

29/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.288 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE.

1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º).

2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.

3. Ação Direta julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do

ADI 4288 / SP

Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 12.257/2006 do Estado de São Paulo, nos termos no voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros EDSON FACHIN (Relator), CÁRMEN LÚCIA e DIAS TOFFOLI (Presidente).

Brasília, 29 de junho de 2020.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

29/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.288 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REDATOR DO : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
ACÓRDÃO
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo, sustentando a inconstitucionalidade da Lei estadual 12.257, de 9 de fevereiro de 2006, que institui a Política de Reestruturação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos no Estado de São Paulo – QUALICASAS.

Eis o teor da legislação impugnada:

Art. 1º – O gestor estadual do Sistema Único de Saúde – SUS, no Estado de São Paulo, desenvolverá Política de Reestruturação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos no Estado de São Paulo – QUALICASAS, de acordo com as seguintes diretrizes:

I – qualificação da assistência hospitalar prestada pelas Santas Casas e hospitais filantrópicos vinculados ao SUS no Estado de São Paulo;

II – integração das Santas Casas e hospitais filantrópicos aos níveis de gestão estadual e municipal do SUS;

III – fortalecimento das Santas Casas e hospitais filantrópicos do Estado de São Paulo.

Art. 2º – Desde que as entidades hospitalares se habilitem ao QUALICASAS, o gestor estadual do SUS repassará recursos do Fundo Estadual de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde, quando

ADI 4288 / SP

o Município estiver em gestão plena de atenção à saúde, ou diretamente para entidades hospitalares, nos Municípios em gestão básica de atenção à saúde.

Art. 3º – A habilitação da unidade hospitalar ao QUALICASAS será feita mediante os seguintes critérios:

I – vetado;

II – aceitação, por parte da entidade hospitalar, dos protocolos e fluxos determinados pelo controle e avaliação do gestor de saúde;

III – acompanhamento e avaliação sistemática da realidade assistencial da unidade hospitalar pelos Conselhos Municipais de Saúde;

IV – vetado;

V – cumprimento pela entidade hospitalar das obrigações trabalhistas junto aos seus funcionários.

Art. 4º – O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da sua publicação.

Art. 5º – As despesas decorrentes da execução desta lei ocorrerão à conta das dotações próprias, consignadas no orçamento.

Art. 6º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sustenta que a norma em questão, na medida em que cria programa governamental, trata de matéria reservada ao poder regulamentar, conforme previsão do art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal, ou de competência legislativa privativa do Poder Executivo, caso haja aumento de despesa, nos termos do art. 61, § 1º, II, da Constituição da República.

Alega ainda que “diplomas legais similares ao que ora se examina interferem profundamente na organização e funcionamento da Administração Pública, que se vê compelida a mobilizar recursos administrativos e financeiros para o desenvolvimento de atividades” (eDOC 1, p.3), o que usurparia a capacidade de planejamento das prioridades governamentais do Poder Executivo, acarretando uma indesejada descentralização administrativa.

Defende a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, seja por ofensa ao poder regulamentar, seja por usurpação da competência legislativa do Poder Executivo, ambas com previsão na Constituição

ADI 4288 / SP

Federal e de repetição obrigatória pelos Estados-membros, por tratarem de processo legislativo, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Destaca que o programa instituído pela lei 12.257/06 prevê o repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde aos hospitais mencionados, o que implica necessariamente um aporte de verba adicional, pois os recursos ordinários deste Fundo já contam com destinação prévia.

Pugna pela concessão da medida liminar para suspender a aplicação do referido diploma.

Requer, ao final, a procedência do pedido formulado na inicial, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei estadual.

Em 25.08.2009, ante a relevância da matéria, o Min. Ricardo Lewandowski, então Relator do feito, adotou o procedimento do art. 12 da Lei nº 9.868/99, solicitando informações aos órgãos requeridos.

Solicitadas as informações, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo manifestou-se pela inexistência de ofensa direta e frontal ao texto constitucional.

No mérito afirma que a lei ora questionada trata de tema relativo ao direito à saúde, cuja iniciativa legislativa é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, conforme previsão do art. 24, XII, da Constituição Federal. Acrescenta que a lei estadual apenas tratou de complementar a lei federal 8.090/90, buscando dar concretude ao art. 196, da Constituição Federal.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela inconstitucionalidade do diploma atacado, e conseqüente procedência do pedido, visto que *“da maneira como foi definido, o QUALICASAS somente pode ser executado dentro da Secretaria Estadual de Saúde, pois é esse o órgão que atua como gestor do Sistema único de Saúde (...). Verifica-se, portanto, que a Lei nº 12.257, de 9 de fevereiro de 2006, criou um programa governamental de observância compulsória pelo Poder Executivo”*(eDOC 7, p.9), incorrendo em clara invasão da competência legislativa do Governador e, conseqüente, violação à separação dos poderes e ao art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição.

Ademais, o programa criado pela lei em tela também cria despesa

ADI 4288 / SP

para o Estado, a qual deveria ser prevista no orçamento, exorbitando as hipóteses de mero exercício regulamentar admitido pelo art. 84, VII, “a”, da CF.

A Procuradoria-Geral da República exarou parecer também pela procedência da ação direta, nos termos da seguinte ementa (eDOC 9):

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Estado de São Paulo que instituiu a Política de Reestruturação das Santas Casas e hospitais filantrópicos – QUALICASAS. Competência complementar dos Estados para legislar sobre direito à saúde, nos termos do 24, XII, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de projetos de leis que confirmam atribuições a órgãos subordinados ao Governo do Estado, segundo o art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição de 1988. Aplicação do princípio da simetria. Manifestação pela procedência do pedido.”

Ao assumir a relatoria, despachei solicitando informações quanto à vigência da norma (eDOC 11), o que foi confirmado (eDOC 17).

É o relatório.

29/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.288 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Assento, preliminarmente, a plena cognoscibilidade da presente ação direta.

O Governador do Estado de São Paulo detém legitimidade ativa para a propositura da ação direta, nos termos do artigo 103, inciso V, da Constituição. Tenho como inequívoca, além disso, a presença da pertinência temática, vez que, consoante preceitua o artigo 102, I, "a", da Constituição Federal, impugna-se ato normativo estadual (Lei 12.257, de 09 de fevereiro de 2006, do Estado de São Paulo).

No mérito, não assiste razão jurídica ao requerente.

Não procede a alegação de ofensa ao art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição da República, porquanto, consoante fixada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há violação por vício de iniciativa se a norma impugnada não cria, extingue ou altera órgãos da Administração Pública local.

Sobre esse tema, o Plenário desta Corte, ao apreciar o ARE 878.911, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, resolveu que, a despeito de eventual dispêndio de verbas públicas, a norma que não dispõe sobre a estrutura ou sobre as atribuições da Administração não viola a regra de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo. Confira-se:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime

ADI 4288 / SP

jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016, g.n.)

Nesse mesmo sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO FUNDO ROTATIVO DE EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. ISENÇÃO DE PAGAMENTO CONCEDIDA AOS PRODUTORES RURAIS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO E APOIO A PEQUENOS PROPRIETÁRIOS RURAIS. LEI GAÚCHA N. 11.367/1999. 1. Perda de objeto da presente ação e do interesse de agir do Autor quanto aos arts. 3º e 4º da Lei gaúcha n. 11.367/1999, pela revogação parcial da lei impugnada pela Lei gaúcha n. 11.774/2002. 2. Ausência de contrariedade ao art. 22, inc. I, da Constituição da República: normas de direito administrativo e financeiro. 3. O art. 1º da Lei n. 11.367/1999 não contraria o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República porque não criou ou extinguiu secretarias ou órgãos da administração pública. 4. O Supremo Tribunal Federal assentou que a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da Constituição, somente se aplica aos territórios federais. Precedentes. 5. Não comprovação de ter sido excedido o limite da dívida mobiliária do Estado ou de prejuízo no desenvolvimento de políticas públicas estaduais. Matéria de fato. Ofensa constitucional indireta. Precedentes. Inexistência de contrariedade ao art. 52, inc. IX, da Constituição da República. 6. A opção política do legislador estadual de isentar de pagamento os produtores rurais beneficiados pelo programa emergencial de manutenção e apoio a pequenos proprietários rurais não contraria o

ADI 4288 / SP

princípio da moralidade (art. 37, caput, da Constituição da República), nem equivale à tentativa de fraudar o pagamento da dívida contraída com a União. A isenção dos devedores primitivos foi conjugada com a assunção, pelo Estado do Rio Grande do Sul, da condição de devedor principal, sem prejudicar o adimplemento das obrigações assumidas. 7. A vedação do art. 63, inc. I, da Constituição da República não abrange a Lei gaúcha n. 11.367/1999. 8. O art. 167, inc. II, da Constituição da República dirige-se ao administrador público, a quem cabe executar os programas contemplados na lei, com a utilização de créditos orçamentários. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei gaúcha n. 11.367/1999.” (ADI 2072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 02.03.2015, grifos nossos)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração

ADI 4288 / SP

pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente.” (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015, grifos nossos)

No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que o Assembleia Legislativa limitou-se a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma, vai, pois, ao encontro do direito social à saúde, previsto nos arts. 6º e 196 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.

A lei objeto desta ação, ao criar uma Política de Reestruturação das

ADI 4288 / SP

Santas Casas e Hospitais Filantrópicos no Estado de São Paulo, o fez em linhas gerais, estabelecendo como forma de fomento à saúde critérios para a destinação de recursos já existentes, sem determinar contudo a sua vinculação.

Assim, ao contrário do alegado pelo requerente, não se deu a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional do direito à saúde, derivam da própria Constituição. Nem tampouco qualquer alteração na organização ou funcionamento dos órgãos do Poder Executivo que indique violação ao art. 84, VI, a, da Constituição Federal.

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.

Ressalto ainda que a Assembleia Legislativa atuou em exercício legítimo de sua competência prevista, no art. 24, XII e § 2º, da Constituição Federal, para suplementar norma geral de saúde.

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 paulista é consentânea com sua função constitucional, cabendo ao Poder Executivo regulamentá-la nos termos e limites de sua competência.

Por essas razões, não havendo inconstitucionalidade na norma impugnada, julgo improcedente a presente ação direta.

É como voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.288 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE.

1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º).

2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.

3. Ação Direta julgada procedente.

VOTO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Governador do Estado São Paulo, com pedido de medida cautelar, face da Lei Estadual 12.257/2006, a qual institui a política de reestruturação

ADI 4288 / SP

das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos de São Paulo – QUALICASAS.
Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º – O gestor estadual do Sistema Único de Saúde – SUS, no Estado de São Paulo, desenvolverá Política de Reestruturação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos no Estado de São Paulo – QUALICASAS, de acordo com as seguintes diretrizes:

I – qualificação da assistência hospitalar prestada pelas Santas Casas e hospitais filantrópicos vinculados ao SUS no Estado de São Paulo;

II – integração das Santas Casas e hospitais filantrópicos aos níveis de gestão estadual e municipal do SUS;

III – fortalecimento das Santas Casas e hospitais filantrópicos do Estado de São Paulo.

Art. 2º – Desde que as entidades hospitalares se habilitem ao QUALICASAS, o gestor estadual do SUS repassará recursos do Fundo Estadual de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde, quando o Município estiver em gestão plena de atenção à saúde, ou diretamente para entidades hospitalares, nos Municípios em gestão básica de atenção à saúde.

Art. 3º – A habilitação da unidade hospitalar ao QUALICASAS será feita mediante os seguintes critérios:

I – vetado;

II – aceitação, por parte da entidade hospitalar, dos protocolos e fluxos determinados pelo controle e avaliação do gestor de saúde;

III – acompanhamento e avaliação sistemática da realidade assistencial da unidade hospitalar pelos Conselhos Municipais de Saúde;

IV – vetado;

V – cumprimento pela entidade hospitalar das obrigações trabalhistas junto aos seus funcionários.

Art. 4º – O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da sua publicação.

Art. 5º – As despesas decorrentes da execução desta lei

ADI 4288 / SP

ocorrerão à conta das dotações próprias, consignadas no orçamento.

Art. 6º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A requerente alega que a matéria tratada na lei impugnada seria de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, ou mesmo reservada ao seu poder regulamentar (violação aos arts. 61, § 1º, II, alínea “e”; e 84, VI, “a”, da CF). Além disso, sustenta haver interferência na organização e funcionamento da Administração Pública, que se veria compelida a mobilizar recursos administrativos e financeiros para o desenvolvimento de atividades, limitando a capacidade de planejamento de ações governamentais por parte do Poder Executivo.

Iniciado o julgamento virtual, o Ministro Relator EDSON FACHIN apresenta proposta de voto pela improcedência do pedido, ao fundamento de que a norma impugnada teria visaria a garantir direito social previsto na Constituição, sem alterar a estrutura da administração pública, razão pela qual não teria ocorrido vício de iniciativa.

É o Relatório.

Divirjo do eminente Relator.

A resolução da questão envolve saber se a lei impugnada, iniciada pelo Poder Legislativo, violou a iniciativa do Chefe do executivo para dispor sobre as atribuições da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, órgão administrativo vinculado ao Poder Executivo daquele ente federativo.

Da leitura da norma impugnada observa-se que o legislador paulista objetivou a criação de um programa governamental de qualificação da assistência hospitalar das Santas Casas e hospitais filantrópicos do Estado de São Paulo.

Para viabilizar a instituição do referido programa, o art. 1º da lei ora analisada acabou por conferir novas atribuições à Secretaria de Saúde daquele estado. Eis o teor do dispositivo:

ADI 4288 / SP

“Art. 1º – O gestor estadual do Sistema Único de Saúde – SUS, no Estado de São Paulo, desenvolverá Política de Reestruturação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos no Estado de São Paulo – QUALICASAS, de acordo com as seguintes diretrizes: [...]”

Ressalte-se que o “gestor estadual do Sistema Único de Saúde – SUS, no Estado de São Paulo” é a Secretaria de Saúde estadual, por determinação do art. 9º, II, da Lei 8.080/1990.

Dessa forma, é nítido que a lei em discussão, a pretexto de regulamentar uma diretriz de política pública, delimitou tarefas determinadas a cargo de órgão administrativo integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo, impactando a execução de serviços públicos de saúde.

Além disso, a partir da análise do art. 2º, o qual trata de destinação de recursos do Fundo Estadual de Saúde, verifico que a execução da política pública prevista na norma impugnada efetivamente envolve a possibilidade de aumento de despesa ou, quando menos, a realocação de recursos originariamente afetados a outras ações ou programas de saúde pública.

A jurisprudência desta CORTE indica como critério para identificar a invasão indevida de matéria reservada ao chefe do Poder Executivo a presença de (a) aumento de despesa; ou (b) a modificação das atribuições funcionais de agentes públicos ou órgãos da Administração Pública.

Nesse sentido:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE DISCIPLINA MATÉRIA A SER PUBLICADA NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO. DIPLOMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. EXISTÊNCIA TAMBÉM DE VÍCIO MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

I – Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos

ADI 4288 / SP

da administração pública é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal). Princípio da simetria.

II – Afronta também ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

III – Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. IV – Ação julgada procedente.

(ADI 2294, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 11/9/2014)

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. **Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes.** 4. **Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes.** 5. Ação julgada procedente.

(ADI 3178, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 2/3/2007)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.755, DE 14.05.04, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO. ARTS. 61, § 1º, II, E E 84, VI, DA CARTA MAGNA.

1. É pacífico nesta Corte o entendimento de que o trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.064, rel. Min. Maurício Corrêa e ADI 2.137-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence.

2. O controle da baixa de registro e do desmonte e comercialização de veículos irrecuperáveis é tema

ADI 4288 / SP

indissociavelmente ligado ao trânsito e a sua segurança, pois tem por finalidade evitar que unidades automotivas vendidas como sucata - como as sinistradas com laudo de perda total - sejam reformadas e temerariamente reintroduzidas no mercado de veículos em circulação.

3. É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.

4. Ação direta cujo pedido se julga procedente.

(ADI 3254, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 2/12/2005)

Assim, ao interferir nas atribuições da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, e ao majorar despesas da administração estadual, a norma de iniciativa parlamentar violou a reserva de iniciativa conferida ao executivo por força dos arts. 61, § 1º, II, alínea “e”; e 165, da Constituição Federal.

Observo, ainda, que a indevida interferência em matéria reservada a órgãos administrativos está em contrariedade ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF). A prestação do serviço público de saúde é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, encontra-se submetida à reserva de administração (art. 61, § 1º, II, e, c/c art. 84, II e VI, “a”, da CF, aplicável aos Estados Membros em decorrência do princípio da simetria).

A jurisprudência desta CORTE rechaça a constitucionalidade de normas que revelam a ingerência em matéria própria da organização administrativa, pois viola a reserva de administração. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO.

ADI 4288 / SP

1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. **Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo.**

2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

(ADI 3169, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Redator para o Acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 19/2/2015)

Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL. OBRIGATORIEDADE DE PRESENÇA DE FARMACÊUTICO EM EMPRESAS QUE REALIZAM TRANSPORTE DE MEDICAMENTOS E INSUMOS FARMACÊUTICOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS-MEMBROS (ART. 24, §§ 1º E 2º, DA CF). PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DE INTERESSE. INOVAÇÃO NA REGULAMENTAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA SEM A PARTICIPAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A análise das competências concorrentes (CF, art. 24) deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo, em consonância com a competência legislativa remanescente prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal.

2. A lei estadual sob análise, ao estabelecer a obrigatoriedade da presença de profissional farmacêutico nos quadros das empresas que realizam serviço de transporte de

ADI 4288 / SP

medicamentos e de insumos farmacêuticos, extrapola a normatização federal sobre a mesma matéria (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF).

3. É inconstitucional a norma que invade a competência própria dos órgãos estaduais de vigilância sanitária para o licenciamento das empresas e agentes envolvidos em atividades com impacto sanitário, matéria submetida à reserva de administração (art. 61, § 1º, II, “e”, c/c art. 84, II e VI, “a”, da CF).

4. Medida cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5352, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 03/12/018)”

Ante o exposto, DIVIRJO do voto do eminente Ministro Relator e JULGO PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 12.257/2006 do Estado de São Paulo.

É o voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.288 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tem-se ação direta de inconstitucionalidade formalizada contra lei estadual mediante a qual determinado, ao Executivo, o desenvolvimento de Política de Reestruturação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos.

O que ocorre na espécie? Caso emblemático de ingerência do Legislativo no Executivo. A norma apresenta vício de iniciativa parlamentar, no que versado serviço afeto à Administração Pública.

Divirjo do Relator para julgar procedente o pedido.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.288

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.257/2006 do Estado de São Paulo, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Cármen Lúcia e Dias Toffoli (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 19.6.2020 a 26.6.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário