



**Registro: 2022.0000239719**

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2245683-13.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

**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 RICARDO ANAFE (Presidente), JARBAS GOMES, AROLDO VIOTTI, FIGUEIREDO GONÇALVES, RUY COPPOLA, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 30 de março de 2022.

**DÉCIO NOTARANGELI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**





**VOTO Nº 32.705**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROCESSO Nº 2245683-13.2021.8.26.0000**

**AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ**

**RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.407/21 DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – SUBMISSÃO DO INDICADO AO CARGO DE DIRETOR GERAL DE FUNDAÇÃO MUNICIPAL À SABATINA DA CÂMARA DE VEREADORES – INADMISSIBILIDADE – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES – PRIVILÉGIO INSTITUÍDO EM LEI A DETERMINADA INSTITUIÇÃO DE ENSINO – INADMISSIBILIDADE – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, RAZOABILIDADE, INTERESSE PÚBLICO E EFICIÊNCIA – AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.

1. Ação direta de inconstitucionalidade em face dos artigos 8º, § 1º, e 26, parágrafo único, da Lei nº 10.407/21, do Município de Santo André.
2. Os projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo podem sofrer emendas parlamentares desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, (a) não importem aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, CF. Precedentes.
3. A submissão prévia ao Legislativo das nomeações, pelo Executivo, para cargos de dirigentes de autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista e assemelhados, configura indevida afronta à reserva de Administração, corolário da separação dos Poderes e das competências privativas do Chefe do Executivo de dirigir a Administração Pública. Entendimento recente do STF. Ofensa aos artigos 5º, 47, II, VI e VII, e 144, todos da Constituição Bandeirante.
4. Dispositivo que assegura privilégio a alunos de determinada instituição de ensino. Violação aos princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e eficiência. Ofensa aos artigos 4º e 111 da Constituição Bandeirante. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

**Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade**

Direta de Inconstitucionalidade nº 2245683-13.2021.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 32.705 2



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 370033003800300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



ajuizada pelo Prefeito do Município de Santo André contra o art. 8º, § 1º, e art. 26, parágrafo único, da Lei Municipal nº 10.407, de 10 de setembro de 2021.

Alega o autor, em síntese, que os dispositivos impugnados afrontam os artigos 5º (“São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”); 24, § 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) e 2 (“criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX”); 25 (“Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”); 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”), XI (“iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”), XIV (“praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo”) e XIX, 'a' (“dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”); 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”); 176, I e II (“São vedados o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual; a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”); 193, X (“O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de ... proteger a flora e a fauna, nesta compreendidos todos os animais silvestres, exóticos e domésticos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e que provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, fiscalizando a extração, produção, criação, métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos”); 220 (“As ações e os serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e

Direta de Inconstitucionalidade nº 2245683-13.2021.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 32.705 3





controle”); e 223, II, 'a' e 'b' (“Compete ao sistema único de saúde, nos termos da lei, além de outras atribuições ... a identificação e o controle dos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual e coletiva, mediante, especialmente, ações referentes à vigilância sanitária; vigilância epidemiológica”).

Sustenta ainda o autor que os dispositivos padecem de vícios formal e material. Formal, porque foram inseridos por emenda parlamentar em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Material, porque a nomeação de dirigente da Administração Indireta é prerrogativa do Chefe do Poder Executivo, inviável a submissão do nome do indicado à aprovação pelo Poder Legislativo. Também inconstitucional é a criação de privilégio legal a determinada instituição de ensino, em detrimento das demais e em usurpação do juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Concedida liminar, sobrevieram informações do réu, que requer a improcedência total da ação (fls. 273/292).

A Procuradoria do Estado, regularmente citada, não se manifestou (fls. 269).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, por seu turno, manifestou-se pela procedência da ação (fls. 299/310).

É o relatório.

Em junho de 2021, o Prefeito do Município de Santo André apresentou à Câmara Municipal o Projeto de Lei Ordinária nº 17, dispondo sobre a reorganização administrativa da FAISA, com alteração do nome (de Fundação de Assistência à Infância de Santo André para Fundação de Assistência





Integral à Saúde de Santo André), da natureza jurídica e das competências.

Para o que releva ao caso, eis como constou a proposta no projeto enviado pelo Poder Executivo:

Art. 8º. A Diretoria Executiva, órgão superior de administração da Fundação de Assistência Integral à Saúde de Santo André – FAISA, subordinada ao Conselho Curador, será composta na seguinte conformidade:

I - 01 (um) Diretor Geral;

II - 01 (um) Diretor Administrativo-Financeiro;

III - 01 (um) Diretor de Atenção à Saúde.

§ 1º. O Diretor Geral será nomeado pelo Prefeito Municipal, mediante indicação do titular da Secretaria de Saúde.

Art. 26. A Fundação de Assistência Integral à Saúde de Santo André – FAISA poderá desenvolver atividades de ensino, pesquisa e avaliação de tecnologias de saúde, podendo captar recursos financeiros para fomento e desenvolvimento de pesquisas e da educação permanente em saúde junto ao Poder Público e à iniciativa privada, mediante aprovação do Conselho Curador.

O projeto foi aprovado com alterações, nos seguintes termos:

Art. 8º. A Diretoria Executiva, órgão superior de administração da Fundação de Assistência Integral à Saúde de Santo André – FAISA, subordinada ao Conselho Curador, será composta na seguinte conformidade:

I - 01 (um) Diretor Geral;

II - 01 (um) Diretor Administrativo-Financeiro;

III - 01 (um) Diretor de Atenção à Saúde.

§ 1º. O Diretor Geral será nomeado pelo Prefeito Municipal, mediante indicação do titular da Secretaria de Saúde **depois de sabatina e aprovação por maioria simples da Câmara Municipal.**

Art. 26. A Fundação de Assistência Integral à Saúde de Santo André – FAISA poderá desenvolver atividades de ensino, pesquisa e avaliação de





tecnologias de saúde, podendo captar recursos financeiros para fomento e desenvolvimento de pesquisas e da educação permanente em saúde junto ao Poder Público e à iniciativa privada, mediante aprovação do Conselho Curador.

**Parágrafo único. Fica garantida a manutenção da Faculdade de Medicina ABC para aprendizagem nas unidades de saúde (Hospitais e Unidades Básicas de Saúde).**

As alterações havidas no projeto inicial foram vetadas, mas os vetos do Prefeito Municipal foram derrubados pela Câmara de Vereadores, dando azo à presente ação.

Como se sabe, os projetos de lei de iniciativa reservada aos Poderes Executivo e Legislativo não são insuscetíveis de emenda. O que não se pode admitir, ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA, são “emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra de reserva” (Processo Constitucional de Formação das Leis, Editora Malheiros, 2006, pág. 201).

Como já decidiu o Colendo STF, “o poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem

Direta de Inconstitucionalidade nº 2245683-13.2021.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 32.705 6



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 370033003800300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência” (ADI nº 1.050-MC/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/04/04).

“No caso em tela”, como bem anotado na douta manifestação de lavra do eminente Subprocurador Geral de Justiça, Dr. Wallace Paiva Martins Junior, “a alteração parlamentar introduzida pela emenda aprovada – que estabelece que a nomeação do Diretor Geral, pelo Prefeito Municipal, após sabatina e aprovação por maioria simples possui **aderência lógica imediata** com o objeto do projeto de lei, que disciplina a reorganização administrativa da Fundação de Assistência à Infância de Santo André – FAISA, e **não acarreta aumento de despesa**” (fls. 306/307, destaques no original). Portanto, não há falar em vício de iniciativa.

O vício que há, porém, é de natureza material. Deveras, o antigo entendimento consolidado na jurisprudência do Colendo STF, com base no art. 52, III, “F”, da Constituição Federal, e citado nas informações prestadas pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André (ADI nº 2.225-SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21/08/2014), foi revisto recentemente pela Corte Suprema, que passou a entender que a submissão prévia ao Legislativo das nomeações, pelo Executivo, aos cargos de dirigentes de autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista e assemelhados, configura afronta à reserva de Administração, corolário da separação dos Poderes e das competências privativas do Chefe do Executivo de dirigir a Administração Pública. A propósito, eis como constou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO DOS ARTS. 33, XVIII; 46, § 3º; 62, PARÁGRAFO ÚNICO, E 103 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA POR EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. PREJUÍZO PARCIAL. MODIFICAÇÕES LEGISLATIVAS POSTERIORES À PROPOSITURA DA

Direta de Inconstitucionalidade nº 2245683-13.2021.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 32.705 7





ADI. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º; 25 E 84, I, II, VI E XXV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OCORRÊNCIA PARCIAL. ARGUIÇÃO PRÉVIA PELO PODER LEGISLATIVO DE INDICAÇÕES DO PODER EXECUTIVO PARA CARGOS DE DIRIGENTES DE AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES PÚBLICAS, EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA, INTERVENTORES MUNICIPAIS E TITULARES DA DEFENSORIA PÚBLICA E DA PROCURADORIA-GERAL ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. A Emenda Constitucional estadual 16/2005, posterior à propositura da presente ADI, adequou o § 3º do art. 46 da Constituição do Estado de Roraima ao art. 75 da Constituição Federal. Verificada perda superveniente parcial do objeto quanto ao respectivo parágrafo.

**2. É vedada à legislação estadual submeter à aprovação prévia da Assembleia Legislativa a nomeação de dirigentes de Autarquias, Fundações Públicas, Presidentes de Empresas de Economia Mista, Interventores de Municípios, bem como de titulares de Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado; por afronta à separação de poderes.**

3. Declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do inciso XVIII do art. 33 do dispositivo impugnado, retirando-se a expressão "antes da nomeação, arguir os Titulares da Defensoria Pública, da Procuradoria Geral do Estado, das Fundações Públicas, das Autarquias, os Presidentes das Empresas de Economia Mista".

4. Declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 62 da lei impugnada, bem como de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do art. 103, retirando-se a expressão "após arguição pelo Poder Legislativo".

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente prejudicada e, na parte não prejudicada, julgada parcialmente procedente" (ADI nº 2.167, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 03/06/2020, destaquei).

Consequentemente, a submissão do indicado à Diretoria Geral de fundação municipal à sabatina da Câmara de Vereadores é inconstitucional por violação à separação de Poderes, prevista nos artigos 5º, 47, II, VI e VII e XIV, e 144, todos da Constituição Bandeirante.

Melhor sorte não tem o art. 26, parágrafo único, da Lei Municipal nº 10.407/21, que, em confusa redação, impõe uma parceria educacional entre a FAISA e a Faculdade de Medicina ABC, entidade de natureza privada, cujos alunos teriam assegurado estágios e residências médicas nas

Direta de Inconstitucionalidade nº 2245683-13.2021.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 32.705 8





unidades de saúde vinculadas à FAISA.

Ao que consta a Faculdade de Medicina ABC é a única instituição local a ministrar cursos de Medicina, o que pode ser alterado a qualquer tempo, mas não é a única a oferecer outros cursos na área de saúde, como Enfermagem e Fisioterapia, compatíveis com as finalidades institucionais da FAISA.

O privilégio a alunos matriculados em certa instituição de ensino revestido de força legal atenta contra a “igualdade entre os administrados” que deve ser observada pela Administração Pública (art. 4º), além de afrontar os princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade, interesse público e eficiência insculpidos no art. 111 da Constituição Estadual.

Por essas razões, julga-se procedente a ação direta para reconhecer a inconstitucionalidade do art. 8º, § 1º, e do art. 26, parágrafo único, da Lei nº 10.407, de 10 de setembro de 2021, do Município de Santo André, nos termos acima especificados.

DÉCIO NOTARANGELI

Relator

