



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

Registro: 2025.0000434822

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2337911-02.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITUBA.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS SOARES DE MELLO, EUVALDO CHAIB, PAULO ALCIDES, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDO VIOTTI, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUIS FERNANDO NISHI E JARBAS GOMES.

São Paulo, 30 de abril de 2025.

MARCIA DALLA DÉA BARONE
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

VOTO Nº 37.761

Autor: Prefeito do Município de Taquarituba

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

Caso em Exame

Ação direta ajuizada pelo Prefeito do Município de Taquarituba busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.957, de 04 de outubro de 2024, que dispõe sobre o horário de funcionamento da Farmácia Municipal Elisário Pereira De Oliveira. Alega vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes, além de ausência de previsão orçamentária para despesas decorrentes.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal viola o princípio da separação dos poderes ao interferir na organização administrativa do Município e impor obrigações ao Poder Executivo.

III. Razões de Decidir

3. A interferência do Poder Legislativo na organização administrativa do Município configura vício de iniciativa, pois cabe ao Poder Executivo legislar sobre atividades de gestão.

4. A lei ultrapassa o caráter programático, interferindo diretamente na execução da política pública de saúde, invadindo competência legislativa privativa do Executivo.

IV. Dispositivo e Tese

5. **Ação julgada procedente**, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.957.

Tese de julgamento:

1. A interferência legislativa na organização administrativa municipal viola o princípio da separação dos poderes.

2. A competência para legislar sobre o modo de organização das políticas públicas de saúde é do Poder Executivo.

Legislação Citada:

CF/1988, arts. 5º, 24, § 2º, 25, 47; Constituição Estadual, art. 144.

Jurisprudência Citada:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2234032-76.2024.8.26.0000, Rel. Luis Fernando Nishi, Órgão Especial, j. 26/02/2025.

TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2159657-07.2024.8.26.0000, Rel. Silvia Rocha, Órgão Especial, j. 11/12/2024.

TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2160913-82.2024.8.26.0000, Rel. Damião Cogan, Órgão Especial, j. 25/09/2024.

TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2086179-97.2023.8.26.0000, Rel. Roberto Solimene, Órgão Especial, j. 16/08/2023.

Vistos,

Cuida-se de ação direta ajuizada pelo Prefeito do Município de Taquarituba, com pedido liminar, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.957, de 04 de outubro de 2024, promulgada e sancionada pela Presidência da Edilidade de Taquarituba, a qual “dispõe sobre o Horário de Funcionamento da Farmácia Municipal Elisário Pereira De Oliveira”.

Argumenta que a Lei Municipal em questão, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, impõe obrigação ao Poder Executivo e interfere na organização de pessoal e infraestrutura, que demanda a mobilização da máquina administrativa e aumenta despesa, comprometendo o planejamento estrutural da Administração, interferindo nos atos de gestão na administração do Município, malferindo os artigos 5º, 24 § 2º, 25, 47 da Constituição Bandeirante, bem como o artigo 165 da Constituição Federal e artigos 42, II, 61 e 62 da Lei Orgânica do Município. Defende que a norma



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

impugnada, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com o ordenamento constitucional por violar o princípio federativo e o da separação dos poderes, previstos nos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, do referido diploma. Pondera que o ato normativo em debate ofende o artigo 25 da Constituição Estadual, pois não indica os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos advindos da ampliação do horário de atendimento da farmácia municipal, que demanda gasto estrutural, de estoque de medicamentos e de servidores. Aduz, em acréscimo, que a norma hostilizada invade seara do Poder Executivo, porque a ele cabe dispor sobre as regras do regime jurídico dos servidores públicos, pois ao ampliar o horário de funcionamento da Farmácia Municipal se impõe a necessidade de alocação de pessoal (inclusive com inviabilidade de existirem servidores para suprir vagas a serem lotadas) atingindo, deste modo a estrutura administrativa e funcional da municipalidade. Invoca o artigo 61 da Lei Orgânica do Município, que determina ao prefeito, como Chefe do Executivo, a competência privativa de adotar todas as medidas necessárias à execução de serviços públicos. Menciona violação, também, ao artigo 113 do ADCT. Aduz que a própria assessoria jurídica da Câmara Municipal reconheceu a inconstitucionalidade da lei em debate. Entende que se encontram presentes os pressupostos autorizadores para a concessão da liminar.

A decisão liminar concedeu a liminar para o fim de suspender a eficácia da Lei n. 1.957, de 4 de outubro de 2024, do Município de Taquarituba (fls. 33/35).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

Não houve manifestação por parte do Procurador Geral do Estado (fls. 48).

Informações prestadas pela Câmara Municipal de Taquarituba (fls. 50/57) acerca do processo legislativo que ensejou a promulgação da lei contestada. Afirmou que houve emissão de parecer contrário à constitucionalidade da propositura do projeto de lei por parte da Procuradoria Jurídica da Câmara. Por sua vez, a Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal de Taquarituba emitiu parecer favorável ao Projeto de Lei, o que foi corroborado pela Comissão de Obra, Serviços e Bens Municipais, culminando com a aprovação do projeto de lei e sua promulgação. Acredita que, não obstante a inconstitucionalidade da Lei por vício de iniciativa, com fulcro no artigo 30, inciso I da Constituição Federal, a lei impugnada é válida em seu mérito, cabendo ao Poder Executivo implementar esta importante ação política.

Parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência do pedido (fls. 68/76).

É o relatório.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, em controle abstrato, na qual se discute a constitucionalidade da Lei n.1.957, de 04 de outubro de 2024, do Município de Taquarituba, que “Dispõe sobre o horário de funcionamento da Farmácia Municipal Elisário Pereira de Oliveira”, a qual prevê, *in verbis*:

Art. 1º A Farmácia Municipal Elisário Pereira de Oliveira funcionará de segunda-feira a sexta-feira das 07:00 horas até às 22:00 horas.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

Parágrafo único. Aos sábados, domingos e feriados o horário de funcionamento será das 08:00 horas até as 16:00 horas.

Art. 2º Toda medicação disponível na Farmácia Municipal em período diurno também deve estar disponível em período noturno e aos finais de semana e feriados, vedada a negativa de fornecimento de medicamento a população sob a alegação de horário avançado ou ausência de servidor responsável.

Art. 3º As despesas decorrentes da implementação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Segundo alega o Alcaide, em apertada síntese, referida lei incorre em vício de iniciativa, bem como viola o princípio da separação dos poderes, já que há a indevida ingerência do Poder Legislativo no exercício das atribuições típicas do Poder Executivo, com a imposição de obrigações a esta, violando os artigos 5º, 24, § 2º, 4, 47, incisos XI, 111 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo; o artigo 24, inciso XIV da Constituição Federal e, ainda, o 113 do ADCT.

Como é cediço, em regra, a iniciativa legislativa é conferida ao Poder Legislativo, cabendo a iniciativa ao Poder Executivo de forma excepcional, em hipóteses delimitadas e restritas.

Neste cenário, imperioso ressaltar o entendimento sedimentado no julgamento do Tema 917 pelo Col.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

Supremo Tribunal Federal em repercussão geral, “*não usurpa a 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*”). (STF, tema 917).

Nos moldes estabelecidos pelo artigo 24, § 2º da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma, compete exclusivamente ao chefe do executivo:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

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;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios
notariais e de registros públicos

No mesmo sentido, a Constituição do Estado de São Paulo estabelece, em seu artigo 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, a competência privativa do chefe do executivo de:

“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;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR)”

Neste contexto, o estabelecimento de horário de prestação do serviço público da Farmácia Municipal Elisário Pereira de Oliveira, de segunda-feira a sexta-feira, das 7 horas às 22 horas, bem como nos sábados, domingos e feriados, no período entre 8 horas e 16 horas (artigo 1º), devendo toda a medicação ofertada em horário diurno também ser disponibilizada em horário noturno, sábados, domingos e feriados (artigo 2º), envolve atos de gestão Administrativa e disciplina a organização e funcionamento da Administração Pública.

Não se trata de simples política pública na área da saúde, mas sim amplia serviço público com a previsão de novas obrigações aos órgãos municipais, atividade tipicamente administrativa,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

isto é, privativa do Chefe do Executivo. Interfere na forma e modo de agir dos órgãos da administração e seus servidores, o que invade a competência legislativa privativa do Poder Executivo para tratar da gestão pública de saúde do Município, exorbitando o simples caráter programático da norma.

Ademais, a implementação da política pública sobre a qual versa o ato normativo impugnado acarretará custos, bem como demanda de pessoal para tanto, afrontando o princípio da separação dos poderes.

Com efeito, colacionam-se precedentes deste E. Órgão Especial a respeito do tema:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FARMÁCIA 24 HORAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I. Caso em Exame 1. Lei Municipal de autoria do Poder Legislativo que estabelece funcionamento Programa Farmácia Dispensadora de Medicamentos 24 horas na UPA – Unidade de Pronto Atendimento do Município. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal viola o princípio da separação dos poderes ao interferir na organização administrativa do Município. III. Razões de Decidir 3. A interferência do Poder Legislativo na organização administrativa do Município configura vício de iniciativa, pois cabe ao Poder Executivo legislar sobre atividades de gestão. 4. A lei ultrapassa o caráter programático, interferindo diretamente na execução da política pública de saúde, invadindo competência legislativa privativa do Executivo. IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.606. Tese de julgamento: 1. A interferência legislativa na organização administrativa municipal viola o princípio da separação dos poderes. 2. A competência para legislar sobre o modo de organização das políticas públicas de saúde é do Poder Executivo. Legislação Citada: CF/1988, arts. 1º, 18, 29 e 30; Constituição Estadual, art. 144.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234032-76.2024.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/02/2025; Data de Registro:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

14/03/2025)

- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Complementar nº 461, de 19 de abril de 2024, do Município de Campinas, que "Dispõe sobre a instalação de área para descanso e refeição e de banheiros para uso de motoristas e fiscais das empresas do transporte coletivo municipal nos pontos finais das linhas de ônibus e dá outras providências" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 25, 47, II, XIV e XIX, "a", 117, 120, 144 e 159, da Constituição do Estado de São Paulo. - Legitimidade ativa do sindicato autor - O autor é parte legítima, porque se enquadra na previsão do artigo 90, V, da Constituição do Estado - Âmbito de atuação que compreende o Município de Campinas - Existência de pertinência temática entre os objetivos institucionais do autor e o objeto da lei em apreço, que prevê obrigações a alguns dos seus associados. - Ausência de vício de iniciativa - A matéria da lei impugnada não se encaixa entre as matérias de iniciativa privativa do Governador, previstas no artigo 24, § 2º, da Constituição Paulista, que se aplica aos Prefeitos, por força do artigo 144 da mesma Carta. - Conforme o Supremo Tribunal Federal, "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" - Descartada a alegação de ofensa ao artigo 25 da Constituição Estadual. - Previsão genérica de que caberá ao Poder Executivo regulamentar a lei, sem definição de prazo, não implica inconstitucionalidade. - Reconhecimento da inconstitucionalidade da lei em exame pela intromissão do Poder Legislativo no plano das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, que compreende a gestão do serviço de transporte público municipal e a definição das cláusulas dos contratos de concessão por ele celebrados, além da sua regulamentação e fiscalização (artigos 47, II e XIV, 117 e 119, da Carta Estadual) - Imposição de obrigações específicas ao Poder Executivo e às concessionárias do serviço de transporte coletivo de Campinas, capazes de interferir no seu regime jurídico, no equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos e no valor das tarifas - Ofensa aos artigos 5º, caput, 47, II, XIV e XVIII, e 117, caput, da Constituição Paulista, assim como aos princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração. - Existência de norma regulamentadora do Ministério do Trabalho e Emprego tratando das "Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho" - Irrelevância, para os fins deste processo - O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais. - Não cabe ao Poder Legislativo local editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

Administração - Posição pacífica do C. Órgão Especial de que normas deste teor ostentam verdadeiro comando. - Como a ação tem causa de pedir aberta, nada impede que a inconstitucionalidade seja reconhecida sob prisma ou por fundamento diverso do invocado pelo autor. - Os artigos 120 e 159 da Constituição Estadual não foram violados, pois, embora a lei possa gerar impacto econômico-financeiro nos contratos de concessão, não gera, necessariamente, alteração tarifária - O artigo 47, XIX, "a", da mesma Carta, também não foi infringido, porque a lei não cuida da organização e funcionamento da Administração Municipal - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido procedente, com efeitos "ex tunc".

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2159657-07.2024.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2024; Data de Registro: 12/12/2024)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ação proposta pelo Prefeito do Município de Mauá em face da Lei Municipal nº 6.219, de 7 de maio de 2024, "que dispõe sobre a instituição do Programa Moeda Verde no Município de Mauá, e dá outras providências". Invasão pelo Legislativo de seara privativa do Poder Executivo Municipal, a quem cabe regulamentar a organização administrativa e os serviços públicos. Ofensa aos princípios da reserva da administração e da separação dos poderes. Violação ao art. 2º, da CF e aos arts. 5º e 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo Necessidade de previsão orçamentária disponível, nos termos dos arts. 25 e 176, I, ambos da Constituição Estadual paulista. Ação procedente com efeitos ex tunc.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2160913-82.2024.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/09/2024; Data de Registro: 26/09/2024)

Direta de Inconstitucionalidade. Tremembé. Lei n. 5.618, de 12/4/2023, que autoriza o Poder Executivo local a criar a Rede Municipal de Saúde e Farmácia 24 horas. Vício de Iniciativa e ofensa ao preceito da Separação de Poderes configurados. Além de criar obrigações, o dispositivo, de iniciativa parlamentar, ainda fixa prazo para sua implementação. Violação dos artigos 5º; 24, §2º, 2; 47, XIX, letra a, da Constituição Estadual. Ação procedente. **(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2086179-97.2023.8.26.0000; Relator (a): Roberto Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/08/2023; Data de Registro: 17/08/2023)**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000

Portanto, a Lei nº 1.957, de 04 de outubro de 2024 apresenta vício de inconstitucionalidade na medida em que impõe a atribuição a órgão público do Poder Executivo, usurpando a competência privativa do Chefe do Executivo, a quem incumbe tal mister, nos moldes dos artigos 5º, 24, § 2º, 2 e 47, inciso XIX, a, da Constituição do Estado de São Paulo.

Em face do exposto, pelo voto, Julga-se procedente a ação declaratória para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.957, de 04 de outubro de 2024.

MARCIA DALLA DÉA BARONE
Relatora