

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.495.213 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: MESA DA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ
ADV.(A/S)	: HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES
ADV.(A/S)	: POLIANA MOREIRA DELPUPO
RECDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ
ADV.(A/S)	: CLAUDIA MARINI ISOLA

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de recurso extraordinário interposto pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André, São Paulo, em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), ementado nos seguintes termos:

“- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 10.487 de 15 de março de 2022, do Município de Santo André, que instituiu “Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose” - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, 144, e 176, I e II, da Constituição do Estado de São Paulo.

- 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 - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos, normas principiológicas ou programáticas, diretrizes ou contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema de saúde pública e implementar programa específico, atribuindo-lhe diversas obrigações e despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, “a”, e 144, da Carta Estadual.

- Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa aos artigos 25 e 176, I e II, da Constituição do Estado, porque 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”.
- Alegação de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal - Irrelevância, para os fins deste processo - Como já decidiu o C. Órgão Especial, “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 Administração
- Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Executivo as regule, porque cumpre a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de juízo de conveniência e oportunidade.
- 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 1º, 8º e 9º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente.” (e-doc. 13).

Em face do mencionado acórdão, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André interpôs embargos de declaração (e-doc. 21), que, por sua vez, foram rejeitados em julgamento que restou assim

ementado:

"- Ação direta de inconstitucionalidade - Embargos de declaração - Lei nº 10.487, de 15 de março de 2022, do Município de Santo André.

- Alegação de contradição no acórdão, por ele ter afirmado a constitucionalidade da lei, à luz da tese fixada no tema de repercussão geral nº 917, mas, depois, tê-la declarado inconstitucional - Ausência de contradição - O acórdão afirmou que não houve vício de iniciativa, com base na referida tese, mas identificou interferência indevida do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo, por a lei não prever apenas conceitos ou normas genéricas, mas impor obrigações e despesas à Administração - Irrelevância do fato de ela não aludir a órgãos ou entidades específicas.

- É assente no Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo que normas tidas por "autorizativas" ostentam verdadeiro comando, já que o Executivo não necessita de autorização legislativa para organizar e administrar sua própria gestão - Impossibilidade de se dar a tais normas interpretação conforme, para transformá-las em meras faculdades da Administração.

- Impossibilidade de preservação parcial da lei - Os artigos que não impõem obrigações ou despesas ao Poder Executivo não subsistem de forma isolada.

- Não houve desrespeito aos dispositivos constitucionais mencionados pela embargante - Embargos rejeitados." (e-doc. 23).

No recurso extraordinário (e-doc. 15), indicou-se como parâmetro normativo de controle de constitucionalidade os arts. 2º, 25, *caput*, 84, incisos II e VI, "a", da Constituição Federal de 1988.

Defendeu a recorrente que não houve “afronta à prerrogativa do Chefe do Executivo de exercer a direção superior da administração municipal ou de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal”, razão pela qual inexistiria óbice decorrente do art. 84, incisos II e VI, “a”, da CF/88.

Argumentou, nesse sentido, que a legislação impugnada na ação direta de inconstitucionalidade estadual estaria em conformidade com o Tema nº 917 da Repercussão Geral deste Supremo Tribunal Federal.

Sustentou a Mesa Diretora a possibilidade de a Câmara Municipal instituir diretrizes para programas relacionados a política pública sanitária, por meio de normas genéricas, “cujos desdobramentos concretos estarão ao inteiro talante do Prefeito.”.

Afirmou também que, pela mesma razão, “não existiu afronta à separação funcional do poder (art. 2º da CRFB), reproduzido no art. 5º da CESP) ou ao dever de organização conforme as regras constitucionais (art. 25 da CRFB, reproduzido no art. 144 da CESP).”.

Destacou a recorrente que, “ao restringir a atuação da Câmara Municipal, o acórdão divergiu da tese adotada pelo STF no Tema 917 da Repercussão Geral, no julgamento do ARE 878.911, que, em rigor, proclama uma interpretação ampliativa da participação do Parlamento no processo legislativo.”.

Defendeu ainda a possibilidade de se conferir interpretação conforme à legislação municipal impugnada, no sentido de que se “(...) qualifique as disposições contidas na lei como mera autorização, cabendo ao Poder Executivo implantar o programa mediante critérios de conveniência e oportunidade.”.

Pugnou, ao fim, pelo provimento do recurso, para que se reforme o acórdão recorrido e que se julgue improcedente o pedido, à luz da tese do Tema nº 917 de Repercussão Geral desta Corte. Subsidiariamente, requer o provimento do recurso, sendo dada à lei impugnada interpretação conforme, “*de modo que as disposições nela contidas permaneçam no mundo jurídico como mera autorização, cabendo ao Poder Executivo implantar o*

programa mediante critérios de conveniência e oportunidade."

À interposição do recurso extraordinário, seguiu-se a apresentação de contrarrazões pelo Prefeito do Município de Santo André (e-doc. 17).

Obstado o recurso extraordinário (e-doc. 19), com fundamento na conformidade do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao Tema nº 917 de Repercussão Geral deste Supremo Tribunal Federal, prosseguiu-se à interposição de agravo interno (e-doc. 25) pelo Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André.

O agravo interno, por sua vez, não foi provido pelo TJSP, em acórdão assim ementado:

"Agravo interno. Decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário ligado a matéria decidida pelo Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral – Art. 1.030, inciso I, alínea "a", segunda parte, do Código de Processo Civil – Hipótese atinente ao Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal – *Distinguishing* não demonstrado – Agravo interno não provido." (e-doc. 28).

Juntou-se aos autos pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Reclamação Constitucional nº 65.761/SP (**de minha relatoria**, DJe de 3/5/24), mediante a qual julguei procedente o pedido veiculado para cassar o ato reclamado, bem como determinei à autoridade reclamada que procedesse a novo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, sob outra ótica que não a do Tema nº 917 da RG (e-doc. 34).

Naquela oportunidade, considerei que a utilização de tal precedente para justificar o juízo de inadmissibilidade do recurso extraordinário pela Corte local representava aplicação teratológica do Tema de Repercussão Geral. Por pertinente, destaco trecho da decisão na reclamação:

"Delineada a moldura fático-jurídica subjacente, tenho que

houve aplicação teratológica do Tema 917 da repercussão geral à controvérsia em questão uma vez que não é possível extrair do ato normativo impugnado matéria afeta à estrutura ou à atribuição de órgãos da Administração municipal e nem do regime jurídico de seus servidores públicos.

(...)

Acrescento, ainda, que a autoridade reclamada, embora tenha consignado que a Lei Municipal nº 10.487/22 “não trate da estrutura, organização e funcionamento da Administração Municipal, nem, propriamente, das atribuições de seus órgãos”, assentou que, “em sentido amplo, invade a competência privativa do Poder Executivo para disciplinar questões afetas à gestão administrativa.”

Nesse contexto, tem-se que a autoridade reclamada partiu de interpretação ampliativa do art. 61, §1º, II, da CF/88 para equivocadamente enquadrar a presente controvérsia ao Tema 917 RG, uma vez que a definição de diretrizes gerais para concretização de política pública destinada à garantia à saúde (no caso prevenção e tratamento da endometriose) não afeta o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo, ou seja, a lei municipal impugnada não dispõe sobre nova atribuição de competência à determinado órgão da Administração municipal.”

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao realizar novo exame de admissibilidade, admitiu o recurso extraordinário (e-doc. 36).

Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo provimento do recurso extraordinário (e-doc. 47).

É o relatório. **Decido.**

1. Conformidade da legislação impugnada ao Tema nº 917 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.

Cumprе ressaltar, de início, que o Tribunal local declarou inconstitucional a Lei nº 10.487 do Município de Santo André, de 15 de março de 2022, "que instituiu Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose" no referido Município. Eis o inteiro teor da norma impugnada:

“Lei nº 10.487 do Município de Santo André, de 15 de março de 2022

Art. 1º - Fica instituído no município de Santo André o Programa de Prevenção e Tratamento da Doença de Endometriose.

Art. 2º - O Programa de Prevenção e Tratamento da Doença de Endometriose, através do Sistema Único de Saúde, deverá fazer avaliações médicas periódicas, realização de exames clínicos e laboratoriais, assim como campanhas anuais de orientação, prevenção e tratamento.

Art. 3º - O Programa de Prevenção e Tratamento da Doença de Endometriose deverá propor o treinamento e/ou atualização periódica dos profissionais da área de ginecologia e obstetrícia quanto ao Protocolo Clínico e as Diretrizes Terapêuticas (PDCT) da Endometriose e das boas práticas na relação (sic) profissionais de saúde com pacientes de endometriose.

Art. 4º - O Poder Executivo poderá estabelecer cooperação técnica com a rede de saúde privada para a realização dos exames e treinamentos necessários.

Art. 5º - O Poder Executivo garantirá, visando à melhoria de sua gestão pública, a geração de dados para o monitoramento e elaboração de indicadores que aprimorem as políticas públicas propostas nesta lei.

Parágrafo único – A política a que se refere o caput deste artigo será desenvolvida pelo Município, através do órgão condutor

do Programa na área de saúde, que poderá firmar parcerias com outras entidades e organizações não governamentais.

Art. 6º - O Programa de Prevenção e Treinamento da Doença de Endometriose compreende as seguintes ações, dentre outras:

I – Execução de campanhas de divulgação, tendo como principais temas:

- a) elucidação sobre as características da doença e seus sintomas;
- b) precauções a serem tomadas pelos pacientes da doença;
- c) orientação sobre tratamento médico adequado;
- d) orientação e suporte às famílias dos pacientes;
- e) divulgação nas escolas para alunos e professores, garantindo o cuidado com os pacientes em idade escolar e impedindo a prática de bullying;
- f) divulgação em eventos públicos, congressos, seminários, palestras e quaisquer outros eventos médicos organizados pelo governo municipal.

II – Implantação de sistema de informação, visando à obtenção e consolidação de dados epidemiológicos sobre a população atingida e à contribuição para o desenvolvimento de pesquisa científica sobre a doença.

III – Instituição de parcerias e convênios entre órgãos públicos e entidades da sociedade civil, a fim de produzir trabalhos conjuntos sobre a doença.

IV – Promoção da conscientização e a orientação de sinais de alerta e informações sobre a endometriose, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes do município de Santo André.

V – Estímulo de hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e cuidados com a doença de endometriose;

VI – Criação de programas de atendimento no Hospital da Mulher de Santo André para atendimento especializado da patologia, com profissionais da área de Ginecologia e equipe multidisciplinar formado por psicólogo, enfermeiros e demais especialistas para os cuidados da pessoa com Endometriose.

VII – Realização de campanhas, confecção de cartazes, cartilhas, panfletos, e plataforma digital vinculando ao Poder Público Municipal sobre as características da moléstia, prognóstico, sintomas e tratamento.

VIII – Implantação de um sistema informatizado, através de órgãos competentes, de coleta de dados sobre os pacientes da moléstia integrado (sic) com os hospitais públicos, postos de saúde e entidades particulares de saúde, visando a:

- a) detecção do índice de incidência da moléstia no município;
- b) obtenção de dados dos pacientes, que visem contribuir com os estudos médicos realizados no município de Santo André;
- c) contribuição para aprimoramento das pesquisas científicas do setor;
- d) tratamento médico adequado à pessoa com endometriose.

IX – Instituição de programas de prognóstico e tratamento da endometriose.

X – Criação do Centro de Referência de Tratamento da Doença de Endometriose.

Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 8º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A Corte estadual entendeu que o Poder Legislativo Municipal interferiu na esfera de competência do Poder Executivo ao disciplinar questões afetas à gestão administrativa. Por pertinente, destaco trecho voto condutor do acórdão recorrido:

“Da leitura da lei impugnada, extrai-se que o Poder Legislativo Municipal criou programa aparentemente útil, porque o fato de a endometriose ser doença crônica, em princípio inevitável, não impede a criação de programas governamentais de incentivo à pesquisa científica, conscientização, detecção precoce, tratamento especializado (a par da estrutura já existente) e controle de dados estatísticos.

Não houve vício de iniciativa, o que afasta a alegação de ofensa aos artigos 24, § 2º, 1 e 2, e 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 teor dos artigos 24 e 144 da mesma Carta.

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)’.

Não obstante, o Poder Legislativo Municipal interferiu indevidamente na esfera de competência do Poder Executivo.

É certo que a mencionada lei envolve gestão de política pública e impõe à Administração do Município diversas obrigações, como as de desenvolver e implementar programas

de saúde e de informática e de criar centro de referência no tratamento da endometriose, e despesas, o que vulnera os artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a', e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, e traduz violação do 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).

Em outras palavras, embora a lei não trate da estrutura, organização e funcionamento da Administração Municipal, nem, propriamente, das atribuições de seus órgãos, em sentido amplo, invade a competência privativa do Poder Executivo para disciplinar questões afetas à gestão administrativa.

Cumpra ao Poder Executivo, não à Câmara Municipal, deliberar sobre a conveniência e a oportunidade e sobre as regras aplicáveis a programas, campanhas e políticas públicas.

É verdade que a Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (artigo 30, I e II), e que o Poder Legislativo pode elaborar leis com normas genéricas e abstratas sobre políticas, programas e iniciativas públicas, bem como destacar recursos, nas leis orçamentárias de sua competência, para determinada área ou ação.

Ocorre que a lei em tela não contém, apenas, conceitos, normas principiológicas ou de natureza programática, diretrizes e contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas obrigações específicas, disciplinando como a Administração deve agir, concretamente, no enfrentamento do tema, o que, repita-se, fere a Constituição Estadual.

E não se alegue que alguns dos artigos da lei questionada (como os que aludem à possibilidade de a Administração firmar convênios e parcerias para realizar exames e treinamentos, para produzir trabalhos científicos e coletar dados estatísticos artigos 4º, 5º, parágrafo único, e 6º, III) consistem apenas em normas autorizativas da Administração, por não utilizarem verbos imperativos, tratando-se, assim, de mera faculdade do Poder Executivo, porque é assente, neste C. Órgão Especial, o entendimento de que normas deste teor ostentam verdadeiro comando, tendo em vista que o Executivo não necessita de autorização legislativa para organizar e administrar sua própria gestão.” (e-doc. 13, pgs. 14 - 17).”

Importante destacar que, **apesar de afirmar não ter havido inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa na legislação impugnada**, ao citar, expressamente, o Tema nº 917 de Repercussão Geral deste Supremo Tribunal Federal, **o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ainda assim, considerou que o Poder Legislativo Municipal interferiu indevidamente na esfera de competência do Poder Executivo.**

Consignou, dessa forma, que, embora a lei não tratasse da estrutura, da organização e do funcionamento da Administração Municipal, nem, propriamente, das atribuições de seus órgãos, em sentido amplo, invadiria a competência privativa do Poder Executivo para *disciplinar questões afetas à gestão administrativa*.

A argumentação do acórdão recorrido não se sustenta. Isso, porque, apesar de constar, de forma expressa, que não se trata de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa da legislação municipal impugnada, a argumentação da Corte local operou, na prática, uma ampliação das matérias que seriam de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, notadamente "*disciplinar questões afetas à gestão administrativa*."

O Tribunal estadual criou, portanto, nova hipótese de reserva de

iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, em uma argumentação calcada no princípio da separação de poderes, que, na realidade, representa apenas um *bypass* à aplicação adequada de precedente vinculante desta Corte, notadamente o Tema nº 917 de Repercussão Geral, como se demonstrará a seguir.

A argumentação do TJSP representa interpretação demasiadamente ampliativa das matérias afeitas à iniciativa privativa, que, justamente por serem exceções taxativamente previstas constitucionalmente, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de se tolher, na prática, a atividade legislativa.

As regras alusivas à reserva de iniciativa para o processo legislativo se submetem a critérios de direito estrito, sem qualquer margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas.

No caso em questão, importante ressaltar que a Constituição Federal expressamente previu em seu art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e" a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo quanto à matéria relativa (i) *à criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração*; (ii) *à servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*; e (iii) *à criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI*.

Assim, na linha da firme jurisprudência desta Corte, há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nas hipóteses em que o projeto de lei parlamentar: (i) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (ii) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e/ou (iii) interfira no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração.

Pelo princípio da simetria, os dispositivos constitucionais mencionados são considerados como de reprodução obrigatória pelas Constituições estaduais, não havendo discricionariedade na observância de tais normas por todos os entes federativos, como já reafirmou diversas vezes este Supremo Tribunal Federal.

Conforme entendimento firmado no Tema nº 917 de Repercussão Geral do STF (ARE nº 878.911 RG, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/2016), *“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).”*

Constata-se, portanto, que usurpa a competência do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que trata (i) da estrutura da Administração Pública, (ii) da atribuição de seus órgãos e/ou (iii) do regime jurídico de servidores públicos.

Não é o que se verifica no presente caso.

O art. 1º da Lei nº 10.487 do Município de Santo André, de 15 de março de 2022, instituiu o Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose no referido Município. O art. 7º delega ao Poder Executivo a responsabilidade pela regulamentação da referida legislação. O art. 8º, por sua vez, versa acerca das despesas decorrentes da execução da instituição do programa referente à endometriose.

Considerar que a legislação aqui analisada trata da estrutura e da atribuição dos órgãos da administração pública municipal representa interpretação demasiadamente ampliativa das matérias afeitas à iniciativa privativa, que, justamente por serem exceções taxativamente previstas constitucionalmente, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de se tolher, na prática, a atividade legislativa.

Representa, ainda, desconformidade com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, firmada no Tema nº 917 de Repercussão Geral, que reafirma a margem de atuação do Poder Legislativo nos limites delineados pela Constituição quanto às matérias que possuem reserva de iniciativa.

Não é forçoso compreender que uma lei que preveja criação de despesas para Administração, sejam elas quais forem, interfere, em certo grau, no Poder Executivo. Tal fato é decorrência lógica do modelo de separação de poderes adotado pelo Brasil. O referido princípio, em uma

perspectiva contemporânea, deve ser compreendido como dinâmico, e não estático.

No presente caso, indispensável se mostra definir o grau de interferência da lei de iniciativa parlamentar questionada em face do Executivo municipal.

Com efeito, compreendo que tal influência afigura-se mínima, exatamente compreendida na margem de atuação do Poder Legislativo delineada pelas previsões constitucionais acerca de matérias afeitas à iniciativa privativa. Não se vislumbra, dessa forma, interferência indevida na estrutura e na atribuição dos órgãos da administração do Município.

A legislação municipal, portanto, amolda-se à tese de repercussão geral firmada por este Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema nº 917, segundo a qual “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).”

O entendimento de que o legislativo municipal não deteria competência para deflagrar o processo legislativo acerca da matéria da lei em questão representaria tolhimento injustificável à atividade parlamentar, o que não se coaduna com a separação de poderes.

2. Legislação impugnada em plena conformidade aos ditames constitucionais referentes ao direito social à saúde.

Pontue-se, ainda, que a legislação revela-se alinhada aos dispositivos constitucionais referentes ao direito social à saúde.

No âmbito da ADI nº 4.723 (Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 08/07/2020), esta Corte assentou que “*não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.*” Por oportuno, cito trecho da argumentação do Eminentíssimo Ministro Relator:

“No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que o **Assembleia Legislativa limitou-se a garantir direitos sociais constitucionalmente previstos. A norma, vai, pois, ao encontro dos direitos sociais à moradia e à educação, previstos no art. 6º da CRFB.**

Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.

Não restam dúvidas de que a construção e manutenção de uma casa de apoio para abrigar estudantes e professores que venham do interior do estado para a capital em busca de qualquer espécie de nível educacional, que não esteja disponível em seus municípios de origem, cria **obrigações para a Administração Pública e para o Poder Executivo. Tais obrigações, no entanto, não implicam, necessariamente, a alteração de sua estrutura ou a criação de novas atribuições.** Não há, a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional dos direitos à moradia e à educação, derivam da própria Constituição.

A lei estadual, quando se presta a promover o cumprimento de encargo inerente ao Poder Público para a viabilidade de concretização do direito social, não fere prerrogativa constitucional de iniciativa.

Se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes

constitucionais outorgados ao Executivo. A atuação do legislador amapaense é consentânea com sua função constitucional, cabendo ao Poder Executivo regulamentá-la nos termos e limites de sua competência.” (grifos nossos)

No caso mencionado, se estava a discutir os direitos constitucionais sociais à moradia e à educação. As mesmas conclusões, porém, aplicam-se ao presente caso, em que se está diante da **efetivação do direito social constitucionalmente assegurado à saúde** (art. 6º, CF/88).

A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, prevê, em seu art. 24, inciso XII, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde. Dispõe, ainda, que compete aos Municípios prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII, CF/88).

Certo que os Municípios também detém competência para suplementar a legislação federal e adaptá-la à sua realidade local, conforme incisos I e II do art. 30 da Constituição, não poderão tais entes disporem de modo contrário ao quanto estabelecido na legislação federal.

Com efeito, o art. 196 da Constituição Federal estabelece que o direito à saúde deve ser garantido pelo Estado por políticas públicas que assegurem o acesso universal e igualitário a suas ações e serviços. Veja-se:

“Art. 196: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Para que se garanta a efetivação de tal direito, a Constituição Federal traçou, de forma detalhada, as funções do Estado brasileiro, do seguinte modo: a) estabeleceu as diretrizes básicas da política de saúde a serem adotadas (art. 198 da CF); b) atribuiu a lei complementar a definição dos

padrões mínimos de financiamento das ações e serviços de saúde (art. 198, §§ 1º, 2º e 3º da CF); c) determinou que a regulação, a fiscalização e o controle do setor sejam realizados nos termos da lei (art. 197 da CF); d) estabeleceu que é dever do Estado prestar serviços públicos de saúde, diretamente, ou indiretamente, mediante a participação complementar da iniciativa privada (cf. arts. 197 e 199, § 1º, da CF).

Com efeito, a União editou normas gerais acerca da matéria. O sistema público de saúde no Brasil, conforme instituído pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) prevê dois eixos de ação. Em primeiro lugar, estabelece a prestação de serviços públicos de saúde e, em segundo lugar, uma gama de atividades denominadas de ações de saúde, relacionadas no art. 200 da Constituição Federal e nos arts. 5º e 6º da Lei nº 8.080/90.

O SUS consiste em um verdadeiro sistema nacional de saúde baseado nos seguintes princípios: **universalidade**, como garantia de atenção à saúde por parte do sistema a todo e qualquer cidadão, por meio de serviços integrados por todos os entes da federação; **equidade**, a assegurar que serviços de todos os níveis sejam prestados, de acordo com a complexidade que o caso venha a exigir, de forma isonômica nas situações similares; e **integralidade**, reconhecendo-se, na prática cotidiana, que cada indivíduo seja considerado como um todo indivisível e integrante de uma comunidade, a exigir que as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde formem, também, um todo indivisível, atendendo os casos e observando os diversos graus de complexidade de forma integral pelas unidades prestadoras de serviços de saúde, o que impede que sejam eles seccionados.

Nessa toada, uma análise detida acerca de tal legislação demonstra que a lei do Município de Santo André em nada afronta o disposto no regramento da União, aprofundando, na verdade, a efetivação ao direito social à saúde, constitucionalmente assegurado.

A Lei nº 10.487 do Município de Santo André, de 15 de março de 2022, ao instituir o Programa de Prevenção e Tratamento da

Endometriose no referido Município, está plenamente de acordo com os ditames constitucionais referentes ao direito social à saúde.

Concluo, portanto, que, além de não verificada inconstitucionalidade formal da legislação municipal, tendo em vista estar em conformidade com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, notadamente com o Tema nº 917 de Repercussão Geral, ainda constato a plena constitucionalidade material da lei municipal aqui questionada, por seu alinhamento aos ditames constitucionais referentes ao direito social à saúde.

Ante o exposto, na esteira da jurisprudência desta Corte, com fundamento no art. 932, inciso V, do Código de Processo Civil, dou **provimento ao recurso extraordinário** para, reformando o acórdão recorrido, declarar a constitucionalidade da Lei nº 10.487 do Município de Santo André, de 15 de março de 2022.

Publique-se.

Brasília, 11 de junho de 2024.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente