



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000555660

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2245181-11.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITOS "EX TUNC". V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, RICARDO TUCUNDUVA, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, ITAMAR GAINO, SIDNEY ROMANO DOS REIS, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE E JAMES SIANO.

São Paulo, 14 de julho de 2021.

CLAUDIO GODOY
 RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Processo n. 2245181-11.2020.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA

Voto n. 23.353

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.709/2020, do Município de Louveira, de iniciativa parlamentar, que não só autoriza o Poder Executivo a criar, como já define a organização do Serviço de Verificação de Óbitos (SVO) local. Vício de iniciativa e afronta à reserva da administração. Precedentes. Ação julgada procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei 3.709/2020, do Município de Louveira, que autoriza o Poder Executivo a criar e organiza o serviço local de verificação de óbitos. Sustenta o autor que a lei, desde que de autoria de Vereador, vulnera o princípio da reserva da administração, porque interfere na organização dos serviços municipais. Recorre como parâmetro de controle aos artigos 5º, 24, II, XIV e XIX, e 144 da Constituição do Estado.

Deferida a liminar (fls. 40/50), foram prestadas informações (fls. 54/56). A Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (fls. 69).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Procuradoria de Justiça foi pela procedência.

É o relatório.

A ação procede, a tanto remeter já às razões expendidas quando deferida a liminar, ora ratificadas.

Eis o texto da lei combatida:

“Art. 1: Os Serviços de Verificação de Óbito - SVO - no Município de Andradina ficam organizados nos termos da Lei.

Art. 2: Os Serviços de Verificação de Óbito - SVO - destinam-se a:

- I - esclarecer a causa mortis em casos de óbito recente por moléstia mal definida ou sem assistência médica; e
- II - prestar colaboração técnica, didática e científica aos Departamentos de Patologia das Faculdades de Medicina, órgãos afins ou outros interessados, participando de seus trabalhos e podendo funcionar nas suas dependências e instalações.

Art. 3: Fica o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, responsável pela regulamentação, credenciamento, controle e avaliação dos Serviços de Verificação de Óbito - SVO - e das empresas que realizam formolização e embalsamento no Município de Andradina.

Parágrafo único. Compete à Secretaria Municipal de Saúde:

- I - receber, analisar e emitir parecer sobre os pedidos de credenciamento de Serviços de Verificação de Óbito - SVO, bem como fiscalizar sua implantação.
- II - o credenciamento, controle e avaliação dos serviços de formolização e embalsamento.

Art. 4: Para a implantação do Serviço de Verificação de Óbito - SVO - no município de Andradina, o Poder Executivo fica autorizado a celebrar convênio com o Estado, com a União e com instituições de ensino com sede na Região de Andradina.

Art. 5: O credenciamento de Serviço de Verificação de Óbito - SVO - obedecerá aos seguintes critérios:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

- I - a realização de convênios entre o Município, Estado, União e com instituições de ensino superior, instituições filantrópicas, Secretaria de Segurança Pública ou equivalentes com sede na Região de Andradina;
- II - os serviços de necropsias serão outorgados desde que as instituições solicitantes satisfaçam as condições previamente estabelecidas pela Vigilância Sanitária;
- III - as instituições credenciadas pela Secretaria de Saúde para a realização de necropsias estarão sujeitas ao disposto na presente Lei;
- IV - o credenciamento terá caráter precário, podendo ser cancelado a qualquer tempo pela Secretaria de Saúde;
- V - os Serviços de Verificação de Óbito - SVO - deverão realizar a necropsia e preencher o formulário constante do Anexo 1 desta Lei, encaminhando cópia mensalmente para a Secretaria de Saúde; e
- VI - o formulário constante do Anexo 1 desta Lei deverá ser numerado sequencialmente e arquivado nos serviços credenciados, devendo estar disponível para supervisão ou auditoria a qualquer tempo.

Art. 6: Compete aos Serviços de Verificação de Óbito - SVO:

- I - realizar necropsia e fornecer atestado de óbito para pessoas falecidas de morte natural recente sem assistência médica ou por causa mal definida, inclusive as que lhe foram encaminhadas pelo Instituto Médico Legal - IML de Andradina, excetuando-se corpos em estado de decomposição e corpos localizados em via pública sob situações suspeitas, sendo que:
 - a) o encaminhamento de cadáveres pelo Instituto Médico Legal - IML - deve ser acompanhado de atestado emitido por autoridade policial competente, médico-legista, comprovando a inexistência de suspeita de lesões de interesse médico-legal, inclusive de intoxicações exógenas;
 - II - notificar ao Instituto Médico Legal - IML - os casos suspeitos de morte natural de identificação desconhecida, enviando, sempre que couber, comunicação à autoridade policial;
 - III - fiscalizar o embarque de cadáveres para fora do Município, expedindo o Atestado de Liberação nos casos de morte natural;
 - IV - realizar e fiscalizar os serviços de embalsamento e formolização, de acordo com a legislação sanitária, normas e convenções nacionais e internacionais vigentes;
 - V - solicitar das empresas credenciadas para a realização de formolização e embalsamento o preenchimento do formulário constante do Anexo II desta Lei, encaminhando cópia



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

mensalmente à Secretaria de Saúde;

VI - lacrar as urnas funerárias que se destinam ao exterior nos casos de morte natural;

VII - comunicar à Secretaria de Saúde e, quando solicitado, a outros órgãos interessados, os casos em que, após exames complementares, for modificado ou completado o diagnóstico de causa básica de morte; e

VIII - atestar o óbito nos termos da legislação vigente, em especial dentro dos parâmetros dispostos em resolução do Conselho Federal de Medicina.

Parágrafo único. As atribuições a que se refere os incisos II e IV deste artigo, quando se tratar de morte violenta, serão de competência do Instituto Médico Legal - IML - de Andradina.

Art. 7: Os cadáveres não reclamados junto a Secretaria de Saúde, esgotadas as determinações da Lei Federal 8.501, de 30 de novembro de 1992, poderão ser entregues às instituições de ensino superior, departamentos de patologia e morfologia, para fins de estudos, por meio de convênios.

Art. 8 O acondicionamento de cadáveres necropsiados deverá obedecer as seguintes normas:

I - sem conservação, a critério do Serviço de Verificação de Óbito - SVO, quando ocorrer no período máximo de vinte e quatro horas entre o falecimento e o sepultamento, sendo exigido caixão funerário de fundo impermeável;

II - com formolização simples do cadáver ou acondicionamento em caixão impermeável e lacrado, quando o sepultamento for feito no território nacional entre vinte e quatro e setenta e duas horas após o falecimento;

III - embalsamento completo quando o prazo de sepultamento for maior que setenta e duas horas após o falecimento e sempre que se tratar de remoção para o exterior, adotadas as convenções, leis e regulamentos sanitários estabelecidos em acordos nacionais e internacionais adotados pela União; e

IV - estar em acordo com a legislação sanitária vigente, quando o falecimento decorrer de moléstia infectocontagiosa.

§ 1º Para os casos de formolização e embalsamento de que tratam os incisos II e III deste artigo, será exigido o preenchimento da ata constante no Anexo II desta Lei;

§ 2º Quando houver traslado interestadual ou internacional o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa - DHPP deverá ser comunicado em tempo hábil, para autorizar o traslado.

Art. 9: O Poder Executivo deverá solicitar ao Estado e a União, dentro da competência



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

respectiva de cada um, por meio de norma adequada, que determine Oficiais de Registro Civil do Município que não registrem atestados de óbito com causa mal definida, encaminhando os interessados ao Serviço de Verificação de óbito - SVO, que providenciará a necropsia.

§ 1º Posteriormente, se a moléstia não for esclarecida, os cartórios de registro civil registrarão o atestado expedido pelo Serviço de Verificação de Óbito SVO, em conformidade com o Capítulo IX - "Do Óbito" do Título II da Lei Federal 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e alterações posteriores.

§ 2º Não serão cobrados emolumentos pelos registros dos atestados de óbito expedidos pelos Serviços de Verificação de Óbito - SVO.

§ 3º A Secretaria de Saúde determinará se for o caso, tabela de cobranças pelos serviços de formolização e embalsamento, executado por prestador de serviço, de acordo com a legislação vigente ou a ser criada.

Art. 10 Para que as despesas com a execução desta Lei sejam suportadas já a partir do ano de 2020, o Poder Executivo fica autorizado a sua inclusão no orçamento municipal e na lei orçamentária anual que determinará os gastos do Poder Executivo no exercício do ano de 2020.

Parágrafo único. Para a execução desta Lei o Poder Executivo deverá observar o que preceitua a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de Andradina e a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, em especial o disposto em seu art. 16, quanto à previsão orçamentária.

Art. 11: O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias contados de sua publicação.

Art. 12. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Pois já por si sintomático, em primeiro lugar, e lembrando-se da causa de pedir aberta na ação direta, que a legislação, veja-se, de autoria parlamentar, “*autoriza o Poder Executivo a criar os Serviços de Verificação de Óbito - SVO - no Município de Andradina e dá outras providências.*” Ou seja, tem-se norma autorizativa para iniciativa que é própria e exclusiva do Chefe do Poder Executivo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como é sabido, a Constituição Estadual, ao traçar as hipóteses de iniciativa privativa do Governador do Estado (e extensível ao Prefeito, *ex vi* do art. 144), em seu art. 24, §2º, assim dispôs:

“Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.” (g.n.)

Neste sentido, em precedente de relatoria do E. Des. Evaristo dos Santos colaciona-se lição segundo a qual as matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo são fundamentalmente aquelas que *“envolvem (a) servidores públicos; (b)*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO “O Poder Legislativo Municipal” Ed. Malheiros 2008 p. 82/87)” (ADin n. 2276121-27.2018.8.26.0000, j. 08.05. 2019, g.n.).

No âmbito da Suprema Corte, consolidado o entendimento, com o enunciado do **Tema 917** da Suprema Corte, segundo o qual só “*não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, par. 1º, II, ‘a’, ‘c’, e ‘e’), da Constituição Federal.*”

Contudo, para além da questão da iniciativa, é preciso ainda ter em conta que ao Executivo caiba a administração estadual ou municipal (art. 47, II, da CE) e, assim, a prática em si de atos da administração (inciso XIV do mesmo preceito). Aí se coloca igualmente a questão da lei em tela, que – de novo, emblematicamente – se dá a *organizar* os serviços que autoriza o Executivo a criar, de verificação de óbitos.

Para tanto, a norma comete inúmeras e variadas incumbências a órgãos executivos, incluindo a Secretaria Municipal da Saúde; impõe adoção de formulários e atas; obriga a realização de uma série de comunicações; e prevê a entabulação de diversos convênios pela Municipalidade. Sem contar que se dá até a estabelecer isenção de emolumentos registrários, nem o que se coloca



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

na própria órbita do Município.

Em hipótese análoga, este Órgão Especial já decidiu:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.620, de 13 de março de 2018 dispendo sobre a instituição do 'Serviço de Declaração de Óbito em Domicílio'. Inadmissibilidade. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos com interferência na gestão administrativa e que se refiram a servidores públicos e seu regime jurídico. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Ação procedente.” (ADI n. 2223956-03.2018.8.26.0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 13.02.2019).

Sobre a celebração de convênios para reversão de recursos aos mesmos serviços:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 9.259/2019, do Município de Jundiaí, a qual prevê que “a Prefeitura celebre convênios com outros entes da Federação para repasse financeiro ao Serviço de Verificação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de Óbito-SVO local”. Pretendida a inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes. Subsidiariamente, requer a interpretação conforme a Constituição. Vício de iniciativa configurado. Entendimento firmado pelo Pretório Excelso em sede de Repercussão Geral (Tema 917). Lei objurgada que trata de atribuição dos órgãos da Administração Pública. Disciplina de ato de gestão administrativa, com atribuição de obrigações ao Poder Executivo. Matéria legislada encontra-se na Reserva da Administração, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio constitucional da separação de poderes verificada. Afronta aos artigos 5º, 'caput', e 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, da Carta Paulista, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Estadual. Ação procedente.” (ADI n. 2201713-31.2019.8.26.0000, rel. Des. Péricles Piza, j. 29.01.2020)

E, acerca das leis autorizativas, este Colegiado identicamente já assentou que, “*não obstante apenas autorizando a criação do programa, a lei cuidou de dispor sobre os destinatários e suas peculiaridades pessoais para inserção no programa, a formação de cadastro, a definição do que seja medicamento de uso contínuo, os requisitos exigidos para o seu fornecimento, a forma, o tempo e o lugar do fornecimento e, enfim, várias disposições regulatórias do sistema instituído. Não se trata, absolutamente, de lei programática, autorizativa ou permissiva (na expressão utilizada pela Procuradoria Geral de Justiça), senão determinante de atuação administrativa, e que, deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo. Para isso, esse Poder há de aparelhar-se com os meios funcionais, materiais e*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

financeiros que permitam levar a cabo o programa idealizado pelo Poder Legislativo. Se não o fizer, diz o Senhor Prefeito Municipal com toda a razão, será naturalmente exigido pelos munícipes.” (ADI n. 2149876-73.2015.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. 02.03.2016).

Daí se impor o acolhimento do pedido inicial.

Ante o exposto, **julga-se procedente** a presente ação direta, para reconhecer, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei 3.709/2020, do Município de Louveira.

CLAUDIO GODOY
Relator