



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2021.0000936904

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2257572-95.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

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 LUIS SOARES DE MELLO (Presidente), ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, LUIZ ANTONIO DE GODOY, FÁBIO GOUVÊA, FIGUEIREDO GONÇALVES, RICARDO ANAFE, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 17 de novembro de 2021

FERRAZ DE ARRUDA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade: 2257572-95.2020.8.26.0000

Autor: Prefeito Municipal de Valinhos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Valinhos

VOTO Nº 40.402

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.001, DE 30 DE JUNHO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE CRIA O PROGRAMA DE TERAPIAS NATURAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – INICIATIVA DE LEI PARA CRIAÇÃO DE ÓRGÃO NA ADMINISTRAÇÃO QUE PERTENCE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO, TAMBÉM, AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AÇÃO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 6.001/2020 DO MUNICÍPIO DE VALINHOS.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Valinhos contra a Lei Municipal nº 6.001/2020, de iniciativa parlamentar, que cria o Programa de Terapias Naturais no âmbito do Município de Valinhos.

Alega o autor, em apertada síntese, que a norma viola a Separação dos Poderes, usurpa a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, estabelece despesa sem previsão de receita e não foi precedida de estudo de impacto orçamentário, conflitando com diversos dispositivos constitucionais que elenca.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Argumenta que ela cria atribuições à Secretaria da Saúde e impõe a contratação de servidores.

A liminar foi concedida (págs. 33/34).

A Câmara Municipal prestou informações (págs. 52/75) e a Procuradoria Geral do Estado não se manifestou nos autos (pág. 43).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (págs. 147/153).

É o relatório.

Trata-se de ação em que se objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.001/2020, do Município de Valinhos, que *cria o Programa de Terapias Naturais no âmbito do Município de Valinhos*.

Eis a norma impugnada:

Art. 1º Esta Lei cria o Programa de Terapias Naturais para o atendimento da população do Município de Valinhos, com inserção das Práticas Integrativas e Complementares na Rede Municipal de Saúde, com base na Portaria Ministerial nº 971, de 03 de maio de 2006, do Ministério da Saúde.

Parágrafo Único Entende-se como Terapias Naturais todas as práticas de promoção de saúde e prevenção de doença que utilizem basicamente recursos naturais.

Art. 2º Para o exercício da função, os profissionais habilitados a exercer as terapias naturais citadas no artigo 1º deverão estar inscritos nos respectivos órgãos de classe existentes no Município, Estado ou País.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Art. 3º Constituem objetivos do Programa de Terapias Naturais:

I. a promoção da saúde e a prevenção de doenças através de práticas que utilizam basicamente recursos naturais;

II. a implantação das diversas modalidades de Terapias Naturais junto às unidades de saúde, Centros de Atenção Psicossocial – CAPS e hospitais públicos do município;

III. o estímulo à utilização de técnicas de avaliação energética das terapias naturais;

IV. a disponibilização de medicamentos naturais para os pacientes atendidos nos postos de saúde pública;

V. a divulgação dos benefícios decorrentes das terapias naturais; e

VI. incorporar e implementar a PNPIC (Política Nacional de Práticas integrativas e complementares), na perspectiva de prevenção de agravos e da promoção e recuperação da saúde, com ênfase na atenção básica, voltada para o cuidado continuado, humanizado e integral em saúde;

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data da publicação, revogadas as disposições em contrário.

Embora não se negue a competência do Município para reger o tema, é de rigor a observância do princípio constitucional da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º, da Constituição Federal e repetido no artigo 5º, da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Constituição Estadual:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Para que não se viole referido princípio constitucional é que as competências do Executivo e do Legislativo vêm também definidas na Carta Constitucional (aplicável aos Municípios por força do contido no artigo 144, da Constituição do Estado).

Com efeito, clara na hipótese a violação ao princípio da separação de poderes na medida em que a Edilidade legislou sobre matéria afeta à conveniência e oportunidade do Executivo Municipal, consistente em ato de típica gestão da coisa pública.

Frise-se que a legislação obriga à criação de órgão e contratação de servidores, matéria cuja iniciativa legislativa é afeta ao Chefe do Executivo.

Há, pois, clara violação dos artigos 24, § 2º, 2, e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual.

Como bem leciona o saudoso Hely Lopes Meirelles, (...) *as atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa: governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização – e, por isso mesmo,*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; administrativas são as que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local (“Direito Municipal Brasileiro”, São Paulo: Malheiros Editores, 2006, 14ª. edição, p. 711).

Por sua vez, a função legislativa da Câmara Municipal deve ser de caráter genérico e abstrato. A Edilidade não administra o Município. Nesse sentido, cita-se novamente o escólio do insigne administrativista:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'.

(...)

Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (ob. cit, p. 605/606).

Nesse passo, observado o princípio da simetria versado no art. 61, §1º da Constituição Federal, a Constituição Estadual prevê:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(...)

Ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) - simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

No caso em tela, o Legislativo nitidamente imiscuiu-se em atribuição administrativa que se encontra na esfera de discricionariedade do Chefe do Executivo, maculando de inconstitucionalidade a norma impugnada.

Afasta-se, no entanto, a alegação de ofensa ao disposto no artigo 25, da Carta Estadual, uma vez que ainda que a legislação crie despesas à Administração Pública, isso não implicaria em sua inconstitucionalidade, mas apenas sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência. Esse é o entendimento do STF. Confira-se:

1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

8. *Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da 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. (grifei – ADI 3599/DF – DJ-e de 14.09.07 – Rel. Min. GILMAR MENDES).*

Por todo o exposto, julgo procedente a ação para declarar inconstitucional a Lei nº 6.001/2020, do Município de Valinhos.

FERRAZ DE ARRUDA

Desembargador Relator