



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000255092

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2149196-15.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DRACENA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE DRACENA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, COM EFEITOS "EX TUNC". VENCIDO O EXMO. SR. DES. TORRES DE CARVALHO (COM DECLARAÇÃO).", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, VICO MAÑAS, ARTUR MARQUES, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI E CRISTINA ZUCCHI.

São Paulo, 31 de março de 2021.

JACOB VALENTE
RELATOR
Assinatura Eletrônica





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n°
2149196-15.2020.8.26.0000**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DRACENA
Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE DRACENA

VOTO N° 32.614

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n° 4.811, de 26 de junho de 2020, do Município de Dracena, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que criou a obrigatoriedade de aplicação de testes de glicemia capilar na rede de saúde pública municipal, para melhorar o atendimento médico de urgência e emergência aos portadores de diabetes - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo de providenciar monitoramento de glicemia capilar, o qual tem previsão na Lei Federal n° 13.347/2016 – Diploma federal que suplanta a exigência do inciso XIV do artigo 24 da CF/88, bem como a defesa da saúde prevista no seu inciso XII, abrindo espaço para a competência concorrente complementar dos Municípios na forma do seu artigo 30, incisos I e II – Possibilidade de iniciativa de projetos de lei nessa matéria por parte de integrante do Poder Legislativo, conforme Tema 917 em repercussão geral no S.T.F. - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo - Inconstitucionalidade, no caso, do artigo 2° da norma objurgada, que determina a realização de campanha de esclarecimento público nos meses de novembro de cada ano, ofendendo, nesse ponto, aos artigos 5°; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual – Ação julgada parcialmente procedente.

1 – Trata-se de ação ajuizada pelo Prefeito do Município de Dracena a pretender a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Municipal nº **4.811**, de **26 de junho de 2020**, de iniciativa parlamentar, objeto de seu integral veto, derrubado pela Casa Legislativa que a promulgou, que dispõe sobre a 'obrigatoriedade de aplicação do teste de glicemia capilar nos hospitais, prontos-socorros e unidades básicas de saúde' daquele município (fls. 27).

Diz o alcaide, em síntese, que a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, pois envolve gestão administrativa de serviço público, vulnerando os preceitos dos artigos 5º, 47, incisos II, XI e XIV, e 144 da Constituição Estadual, além de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foi negado pedido de tutela em caráter cautelar (fls. 183/185).

Após regular citação (fls. 187), o Procurador Geral do Estado não se manifestou (fls. 212).

O Presidente da Câmara Municipal, devidamente notificado, ofertou as informações de fls. 192/201, sustentando, em síntese, que não houve ofensa ao princípio da separação dos poderes por vício de iniciativa. Diz, ainda, que somente os casos com recomendação médica ou do corpo de enfermagem é realizado o referido teste de glicemia, o que não onera o orçamento municipal, além de se alinhar às campanhas de prevenções que são realizadas periodicamente, portanto, dentro da atribuição da Secretaria Municipal de Saúde e Higiene Pública.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, no seu parecer de fls. 215/221, opina pela procedência parcial da ação, porque a saúde é serviço público que não concorre com a iniciativa privada e está sujeita a normas de polícia e regulação, sem iniciativa reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo. Pondera, no entanto, que o Poder Legislativo não pode obrigar o Poder Executivo a promover campanhas de esclarecimento público sobre a importância do teste de glicemia capilar, tornando inconstitucional o artigo 2º da norma objurgada. Por fim, a ausência de previsão





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

orçamentária não torna inconstitucional a lei, mas somente sua ineficácia no respectivo exercício financeiro.

É o sucinto relatório.

**2 – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NO
ÂMBITO DA PROTEÇÃO DA SAÚDE**

Leitura da inicial revela a intenção de declaração de inconstitucionalidade integral da seguinte Lei Municipal (fls. 27):

LEI Nº 4.811, DE 26/06/2020

**Dispõe sobre a
obrigatoriedade de
aplicação do teste de
glicemia capilar nos
hospitais, prontos-socorros
e unidades básicas de saúde
do município de Dracena.**

MILTON POLON, Presidente da Câmara Municipal de Dracena, Estado de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Artigo 1º - Será feito teste de glicemia capilar, após recomendação médica ou do corpo de enfermagem, nos atendimentos de emergência e urgência dos hospitais e prontos-socorros da rede pública municipal e particular em Dracena em todo paciente diabético ou com sintomas de diabetes que der entrada e/ou se registrar nas referidas unidades de atendimento à saúde.

Parágrafo único – o procedimento também será adotado quanto o paciente der entrada desacordado nas unidades de atendimento à saúde mencionadas no *caput* deste dispositivo e houver recomendação médica ou do corpo de enfermagem





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

neste sentido.

Artigo 2º - A Secretaria de Saúde Municipal promoverá, sempre no mês de novembro de cada ano, campanha de esclarecimento público a respeito da importância e da necessidade de realizar o teste de glicemia capilar, como forma de diagnosticar o diabetes e de evitar a ocorrência de óbitos por ausência de atendimento adequado ao paciente.

Artigo 3º - O Poder Executivo promoverá a regulamentação desta norma para o fim de proporcionar seu completo cumprimento.

Artigo 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Pois bem. Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme artigo 30, inciso I, da CF. Entretanto se faz necessária observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante” (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

Como adiantado no exame do pedido de antecipação da tutela, a Lei 4.811, de 26 de junho de 2020, demonstra a clara intenção do legislador local da obrigatoriedade das unidades de saúde municipais na aplicação de teste rápido para identificação de glicemia alta (diabetes) nos pacientes que estejam em procedimento de atendimento, ambulatorial ou de urgência, após recomendação médica, ou do corpo de enfermagem, para eliminar qualquer problema no encaminhamento do tratamento que pode ser agravado sem esse diagnóstico.

A Lei Federal nº 11.347/2006 dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos e materiais necessários a sua aplicação e ao monitoramento da glicemia capilar aos portadores de diabetes inscritos em programas reconhecidos pelo Sistema Único de Saúde. Nesse aspecto, foi editada a Portaria 2.583/2007 do Ministério da Saúde elenca os insumos que as unidades de saúde devem ter para disponibilização dos portadores de diabetes. Assim, se já há essa obrigatoriedade, a simples aplicação do teste capilar (normalmente pela extração de uma gota de sangue de um dos dedos da mão) não é procedimento que irá onerar a Administração, eis que o corpo de enfermagem não precisa de treinamento especial e aquele não dura mais que alguns segundos mediante um aparelho de aferição específico.

Nesse aspecto, como a indigitada lei federal suplanta a exigência do artigo 24, inciso XIV, da CF/88, e a prestação de serviços de saúde compete, também, aos Municípios, há, em princípio, espaço para o ente municipal legislar sobre o assunto considerando a população diabética no seu território, ou seja, de interesse local (artigo 30, incisos I e VII). E, neste caso, a iniciativa para projetos de lei é de iniciativa, em princípio, comum para os Poderes Executivo e Legislativo.

Nesse aspecto, segundo a Constituição Paulista, pelo princípio da simetria, o Poder Legislativo Municipal tem competência para iniciativas de leis, exceto as que invadam a competência privativa do Poder Executivo,





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

segundo rol taxativo:

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

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

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;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

E, em relação a questão da criação de despesa pontual pelo Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal ao examinar o Tema 917, em repercussão geral, fixou a seguinte tese:

"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). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015."





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Vale dizer: em algumas hipóteses do Poder Legislativo pode criar programas dentro da competência concorrente, desde que não adentre na estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública. Evidentemente, se a despesa (que se supõem ínfima) para a realização desse monitoramento não tiver espaço no orçamento anual, a norma fica ineficaz até o próximo exercício.

Assim, como ponderado pela douta Procuradoria Geral de Justiça, apenas o artigo 2º da referida Lei Municipal, tal como redigido, implica em inequívoca invasão na área privativa do Chefe do Poder Executivo local, eis que a ele compete, por meio da Secretaria de Saúde, decidir pela conveniência e oportunidade de campanhas de esclarecimento aos munícipes, dentro do preceito do Tema 917 em repercussão geral do Supremo Tribunal Federal acima reproduzido.

Em caso semelhante, envolvendo Sistema Único de Saúde no âmbito municipal, este Colendo Órgão Especial decidiu nesse sentido, com voto aderente deste subscritor:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Matão. Lei Municipal nº 5.110, de 05 de outubro de 2017, dispondo sobre a divulgação das listagens dos pacientes que aguardam por consultas com médicos especialistas, exames de média e alta complexidade, procedimentos fisioterapêuticos e cirurgias na rede pública do município. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Vício configurado. Ação procedente." (ADIn 2195699-31.2019.8.26.0000, rel. designado Des. Evaristo dos Santos, j. 06/05/2020)

Portanto, inequívoca a
inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 4.811/2020,





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

por invadir competência privativa do Chefe do Poder Executivo, que, neste ponto, opera em efeitos *ex tunc*.

3 - ANÁLISE FINAL

Estabelecida a fundamentação analítica determinada pelo artigo 489, § 1º, do Novo C.P.C., pelo meu voto: **a-) julgo parcialmente procedente** a presente pretensão, declarando inconstitucionalidade parcial da Lei nº 4.811, de 26 de junho de 2020, do Município de Dracena, em relação ao seu artigo 2º, por confronto vertical com os artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual, além de vulnerar o preceito do Tema 917 em repercussão geral no Supremo Tribunal Federal; **b-) aplico** à presente decisão efeitos '*ex tunc*'.

4 - Destarte, nos termos acima especificados, **julga-se parcialmente procedente a ação.**

JACOB VALENTE
Relator





DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto nº ADI-0120/21

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2149196-15.2020 – Órgão Especial

Autor: Prefeito do Município de Dracena

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Dracena

7º Juiz – Voto vencido

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DRACENA, tendo por objeto a LM nº 4.811 de 26-6-2020, que dispõe sobre a obrigatoriedade de aplicação do teste de glicemia capilar nos hospitais, prontos-socorros e unidades básicas de saúde do município de Dracena (fls. 1/18).

O Órgão Especial, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da LM nº 4.811 de 26-6-2020, do Município de Dracena, por confronto vertical com os art. 5º, 47, II e XIV e 144 da Constituição Estadual, além de vulnerar o preceito do Tema STF nº 917, com efeitos 'ex tunc'. Acompanho o relator em relação à constitucionalidade do art. 1º, mas divirjo por considerar constitucional também o art. 2º que cuida da campanha de esclarecimento público, conforme exponho, respeitosamente, a seguir.

2. O art. 2º da LM nº 4.811 de 26-6-2020, do município de Dracena, dispõe que "a Secretaria de Saúde Municipal promoverá, sempre no mês de novembro de cada ano, campanha de esclarecimento público a respeito da importância e da necessidade de realizar



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

o teste de glicemia capilar, como forma de diagnosticar o diabetes e de evitar a ocorrência de óbitos por ausência de atendimento adequado ao paciente".

O Órgão Especial tem entendido que a fixação de prazos para regulamentação ou providências estabelecidas em lei de iniciativa parlamentar viola o princípio da separação de Poderes; mas não pode olvidar que toda lei implica em algum tipo de providência do particular ou da administração, pois ínsito ao seu comando. Apenas determinações que invadam a autonomia da administração, tratando de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de seus servidores (art. 61, inciso II, alíneas 'a', 'c' e 'e' da Constituição Federal) nos dizeres do Tema STF nº 917, incorrem na inconstitucionalidade declarada.

Não é o caso dos autos. Admitida a relevância da matéria (a realização de testes que diagnostiquem o diabetes, doença silenciosa que acomete grande parte da população), a previsão de uma campanha de esclarecimento é uma decorrência natural da mesma preocupação, para que a população saiba da existência e do acesso ao teste. A disposição não prejudica nem onera a administração, pois não indica como a campanha será feita; e de algum modo evita que a lei seja esquecida ou 'enterrada' pela administração, que não a divulga nem facilita a sua execução. O único ponto que poderia chamar a atenção é a indicação do mês de novembro para a campanha, mas também para isso há uma razão: no dia 14 de novembro é comemorado o Dia Mundial da Diabetes, justificando que a campanha municipal aproveite a campanha nacional e mundial regulamente feita; e não me parece que um detalhe pequeno como esse, justificado no contexto da lei, deva ser afastado pelo tribunal.

O voto **é pela improcedência da ação.**

TORRES DE CARVALHO

7º Juiz, vencido em parte





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	9	Acórdãos Eletrônicos	JOSE JACOB VALENTE	14C61739
10	11	Declarações de Votos	RICARDO CINTRA TORRES DE CARVALHO	14D2CE44

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2149196-15.2020.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.

Documento enviado para assinatura ao(s): MARCÁ O BRAZ.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
e-CAM | PROCESSO ELETRÔNICO | <<<<>>DOCUMENTO OFICIAL<<<<>> DATA / HORA: 15/09/2025 09:47:08 | CÂ MARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
CHAVE DE ACESSO: PROTM-266725-6Q3Q6Q-6Y6C2K | Para validar acesse nosso Portal em: <http://www.camaravotuporanga.sp.gov.br>.

