o agendamento e cancelamento de consultas e exames pelos usuários, o Legislativo municipal não pode pretender, mediante projeto de lei de autoria parlamentar, usurpar do Executivo a sua função de planejamento e implantação de sistemas que impactam tanto a estrutura administrativa quanto a orçamentária do município; e) é certo que haverá ônus, uma vez que a implantação do sistema exige recursos humanos, equipamentos, tecnologia da informação, rede lógica, dentre outros, implicando aumento de despesa, no mínimo para contratação de pessoal capacitado para o desenvolvimento do aplicativo ou, ainda, a realocação de recursos originariamente afetados a outras ações ou programas sociais já em execução; f) a Secretaria da Saúde, por meio do Protocolo Administrativo nº 840/2023, manifestou-se sobre as determinações contidas na lei, evidenciando *“a necessidade de aporte de equipamentos/recursos, tais quais, ampliação de linhas telefônicas/ramais nas unidades de saúde, aparelhos telefônicos, computadores, kit multimídia, ampliação da rede lógica, além de recursos humanos específicos para esta ação, haja vista que na maior parte das UBS não há profissional específico para atividades administrativas”* (sic, fl. 5), bem como registrou,



no despacho nº 8, a necessidade de 24 assistentes administrativos para as 9 equipes das Unidades Básicas de Saúde do Município, solicitando o dimensionamento para os demais serviços de saúde da rede municipal, a fim de atender ao disposto no projeto de lei, sendo, portanto, inquestionável que a lei representa interferência indevida do Legislativo em assuntos privativos do Poder Executivo, adentrando em seus critérios de conveniência e oportunidade, sem falar na alteração da rotina e da estrutura das unidades administrativas, de modo que há ofensa ao art. 47, inc. XIX, "a", da Constituição Estadual; g) ao criar despesas ao erário, sem indicar e especificar a origem do recurso para fazer frente ao novo encargo, e conquanto haja previsão genérica no art. 6º da lei, há desrespeito direto ao art. 25 da Constituição do Estado, além do risco de comprometimento das contas do governo, diante da elevação dos índices de gastos públicos que superem os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; h) não foi feito nenhum estudo de estimativa e impacto orçamentário e financeiro, afrontando, também, o art. 113 do ADCT da Constituição Federal; i) a lei viola os artigos 5º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição do Estado; j) deve ser deferida tutela de urgência, para a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, até o julgamento do mérito, de modo a evitar prejuízo para a administração municipal.

Foi deferida tutela de urgência, para suspender a eficácia da lei impugnada, até o julgamento do mérito (fls. 46/48).

Em seguida, o Presidente da Câmara Municipal de Marília prestou informações, defendendo a constitucionalidade da norma impugnada (fls. 58/71), e a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (fls. 111/114).

Segundo o Presidente da Câmara Municipal, não houve vício de iniciativa nem infração do princípio da separação dos poderes, porque a competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde é



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, na forma do art. 24, XII, da Constituição Federal, competindo aos Municípios a suplementação, naquilo que couber, de acordo com o interesse local, na forma do art. 30, I e II, também da Carta Magna, tendo havido, além disso, regular tramitação do processo legislativo. A seu ver, a lei em exame, observando o disposto no art. 196 da Constituição Federal, “busca assegurar o acesso universal às ações e serviços de saúde, fazendo inserir, no ordenamento local, dispositivos que autorizam a realização de agendamentos de consultas, exames e procedimentos médicos através de telefone e aplicativos de internet, de forma a ampliar o acesso da população aos serviços de saúde e garantir maior eficiência na prestação dos serviços públicos.” (fls. 62/63). Alega que, conforme decisão proferida na ADIN nº 2113909-54.2021.8.26.0000, Rel. o E. Des. Décio Notarangeli, j. 27.4.2022, o Órgão Especial rechaçou as alegações de vícios formais e materiais de legislação idêntica (fls. 64/65), de forma que igual tratamento deve ser dado à norma impugnada. Diz que, além disso, é dever dos gestores municipais garantir a fruição de tais direitos, não havendo que se cogitar em criação de despesas para tanto, ou ainda, a suposta necessidade de realocação de recursos, com a também suposta violação ao art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, raciocínio ao qual se soma o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, quando da análise do Tema nº 917 de Repercussão Geral, cuja tese fixada estabelece que o Poder Legislativo pode, por meio de leis, criar despesas ao Executivo, desde que não interfira na estrutura ou na atribuição de seus órgãos nem no regime jurídico de servidores públicos, matérias estas sujeitas à reserva da administração.

A Procuradoria-Geral de Justiça destacou que: a) o ato normativo impugnado extrapola os limites da iniciativa parlamentar, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública (unidades de saúde), inclusive consignando-lhes novas atribuições, invadindo a reserva da Administração, bem como, se houver aumento de despesa pública, a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, o que é corroborado, “*a contrario sensu*”, pelo Tema 917 de repercussão geral; b) a falta de previsão orçamentária não causa a inconstitucionalidade da lei, mas a

sua ineficácia no exercício financeiro do início da sua vigência, não havendo, por isso, ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual; c) não se pode falar em mácula ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, porque o ato normativo impugnado não cria nem altera despesa obrigatória ou renúncia de receita, situações estas, sim, que justificariam a necessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A Procuradora-Geral do Estado foi citada, mas não se manifestou (fls. 51/53, 55 e 106).

É o relatório.

A Lei Municipal nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, estabelece a utilização de aplicativo de informática destinado a “agendar ou cancelar” “consultas médicas, exames e procedimentos médicos nas unidades de saúde” do Município de Marília (artigo 1º).

Estes os termos da lei:

“LEI ORDINÁRIA NÚMERO 9001 DE 11 DE SETEMBRO DE 2023.

DISPÕE SOBRE A MODALIDADE DE AGENDAMENTO E CANCELAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS MÉDICOS PARA OS USUÁRIOS DAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Eduardo Duarte do Nascimento, Presidente da Câmara Municipal de Marília, Estado de São Paulo, nos termos do artigo 44, §§ 3º e 7º, da Lei Orgânica do Município, promulga a seguinte Lei Ordinária:

Art. 1º. Os usuários das Unidades de Saúde do Município poderão agendar ou cancelar, por telefone e aplicativo via internet, as suas consultas médicas, exames e procedimentos médicos nas unidades de saúde.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Parágrafo único. O cancelamento de consulta deverá ser realizado com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas.

Art. 2º. O agendamento e cancelamento de que trata esta Lei somente será possível nas Unidades de Saúde na qual o usuário já estiver previamente cadastrado e identificado.

Art. 3º. Na ocasião da consulta, o paciente deverá apresentar a sua carteira de identidade e o cartão do Sistema Único de Saúde - SUS.

Art. 4º. As Unidades de Saúde deverão afixar, em local visível à população, material indicativo do conteúdo desta Lei, bem como os respectivos números de telefones e endereço eletrônico do aplicativo que ocorrerão os respectivos agendamentos e cancelamentos, e inclusive indicando os procedimentos a serem adotados pela população.

Art. 5º. A presente lei será regulamentada pelo Poder Executivo Municipal.

Art. 6º. As despesas decorrentes com a presente lei decorrerão por conta de verbas próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data da publicação."

A separação dos poderes da União é princípio fundamental da República e cláusula pétrea (artigos 2º e 60, § 4º, III, da Constituição Federal).

Do mesmo modo, a Constituição do Estado de São Paulo estabelece que os poderes do Estado, Legislativo, Executivo e Judiciário, são independentes e harmônicos entre si (artigo 5º, *caput*), vedando-se a qualquer deles delegar atribuições (*idem*, § 1º).

O artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual, ao dispor sobre a iniciativa legislativa, enumera quais matérias são de iniciativa



exclusiva do Governador do Estado, a saber: "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".

O artigo 25 prevê que "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" (*caput*), ponderando que "O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários" (parágrafo único).

O artigo 47, II, XI, XIV e XIX, "a", confere ao Governador competência privativa para exercer a direção superior da administração estadual, "praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo" (g.n.), e iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na própria Constituição.

Já o artigo 144 dispõe que os Municípios têm autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, mas devem atender aos princípios estabelecidos na Carta Estadual e na Constituição Federal, o que compreende os princípios e normas atinentes à separação das funções de Estado e aos limites da competência de cada esfera de poder.

Em primeiro lugar, não se vislumbra infração ao artigo 25 da Constituição Paulista.

Este Órgão Especial tem decidido, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que a falta de indicação, na lei, da sua fonte de custeio não implica inconstitucionalidade, mas, tão somente, a

sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário.

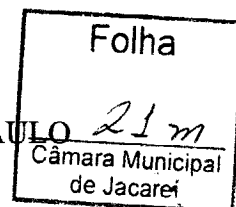
Nesse sentido, do Órgão Especial desta Corte são
as seguintes decisões:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.704/2020 do Município de Sertãozinho que inclui placas informativas com o número do 'Disque Denúncia' e o endereço eletrônico do canil municipal de Sertãozinho em abrigos, pontos de parada, cemitérios e demais recintos da cidade, para denúncia de maus tratos aos animais. ARTIGO 1º, PRIMEIRA PARTE – Ausência de transgressão a princípios constitucionais – Dispositivo que, a despeito de derivar de lei de iniciativa parlamentar, não interfere em atos de gestão administrativa, mas confere publicidade e transparência dos atos da Administração Pública, garantindo efetividade ao direito de acesso à informação – Princípio da reserva de administração que não é diretamente afetado, mesmo em se tratando de lei que cria despesa para a Administração Pública, posto que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ). ARTIGO 1º, PARTE FINAL E ARTIGO 3º – Dispositivos que versam sobre os locais de instalação das placas informativas e prazo para regulamentação da medida – Interferência em atos de competência exclusiva da Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é reservada ao chefe do Poder Executivo – Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV E XIX, e 144 da Constituição Estadual. ARTIGO 2º – Alegação de falta de indicação dos recursos para atendimento dos novos encargos – Rejeição – Entendimento consolidado do E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que 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 – Indicação genérica acerca da origem dos recursos, presente no dispositivo em questão, que se revela suficiente para o atendimento do preceito constitucional – Precedentes – **AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE** (ADIN nº 2282715-52.2021.8.26.0000, rel. Des. Luís Fernando Nishi, j. 01.03.2023, g.n.).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Santo André. Lei Municipal nº 10.508, de 17.05.22, autorizando a instituição



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



do "Programa Banco de Ração, Utensílios e Equipamentos", destinado à atenção animal. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Inconstitucionalidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da 'reserva de administração' e da separação dos poderes. A norma invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ademais, matéria já regulamentada pelo Decreto nº 17.872, de 13 de janeiro de 2022, de autoria do Prefeito. Fonte de custeio. Ausente o vício. Leis dessa natureza criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Ação procedente (ADIN nº 2186138-75.2022.8.26.0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 15.02.2023, g.n.).

Na mesma linha, são os julgados do Supremo Tribunal Federal:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. 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. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente." (ADI nº 3599/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ-e de 14.09.2007, g.n.)

Em segundo lugar, é certo que não houve vício de iniciativa, o que afasta a alegação de ofensa ao artigo 47, XI, da Constituição Estadual, porque a matéria da lei impugnada não se encaixa entre as matérias de competência privativa do Governador do Estado e dos Prefeitos dos Municípios.

A lei em exame não cria órgãos públicos, nem altera o perfil, a vocação institucional, a competência e o panorama das atribuições legais dos órgãos já existentes.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal firmou tese, no julgamento do tema de repercussão geral nº 917 (*leading case*: ARE 878.911, relator Ministro Gilmar Mendes), afirmando que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".

Além disso, eventual desrespeito ou incompatibilidade da lei questionada com a Lei de Responsabilidade Fiscal não relevam, para o julgamento deste feito, porque "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais" (TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 2156050-54.2022. 8.26.0000, rel. Des. Márcia Dalla Déa Barone, j. 08.02.2023).

Não se evidencia, ademais, violação ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, porque, como já decidiu este



C. Órgão Especial, “a hipótese dos autos não constitui proposta legislativa que cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita (matéria fiscal), de sorte que não há obrigatoriedade da apresentação de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.” (ADIN nº 2218796-89.2021.8.26.0000, rel. Des. Cristina Zucchi, j. 27.04.2022). No mesmo sentido: ADIN nº 2207614-09.2021.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. 16.03.2022.

Não obstante tudo quanto foi dito, houve intromissão do Poder Legislativo no plano das atribuições privativas do Poder Executivo, no que toca à gestão de políticas públicas.

Isso porque, além de instituir o programa e traçar os seus contornos, a lei em exame impõe obrigações específicas à Administração, como a de desenvolver e de colocar em funcionamento o aplicativo de informática, bem como a de - a par de dar publicidade à lei - orientar a população em relação aos procedimentos que deverão ser adotados para a utilização do recurso eletrônico (artigo 4º), assim como consequentes e inevitáveis despesas para o desenvolvimento, execução e manutenção do referido aplicativo, o que não se admite.

É suficiente crível e lógico, consoante apontado pelo Prefeito, que a efetiva implantação do sistema previsto na lei envolve, além da ampliação da rede telefônica e da aquisição de equipamentos de informática, assim como de tecnologia da informação, rede lógica e desenvolvimento do aplicativo, também a realocação de recursos humanos para a execução da atividade administrativa, interferindo diretamente na gestão das unidades de saúde e, em última análise, desviando os profissionais ali atuantes da sua atividade-fim.

A hipótese, observo, não se confunde com as dos precedentes tratados na ADIN nº 2113909-54.2021.8.26.0000, relator o Eminentíssimo Desembargador Décio Notarangel, j. em 27.4.2022, e na ADIN nº 2197095-43.2019.8.26.0000, relator o Eminentíssimo Desembargador Péricles Piza,

j. em 11.3.2020, assim ementadas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.051, DE 26 DE ABRIL DE 2021, DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ – AGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS MÉDICAS DE IDOSOS, DEFICIENTES E PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL – INEXISTÊNCIA – TEMA Nº 917 DO STF – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Não usurpa competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Tema nº 917 do STF. 2. Previsão legal de agendamento telefônico de consultas médicas a parcela dos munícipes não configura ingerência na Administração Pública. Precedentes. Medida que privilegia o princípio da eficiência, simplifica e reduz filas no atendimento, além de assegurar tratamento digno e condizente com a condição apresentada pelos pacientes beneficiados. 3. Ampliação das modalidades de agendamento que não implica necessariamente no aumento de despesas públicas, senão na racionalização dos recursos destinados à prestação dos serviços. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente. (ADIN nº 2113909-54.2021.8.26.0000, rel. Des. Décio Notarangeli, j. 27.4.2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.698/2019, do Município de Itapecerica da Serra, que "dispõe sobre a possibilidade do agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e para pessoas com deficiências já cadastradas nas unidades de saúde do Município". Pretendida

a inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes, em razão da usurpação da competência legiferante exclusiva do Poder Executivo, bem como por ausência de indicação da fonte de custeio para sua implementação. Inexistência de mácula constitucional. Compatibilidade ao entendimento do Pretório Excelso (Tema 917). Lei objurgada que não trata da estrutura da Administração Pública ou da atribuição de seus órgãos, tampouco do regime jurídico de seus servidores. Ausência de vício de iniciativa. Princípio da separação de poderes observado. Silêncio da norma quanto à fonte de receita para a sua implementação não configura, "per si", vício de inconstitucionalidade. Texto normativo institui orientações genéricas e não indica a criação de despesas à municipalidade. Ainda que se incorra em eventual surgimento de ônus, remanesce a possibilidade de remanejamento orçamentário ou complementação através de verbas adicionais, sem se olvidar da possibilidade de postergação do planejamento de gastos para o exercício orçamentário subsequente. - Ação julgada improcedente. (ADIN nº 2197095-43.2019.8.26.0000, rel. Des. Péricles Piza, j. 11.3.2020)

De fato, naquelas ações diretas de inconstitucionalidade, as leis dispunham apenas quanto à possibilidade de agendamento telefônico de consultas médicas dirigida a parcela da população (idosos, deficientes e pessoas com mobilidade reduzida), e, no caso da ADIN nº 2197095-43.2019.8.26.0000, com maior restrição, limitando-a aos usuários previamente cadastrados nas unidades de saúde, situação bastante diversa da aqui em exame, em que a lei estipula não só que todos os usuários do sistema de saúde municipal, indistintamente, poderão agendar ou cancelar, por telefone, as suas consultas médicas, exames e procedimentos médicos, mas,



também, que, para isso, o Município colocará à disposição desses usuários “aplicativo via internet”, ou seja, recurso de informática ainda inexistente e que precisará ser desenvolvido pelo Município, interferindo diretamente na gestão administrativa.

Não se vê, também, semelhança com o que foi decidido pelo ilustre Ministro André Mendonça nos autos do ARE nº 1.365.140/RO, envolvendo “a constitucionalidade da Lei municipal nº 2.638, de 2019, de Porto Velho, que *“autoriza o Executivo Municipal a criar o aplicativo “SEGURAS” e dá outras providências”*”.

Naquela decisão, ficou assentado que, “para aferir qualquer divergência quanto ao entendimento fixando [sic] no acórdão recorrido e examinar a plausibilidade dos argumentos trazidos no apelo extremo, seria necessária a análise da legislação local, o que é inviável no campo extraordinário, ante o óbice do enunciado nº 280 da Súmula do STF.”, de sorte que, respeitado entendimento contrário, aquela decisão se restringiu apenas a análise mais aprofundada da interpretação relativa ao Tema nº 917 de repercussão geral, concluindo que, “em casos semelhantes, envolvendo leis municipais”, a Corte Suprema “tem compreendido pela constitucionalidade da norma”, como, de fato, o é e já foi dito antes, já que, repito, “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Não se nega que a medida prevista na lei pode simplificar e reduzir filas no atendimento, redundando na melhoria da prestação do serviço público, mas a escolha pela conveniência e oportunidade da utilização da modalidade de agendamento e cancelamento de consultas médicas, exames e procedimentos médicos, por meio telefônico ou por aplicativo de informática - este ainda inexistente, não custa repetir -, compete ao Chefe do Executivo, sob pena de indevida ingerência na Administração.

Assim sendo, no específico caso em exame, a lei

afronta os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual e o princípio da reserva da administração, que “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo, diante da divisão funcional dos poderes e consequente vedação da chamada *ultra vires legislatoris*” (STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp nº 1.958.756/PA, rel. Ministro Francisco Falcão, j. 28/3/2022, DJe de 31/3/2022).

Embora o Poder Legislativo possa elaborar leis com normas genéricas sobre políticas públicas e destacar recursos, nas leis orçamentárias de sua competência, para determinada área ou ação, não pode disciplinar, concretamente, o modo como a Administração deve agir, no enfrentamento de determinado problema.

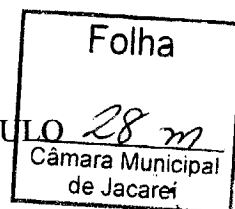
A lei em tela não contém, apenas, conceitos e diretrizes para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir quanto ao gerenciamento de atividades das unidades de saúde, o que, repita-se, fere a Constituição Estadual.

E nem se poderia alegar que os artigos da lei são apenas normas “autorizativas” da Administração, porque, na verdade, a Lei nº 9.001/2023, do Município de Marília, utiliza verbos imperativos, a exemplo dos contidos nos artigos 4º e 5º, de forma que a criação e utilização do aplicativo de informática, a que se refere a lei, não se trata de mera faculdade do Poder Executivo, mas de imposição do Poder Legislativo.

Assim sendo, os artigos 1º e 4º da lei impõem obrigações ao Poder Executivo ou disciplinam, efetivamente, o modo como ele deveria agir, para gerenciar atividades das unidades de saúde do Município de Marília, atinentes ao agendamento ou cancelamento de consultas médicas, exames e procedimentos médicos, por meio de telefone ou aplicativo de informática, sendo, portanto, inconstitucionais.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Os artigos 2º, 3º, 5º, 6º e 7º, ainda que não traduzam invasão à esfera de competência da Administração, não subsistem de forma isolada, razão pela qual também ficam atingidos pelo decreto de inconstitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que, “Segundo a teoria da divisibilidade das leis, em sede de jurisdição constitucional, aqueles dispositivos que não apresentem vício de inconstitucionalidade devem permanecer válidos” (ADI 4.081, rel. Min. Edson Fachin, j. 22.11.2015). Por outro lado, também decidiu que somente os “dispositivos legais que puderem subsistir autonomamente não são abarcados pelo juízo de inconstitucionalidade” (ADI 1.942, rel. Min. Edson Fachin, j. 18.12.2015, *g.n.*).

Assim, se os dispositivos constitucionais forem dependentes dos dispositivos inconstitucionais e não puderem subsistir independentemente, por sua subsistência mostrar-se ilógica ou inútil – o que ocorre com os artigos 2º, 3º, 5º, 6º e 7º da lei em questão – é necessário incluí-los na declaração de inconstitucionalidade.

Nesse mesmo sentido, o Órgão Especial desta Corte já pontuou que a preservação de dispositivos isolados, em lei cuja substância foi declarada inconstitucional, “só é possível, evidentemente, quando os dispositivos aproveitados puderem subsistir autonomamente, porque, ao contrário, se existir relação de dependência ou de interdependência entre os dispositivos (na parte constitucional e inconstitucional), a inconstitucionalidade deve abranger toda norma, o que pode ocorrer mesmo que o autor não tenha pedido a declaração da primeira parte. É o que se denomina declaração de inconstitucionalidade por extensão ou arrastamento” (ADIN nº 2191295-97.2020.8.26.0000, rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 31.03.2021, *g.n.*).

Houve, portanto, clara violação à Constituição Paulista, o que impõe reconhecer a inconstitucionalidade integral da Lei nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, do Município de Marília.

Tratando de situações análogas, há diversos precedentes deste C. Órgão Especial, de que são exemplos os seguintes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.190, de 08 de julho de 2022, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que institui o programa de 'fornecimento de absorventes higiênicos como política de combate à pobreza menstrual' - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes – **POLÍTICA PÚBLICA** – Possibilidade de iniciativa concorrente de leis que instituam normas programáticas, genéricas e abstratas em relação à saúde pública e assistência social, desde que não adentrem nas atribuições da Administração para a sua implementação – Circunstância em que a norma objurgada não se limita a definir conceitos e objetivo do programa, mas avança sobre a forma da sua implementação e o público 'específico' a ser alcançado, afastando-se do caráter meramente autorizativo e implicando atribuições de órgãos da Administração ligados à saúde e assistência social – Norma que é reputada inconstitucional, segundo precedentes deste Órgão Especial em matéria idêntica - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual - **REGULAMENTAÇÃO** – Determinação no artigo 3º da referida Lei da sua regulamentação pelo Poder Executivo no prazo máximo de 60 (sessenta) dias - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada também nesse dispositivo - Precedentes deste Órgão Especial – Inconstitucionalidade reconhecida a despeito dos nobres motivos que levaram à edição da Lei impugnada, com atribuição de efeitos 'ex tunc' - Ação julgada procedente (ADIN nº 2165244-78.2022.8.26.0000, rel. Des. Jacob Valente, j. 08.02.2023).

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 14.147, de 16 de março de 2022, do Município de São José do Rio Preto/SP, que 'cria a doação solidária da saúde, que possibilita ao contribuinte, no pagamento de dívidas municipais, da administração direta e indireta, que doe a diferença entre o valor da conta até a próxima unidade de real, ao Fundo Municipal da Saúde' – Inexistência de mácula ao artigo 25 da Carta Estadual pela simples ausência de previsão orçamentária à aplicação da lei – Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local – Inviabilidade – Tese fixada em repercussão geral no âmbito do C. STF – Tema nº 917 – ARE 878.911/RJ – Lei que disciplina tema relacionado à reserva da administração, estabelecendo obrigações ao

Executivo local, dispondo sobre definição de receitas de fundo municipal – Natureza 'autorizativa' da norma, quanto à celebração de convênios, que não impede o reconhecimento de nulidade – Violação à separação dos poderes – Ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, incisos II, XIV, e XIX, alínea 'a', e 144, da Constituição Bandeirante – Precedentes – Ação procedente (ADIN nº 2063536-82.2022.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 21.09.2022).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.173, de 20 de maio de 2022, de iniciativa parlamentar, do Município de São José do Rio Preto, que "institui a Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar". Alegado vício de iniciativa e apontada violação aos artigos 5º, 24, § 2º, inciso I, 47, incisos II e XI, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como aos princípios da separação dos poderes e da razoabilidade. Diploma legislativo municipal que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ações voltadas à educação de crianças e adolescentes, não cria ou extingue Secretarias e órgãos do Poder Executivo Municipal; não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; bem como não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos. Matéria nele versada que não se insere entre as de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Tema 917 de repercussão geral. Artigo 5º da lei impugnada que, no entanto, cria obrigações para sua execução por parte da Administração Pública, invadindo competência privativa do Poder Executivo Municipal para cuidar das questões afetas à gestão administrativa, demonstrando incompatibilidade com os artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade do artigo 5º da lei impugnada. Ação parcialmente procedente (ADIN nº 2123586-74.2022.8.26.0000, rel. Des. Aroldo Viotti, j. 14.09.2022).

Diante do exposto, julgo o pedido procedente, para declarar a inconstitucionalidade integral da Lei nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, do Município de Marília.

SILVIA ROCHA
Relatora



Órgão Especial – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2252384-19.2023.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA

Interessado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
MARÍLIA

DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE

Nº 31.321

Reporto-me aos termos do relatório da ilustre e culta Relatora Sorteada, Desembargadora Silvia Rocha:

Trata-se de ação proposta pelo Prefeito do Município de Marília, visando obter declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, que “DISPÕE SOBRE A MODALIDADE DE AGENDAMENTO E CANCELAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS MÉDICOS PARA OS USUÁRIOS DAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.” (fl. 42).

O autor sustenta que: a) a lei institui modalidade de agendamento e cancelamento de consultas médicas, exames e procedimentos médicos para os usuários das unidades de saúde do município, de forma que o Poder Legislativo extrapolou a sua alçada constitucional e interferiu diretamente na atuação concreta da administração pública municipal, cuja atividade precípua de planejamento, organização e direção de serviços e políticas públicas abrange a concepção de programas como o instituído pela lei em análise; b) a norma, de iniciativa do Poder Legislativo, é materialmente inconstitucional, porque viola o princípio federativo previsto nos artigos 2º

e 18 da Constituição Federal; c) a pretexto de regulamentar diretriz de política pública, o Legislativo delimitou tarefas específicas a cargo de órgão do Poder Executivo, como o desenvolvimento de aplicativo de agendamento das consultas, além de obrigação expressa às Unidades de Saúde, atinente à afixação de cartazes com o conteúdo da lei; d) conquanto o objetivo da lei seja facilitar o agendamento e cancelamento de consultas e exames pelos usuários, o Legislativo municipal não pode pretender, mediante projeto de lei de autoria parlamentar, usurpar do Executivo a sua função de planejamento e implantação de sistemas que impactam tanto a estrutura administrativa quanto a orçamentária do município; e) é certo que haverá ônus, uma vez que a implantação do sistema exige recursos humanos, equipamentos, tecnologia da informação, rede lógica, dentre outros, implicando aumento de despesa, no mínimo para contratação de pessoal capacitado para o desenvolvimento do aplicativo ou, ainda, a realocação de recursos originariamente afetados a outras ações ou programas sociais já em execução; f) a Secretaria da Saúde, por meio do Protocolo Administrativo nº 840/2023, manifestou-se sobre as determinações contidas na lei, evidenciando “a necessidade de aporte de equipamentos/recursos, tais quais, ampliação de linhas telefônicas/ramais nas unidades de saúde, aparelhos telefônicos, computadores, kit multimídia, ampliação da rede lógica, além de recursos humanos específicos para esta ação, haja vista que na maior parte das UBS não há profissional específico para atividades administrativas” (sic, fl. 5), bem como registrou, no despacho nº 8, a necessidade de 24 assistentes administrativos para as 9 equipes das Unidades Básicas de Saúde do Município, solicitando o dimensionamento para os demais serviços de saúde da rede municipal, a fim de atender ao disposto no projeto de lei, sendo, portanto, inquestionável que a lei representa interferência indevida do Legislativo em assuntos privativos do Poder Executivo, adentrando em seus critérios de conveniência e oportunidade, sem falar na alteração da rotina e da estrutura das unidades administrativas, de modo que há ofensa ao art. 47, inc. XIX, “a”, da Constituição Estadual; g) ao criar despesas ao erário, sem indicar e especificar a origem do recurso para fazer frente ao novo encargo, e conquanto haja previsão genérica no art. 6º da lei, há desrespeito direto ao art. 25 da Constituição do Estado, além do risco de comprometimento das contas do governo, diante da elevação dos índices de gastos públicos que superem os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; h) não foi feito nenhum estudo de estimativa e impacto orçamentário e financeiro, afrontando, também, o art. 113 do ADCT da Constituição

Federal; i) a lei viola os artigos 5º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, e 144 da Constituição do Estado; j) deve ser deferida tutela de urgência, para a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 9.001, de 11 de setembro de 2023, até o julgamento do mérito, de modo a evitar prejuízo para a administração municipal.

Foi deferida tutela de urgência, para suspender a eficácia da lei impugnada, até o julgamento do mérito (fls. 46/48).

Em seguida, o Presidente da Câmara Municipal de Marília prestou informações, defendendo a constitucionalidade da norma impugnada (fls. 58/71), e a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (fls. 111/114).

Segundo o Presidente da Câmara Municipal, não houve vício de iniciativa nem infração do princípio da separação dos poderes, porque a competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, na forma do art. 24, XII, da Constituição Federal, competindo aos Municípios a suplementação, naquilo que couber, de acordo com o interesse local, na forma do art. 30, I e II, também da Carta Magna, tendo havido, além disso, regular tramitação do processo legislativo. A seu ver, a lei em exame, observando o disposto no art. 196 da Constituição Federal, “busca assegurar o acesso universal às ações e serviços de saúde, fazendo inserir, no ordenamento local, dispositivos que autorizam a realização de agendamentos de consultas, exames e procedimentos médicos através de telefone e aplicativos de internet, de forma a ampliar o acesso da população aos serviços de saúde e garantir maior eficiência na prestação dos serviços públicos.” (fls. 62/63). Alega que, conforme decisão proferida na ADIN nº 2113909-54.2021.8.26.0000, Rel. o E. Des. Décio Notarangeli, j. 27.4.2022, o Órgão Especial rechaçou as alegações de vícios formais e materiais de legislação idêntica (fls. 64/65), de forma que igual tratamento deve ser dado à norma impugnada. Diz que, além disso, é dever dos gestores municipais garantir a fruição de tais direitos, não havendo que se cogitar em criação de despesas para tanto, ou ainda, a suposta necessidade de realocação de recursos, com a também suposta violação ao art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, raciocínio ao qual se soma o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, quando da análise do Tema nº 917 de Repercussão Geral, cuja tese fixada estabelece que o Poder Legislativo pode, por meio de leis, criar despesas ao Executivo, desde que não interfira na estrutura ou na atribuição de seus órgãos nem no regime jurídico de servidores públicos, matérias estas sujeitas à reserva da administração.

A Procuradoria-Geral de Justiça destacou que:
a) o ato normativo impugnado extrapola os limites da iniciativa parlamentar, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública (unidades de saúde), inclusive consignando-lhes novas atribuições, invadindo a reserva da Administração, bem como, se houver aumento de despesa pública, a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, o que é corroborado, “a contrario sensu”, pelo Tema 917 de repercussão geral; b) a falta de previsão orçamentária não causa a inconstitucionalidade da lei, mas a sua ineficácia no exercício financeiro do início da sua vigência, não havendo, por isso, ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual; c) não se pode falar em mácula ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, porque o ato normativo impugnado não cria nem altera despesa obrigatória ou renúncia de receita, situações estas, sim, que justificariam a necessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A Procuradora-Geral do Estado foi citada, mas não se manifestou (fls. 51/53, 55 e 106).

É o relatório.

Ouso, respeitosamente, divergir da i. Relatora Sorteada, pelos motivos que abaixo passo a expor.

À luz do Tema 917 de Repercussão Geral e de diversas decisões proferidas pelo E. STF, este C. Órgão Especial vem reconhecendo a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que instituem políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais emanados da Carta da República.

Acerca de matéria semelhante à tratada nestes autos, aos 05/10/2023 o i. Min. Cristiano Zanin proferiu decisão monocrática no ARE nº 1.460.268/RO reconhecendo a constitucionalidade

de Lei nº 2.834/2021 do Município de Porto Velho que assegura que “os pacientes idosos, as pessoas com necessidades especiais, as gestantes e lactentes poderão agendar, por telefone, suas consultas nas unidades básicas de saúde do Município”. Confira-se o teor do referido julgado:

O Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia assim decidiu a controvérsia:

“Vê-se que a providência legislativa não tem a natureza de organização dos serviços administrativos municipais, que é o que se resguarda nos termos da principiologia constitucional – para configurar a mácula é necessário que o ato tenha natureza orgânica, como exemplo, incidir sobre as existentes estruturas ou atribuições das Secretarias.

Prevendo a inserção de assunto inerente às garantias constitucionais é instituir, portanto, criar o interesse geral e abstrato próprio da matriz da primeira lei estatal, a Constituição, como disposição específica do art. 30, VII, CF:

‘Art. 30. Compete aos Municípios: (...)

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população ‘.

[...]

É ilusória a criação de despesa sem prévia dotação orçamentária, uma vez que a garantia referida se insere na própria prestação de serviço rotineira, além de que a referida divulgação de material informativo, mencionando a possibilidade de agendamento, não acresce de modo significativo despesa para o respectivo município, que não passaria, por exemplo, de afixação de comunicado em mural de cada unidade básica de saúde (determinação da lei), dentre outros meios de implementação da matéria objeto dessa análise constitucional, que fica a critério de cada unidade básica.

Também, não há criação de novas atribuições, tampouco necessidade de contratação de pessoal para proceder com o respectivo atendimento telefônico, visto que tal serviço de agendamento e existência de telefone na respectiva unidade já é uma circunstância intrínseca de cada unidade de saúde, devendo para tanto ocorrer pequenos ajustes para que se efetive a medida.

[...]

O entendimento demonstrado segue a tese de Repercussão Geral estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal de n. 917 (ARE 878911):

'Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal). '

[...]

Analizando os fundamentos postos, bem assim os precedentes das Cortes Superiores, a conclusão é de que não há inconstitucionalidade na referida norma discutida nos presentes autos, por inexistir a invasão de competência legislativa.

A inconstitucionalidade formal faz referência ao erro na observância da competência ou das regras relativas ao processo legislativo definido na Constituição. Não há a hipótese em questão". (Documento eletrônico 5, pp. 5 a 7)

O acórdão recorrido consignou que a Lei 2.834/2021, do Município de Porto Velho, ao criar novo método de agendamento telefônico para consultas para pacientes idosos, pessoas com necessidades especiais, gestantes e lactantes cadastradas nas unidades básicas de saúde, não inconstitucional, pois não invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

(...)

Como se vê, a Lei 2.834/2021 do Município do Município de Porto Velho, ora impugnada, possibilitou agendamento médico telefônico para pacientes idosos, pessoas com necessidades especiais, gestantes e lactantes cadastradas nas unidades básicas de saúde, medida que não se enquadra nas hipóteses em que haveria burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Posto isso, nego seguimento ao recurso (art. 21, § 1º, do RISTF).

Ainda sobre a temática destes autos, válido mencionar decisão proferida em 06/12/2023 pelo i. Min André Mendonça no ARE nº 1.365.140/RO, que chancelou a constitucionalidade de lei igualmente porto-velhense que autorizou o Executivo a criar aplicativo

para mulheres vítimas de maus tratos e violência doméstica. Ainda que em referido precedente tenha sido aplicada a Súmula nº 280 do STF, o i. Min. Relator afirmou, ao final, que *“Pelo que se verifica, não há no acórdão divergência em relação ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual deve ser preservado”*, reforçando a tendência jurisprudencial relativa ao Tema nº 917 de Repercussão Geral.

No mesmo sentido, julgados unânimes deste C.

Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.051, DE 26 DE ABRIL DE 2021, DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ – AGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS MÉDICAS DE IDOSOS, DEFICIENTES E PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL – INEXISTÊNCIA – TEMA Nº 917 DO STF – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Não usurpa competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Tema nº 917 do STF. 2. Previsão legal de agendamento telefônico de consultas médicas a parcela dos munícipes não configura ingerência na Administração Pública. Precedentes. Medida que privilegia o princípio da eficiência, simplifica e reduz filas no atendimento, além de assegurar tratamento digno e condizente com a condição apresentada pelos pacientes beneficiados. 3. Ampliação das modalidades de agendamento que não implica necessariamente no aumento de despesas públicas, senão na racionalização dos recursos destinados à prestação dos serviços. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2113909-54.2021.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/04/2022; Data de Registro: 28/04/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei nº 2.698/2019, do Município de Itapecerica da Serra, que "dispõe sobre a possibilidade do agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e para pessoas com deficiências já cadastradas nas unidades de saúde do Município". Pretendida a inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes, em razão da usurpação da competência legiferante exclusiva do Poder Executivo, bem como por ausência de indicação da fonte de custeio para sua implementação. Inexistência de mácula constitucional. Compatibilidade ao entendimento do Pretório Excelso (Tema 917). Lei objurgada que não trata da estrutura da Administração Pública ou da atribuição de seus órgãos, tampouco do regime jurídico de seus servidores. Ausência de vício de iniciativa. Princípio da separação de poderes observado. Silêncio da norma quanto à fonte de receita para a sua implementação não configura, "per si", vício de inconstitucionalidade. Texto normativo institui orientações genéricas e não indica a criação de despesas à municipalidade. Ainda que se incorra em eventual surgimento de ônus, remanesce a possibilidade de remanejamento orçamentário ou complementação através de verbas adicionais, sem se olvidar da possibilidade de postergação do planejamento de gastos para o exercício orçamentário subsequente. - Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2197095-43.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/03/2020; Data de Registro: 12/03/2020)*

Ainda que as normas examinadas nas diretas de inconstitucionalidade supra se limitem a grupos específicos de usuários e não prevejam a elaboração de aplicativo, ambas possuem essência idêntica à da lei mariliense: criação de novo método de agendamento de exames e consultas visando garantir à população melhor acesso à saúde pública.

Quanto aos aspectos práticos, em todos os casos, haverá movimentação de pessoal e adaptações para implementação do novo sistema de atendimento — como, aliás, de se esperar para normas criadoras de políticas públicas.

Diante disso, e considerando que a lei não apresenta vício quanto à falta de indicação da fonte de custeio —como já reconhecido pela i. Relatora —e não trata da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração Pública e nem do regime jurídico de servidores locais (noto que não são necessárias maiores adaptações na rede de saúde local para implementação da relativamente simples política), não há inconstitucionalidade por ofensa princípio da separação dos Poderes.

Sequer quanto ao parágrafo único do art. 1º (prazo de 24h de antecedência para cancelamentos) e aos art. 2º (agendamento pelas novas vias apenas nas unidades em que o usuário já estiver cadastrado) e 3º (exigência de apresentação do RG e cartão SUS nas consultas) se vislumbra inconstitucionalidade. Tais dispositivos apenas veiculam procedimentos já habituais na rede pública da saúde, não representando ingerência no modo de implementação da política em tela. As medidas possuem razoabilidade e colaboram com a organização fluxo de atendimentos, não importando a atribuição de qualquer ônus à Municipalidade.

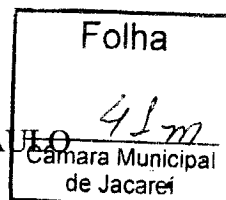
O art. 4º, por sua vez, constitui desdobramento do direito à informação. Convém destacar que os dados a serem dispostos são simples e não extrapolam a finalidade estritamente informativa.

No mais, os arts. 5º, 6º e 7º são disposições legais de praxe, em nada violando o texto constitucional.

Diante do exposto, pelo meu voto, divirjo da i.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



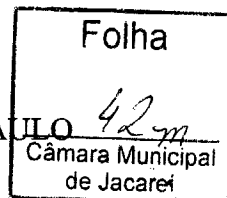
Relatora Sorteada, para julgar improcedente o pedido.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Desembargadora



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	19	Acórdãos Eletrônicos	SILVIA ROCHA	248B6700
20	30	Declarações de Votos	LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	24A43DF6

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2252384-19.2023.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.