EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolado nº 129.505/2013

Ementa:

1) Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.899, de 15 de julho de 2013, do Município de Cordeirópolis, de iniciativa parlamentar, que *Constitui, na Secretaria Municipal da Saúde, colegiado permanente para discussão de políticas de álcool e outras drogas.*

2) Inconstitucionalidade formal. Matéria de iniciativa reservada: criação de órgão público. Inteligência do art. 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual. Precedentes do STF e do TJ/SP.

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90,

MP - 01

inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (PGJ nº 129.505/2013, que segue como anexo), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da Lei nº 2.899, de 15 de julho de 2013, do Município de Cordeirópolis, pelos fundamentos expostos a seguir:

1. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

O protocolado que instrui esta inicial de ação direta de inconstitucionalidade foi instaurado a partir de representação do Prefeito Municipal de Cordeirópolis (fl. 03).

A Lei nº 2.899, de 15 de julho de 2013, do Município de Cordeirópolis, de iniciativa parlamentar, que constitui, na Secretaria Municipal da Saúde, colegiado permanente para discussão de políticas de álcool e outras drogas, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal, após superado o veto do executivo, tem a seguinte redação:

> "Art. 1º - Constitui, na Secretaria Municipal da Saúde, colegiado permanente para discussão de políticas de álcool e outras drogas, levando em consideração a implementação das políticas, organização dos serviços e acesso a serviços e insumos no Sistema Único de Saúde – SUS.
>
> Parágrafo único - As ações deste colegiado serão realizadas em consonância com as atribuições e competências do Secretário Municipal da Saúde e do Conselho Municipal da Saúde.
>
> Art. 2º - Serão objetivos deste colegiado:

I – assessorar o Conselho Municipal da Saúde e a Secretaria Municipal da Saúde na formulação de políticas públicas nas áreas de álcool e outras drogas;

II – auxiliar na propositura de proporcionar acesso ao tratamento na atenção primária, garantir o acesso a medicamentos, fornecer educação em saúde para a população, envolver comunidades/famílias/usuários, formar recursos humanos, criar vínculos com outros setores, monitorizar a saúde mental na comunidade, dar mais apoio à pesquisa e estabelecer programas específicos, sendo tais práticas, obrigatoriamente apreciadas pelo Colegiado, quando contempladas pela Política de Atenção a Usuários de Álcool e Outras Drogas, em uma perspectiva ampliada de Saúde Pública;

III – fomentar a possibilidade de estruturação, integração, articulação e ampliação das ações voltadas à prevenção do uso, tratamento e reinserção social de usuários de crack e outras drogas, contemplando a participação de familiares e a atenção aos públicos vulneráveis, entre outros, crianças, adolescentes e população em situação de rua;

IV – auxiliar na discussão para ampliação e fortalecimento da rede de atenção à saúde e de assistência social para usuários de crack e outras drogas, por meio da articulação das opções do

Sistema Único de Saúde – SUS com as ações do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;

V – capacitar, de forma continuada, os atores governamentais e não governamentais envolvidos nas ações voltadas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários de crack e outras drogas;

VI – promover e ampliar a participação comunitária nas políticas e ações de prevenção do uso, tratamento, reinserção social e ocupacional de usuários de crack e outras drogas e fomentar a multiplicação de boas práticas;

VII – disseminar informações qualificadas relativas ao crack e outras drogas;

VIII – estimular o debate e as discussões referentes à política de assistência ao dependente químico com base em evidências científicas;

IX – contribuir por meio de campanhas, cursos, seminários ou outras intervenções públicas pertinentes para esclarecer a sociedade a respeito das múltiplas responsabilidades concernentes à prevenção, tratamento e reinserção social do dependente químico, notadamente ao que diz respeito à família, às entidades da sociedade civil organizada e as autoridades públicas da saúde, educação, assistência social, dentre outras.

Art. 3° - Fica instituído colegiado permanente para discussão de políticas de álcool e outras drogas, da Secretaria Municipal da Saúde, composto por

MP - 01

representante, titular e suplente, de cada segmento a seguir indicado:

I – Departamento de Atenção Básica;

II – Programa Municipal de Saúde Mental;

III – Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e Drogas – CAPS ad;

IV – Centro de Atenção Psicossocial Infantil - CAPS;

V – Programa de Atenção Integral à Criança e Adolescente;

VI – Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher;

VII – Departamento de Vigilância em Saúde;

VIII – Divisão de Planejamento em Saúde;

IX – Divisão de Vigilância Epidemiológica – Área de violência;

X – Programa Municipal de DST/AIDS e Hepatites Virais;

XI – Programa Municipal de Controle da Tuberculose e Hanseníase;

XII – Programa de Urgência e Emergência;

XIII – Serviço Social."

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Tal ato normativo contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1°, 18, 29 e 31, da Constituição Federal.

MP - 01

Os preceitos da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, que assim estabelece:

> "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".

A Lei nº 2.899/2013, do Município de Cordeirópolis, viola e é incompatível com o seguinte preceito da Constituição Estadual:

> "(...)
>
> Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia 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:
>
> (...)
>
> 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX;"

A criação órgãos, conselhos, colegiados na estrutura administrativa do Município trata-se evidentemente de matéria referente à Administração Pública, cuja gestão é de competência exclusiva do Prefeito.

MP - 01

O colegiado permanente criado pela lei municipal impugnada, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, destina-se a discussão de políticas de álcool e outras drogas.

Verifica-se que o colegiado tem atribuições administrativas típicas como o de assessorar o Conselho Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde na formulação de políticas públicas nas áreas de álcool e outras drogas (art. 2°).

Trata-se evidentemente de novo órgão na estrutura da Secretaria Municipal da Saúde destinado a prestar assessoramento e auxílio no desenvolvimento de suas atividades.

A inconstitucionalidade do ato normativo impugnado decorre do vício de iniciativa e da violação ao art. 24, § 2°, 2, da Constituição Estadual que deve ser observado pelos municípios em face do princípio da simetria (art. 144 da Constituição Estadual)

Nos termos do art. 24, § 2°, 2, da Constituição do Estado de São Paulo, compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública, observado o disposto o art. 47, XIX.

Como se sabe, a regra da iniciativa reservada deriva do processo legislativo federal e, por sua implicação com o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, é de observância obrigatória pelos Municípios.

Nesse sentido:

> "Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1°, *e*): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei

MP - 01

local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo-CTM): inconstitucionalidade." (ADI 1.391, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 9-5-2002, Plenário, *DJ* de 7-6-2002.)

"Lei do Estado de São Paulo. Criação de Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue (COFISAN), órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde. Lei de iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1°, II, *e*, CF/1988). Princípio da simetria." (ADI 1.275, Rel.Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 16-5-2007, Plenário, *DJ* de 8-6-2007.) No mesmo sentido: ADI 3.179, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 27-5-2010, Plenário, *DJE* de 10-9-2010; ADI 2.730, Rel. Cármen Lúcia, julgamento em 5-5-2010, Plenário, *DJE* de 28-5-2010.

"Lei 9.162/1995 do Estado de São Paulo. Criação e organização do Conselho das Instituições de Pesquisa do Estado de São Paulo – CONSIP. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. Matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes." (ADI 3.751, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-6-2007, Plenário, *DJ* de 24-8-2007.)

MP-01

Ao examinar propositura análoga, esse egrégio Tribunal de Justiça decidiu que:

> "Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Ubatuba – Lei Municipal n.° 3.295/2010 que autoriza o Executivo Municipal a criar o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra de Ubatuba – Liminar concedida – Ato e gestão, competência privativa do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Princípio de separação dos poderes – Violação aos arts. 5°, 25, 47, II, todos da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade decretada. (TJ/SP, ADI 0157579-65.2010.8.26.0000, Rel. Des. Samuel Júnior, j. em 9/2/2011)".
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCÍONALIDADE - LEIS DO MUNICÍPIO DE JANDIRA - DISPOSITIVOS QUE PREVÊEM A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO EM CONSELHOS MUNICIPAIS - ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCÍONALIDADE MATERIAL - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES- VÍCIO DE INICIATIVA - INCONSTITUCÍONALIDADE FORMAL - LEI QUE CRIA CONSELHO MUNICIPAL NÃO PODE SER INICIADA POR PROJETO PARLAMENTAR - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, 1. A presença de membro do Poder Legislativo em Conselho Municipal é incompatível com o principio da separação e independência entre os poderes, na

MP - 01

medida em que um tem função fiscalizatória sobre o outro. Assim, parte dos dispositivos objurgados padecem de inconstitucionalidade material porque, ao reservarem vagas em Conselhos Municipais para representantes do Poder Legislativo, violaram os princípios da independência e separação entre os poderes, insculpidos nos artigos 5°, caput e §2°, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. 2. Há que se reconhecer também o vício de iniciativa em relação a todo o art. 2° da Lei Municipal n° 1.301/01, já que o art. 24, §2°, 2, da Constituição do Estado de São Paulo determina que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que tratem da criação e extinção de secretarias ou órgãos da Administração Pública. E, sendo os Conselhos Municipais órgãos do Poder Executivo, a Lei Municipal n° 1.301/01 não poderia versar sobre sua criação se o projeto que lhe deu origem foi de autoria do Poder Legislativo. 3. Ação parcialmente procedente. (TJ/SP, ADI 0184838-64.2012.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. em 10/4/2013)".

3. DOS PEDIDOS

a. Do pedido liminar

À saciedade demonstrado o fumus boni iuris, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o periculum in mora. A atual tessitura dos preceitos normativos do Município de Cordeirópolis

MP - 01

apontados como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, de per si, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, evitando-se suas nocivas consequências.

À luz deste perfil, requer a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação, Lei nº 2.899, de 15 de julho de 2013, do Município de Cordeirópolis.

b. Do pedido principal

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que ao final seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei nº 2.899, de 15 de julho de 2013, do Município de Cordeirópolis.

Requer-se ainda que sejam requisitadas informações ao Prefeito Municipal e à Câmara Municipal de Cordeirópolis, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 17 de dezembro de 2013.

Márcio Fernando Elias Rosa
Procurador-Geral de Justiça

aca

MP - 01