



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

35

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0427914-28.2010.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO sendo réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAREMA e PREFEITO MUNICIPAL DE GUARAREMA.

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ ROBERTO BEDRAN (Presidente), SOUSA LIMA, REIS KUNTZ, BARRETO FONSECA, CORRÊA VIANNA, LUIZ PANTALEÃO, MAURÍCIO VIDIGAL, DAVID HADDAD, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS, ARMANDO TOLEDO, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, RUY COPPOLA, BORIS KAUFFMANN, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, GUERRIERI REZENDE, XAVIER AQUINO e ELLIOT AKEL.

São Paulo, 30 de março de 2011.

**JOSÉ SANTANA**  
RELATOR



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0427914-28.2010.8.26.0000  
(990.10.427914-3)

Comarca: SÃO PAULO

Requerente: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE  
SÃO PAULO

Objeto: Lei Municipal nº 2.600, de 08 de julho de 2009 e Decreto n.  
2.716, de 28 de dezembro de 2009, do Município de Guararema

**Voto nº 23.181**

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 2.600, de 08 de julho de 2009 e Decreto n. 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, que instituíram e regulamentaram o "Cartão Cidadão" daquela Municipalidade como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. Exclusão "in abstracto" de quem não reside naquela localidade, visando à eficiência desses serviços. Violação ao princípio da igualdade e ao disposto nos arts. 25, 114, 218, 219, 237, 264 c.c. 144, todos da CEst. Ação procedente.*

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade requerida pelo Sr. Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo para impugnar a validade jurídico-constitucional da Lei Municipal nº 2.600, de 08 de julho de 2009 e Decreto n. 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, que instituíram e regulamentaram o "Cartão



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

2

Cidadão” daquela Municipalidade como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. Assevera a requerente que referida lei, viola as disposições dos arts. 217, 219, 222/224, 237/240, 248/253 e 277, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Processado o feito sem a concessão de liminar (fls. 22 vº), a Procuradoria Geral do Estado, citada, declinou da defesa da lei municipal (fls. 87/89). O Sr. Prefeito e o Sr. Presidente da Câmara do Município de Guararema prestaram as informações de fls. 35/48 e 68/81, sustentando a constitucionalidade dos diplomas normativos impugnados. A I. Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação (fls. 91/92).

**É o relatório.**

Dispõe a Lei n. nº 2.600, de 08 de julho de 2009, do Município de Guararema:

*“Art. 1º - Fica criado o Cartão Cidadão de Guararema no âmbito do Município de Guararema.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

3

*Art. 2º - O Cartão de Guararema passará a ser uma identidade do morador do Município.*

*Art. 3º - O Cartão Cidadão de Guararema será pessoal e intransferível e não poderá ser cedido ou emprestado a qualquer título. Seu extravio, perda ou roubo deverá ser comunicado sempre à Coordenação do Cartão Cidadão de Guararema:*

*Parágrafo único - O Cartão Cidadão será um direito de todo morador da cidade, para utilização de todos os serviços oferecidos pela Rede Pública Municipal, sejam eles das áreas da Saúde, Educação e Cultura, Esportes e Lazer, Assistência Social e Cidadania, Turismo, entre outros, que a Prefeitura de Guararema ofereça.*

*Art. 4º - O Munícipe interessado no Cartão Cidadão de Guararema deverá se cadastrar por ocasião do Censo Municipal.*

*§ 1º - Concluído o Censo Municipal, o cadastramento deverá ser feito na Sede da Coordenação do Cartão Cidadão de Guararema, localizado na Avenida Lucas Nogueira Garcez, nº 350, Centro, neste Município.*

*§ 2º - Para o cadastramento, servirão como comprovantes de residência no Município:*

- a) Imposto Predial e Territorial Urbano (carnê do IPTU);*
- b) Imposto Territorial Rural (carnê do ITR);*
- c) Contrato de locação, com firma reconhecida;*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

4

*d) Declaração de empregador, quando a residência for cedida gratuitamente, contendo todos os dados do imóvel e com firma reconhecida.*

*Art. 5º - As despesas decorrentes com a aplicação da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

*Art. 6º - Esta Lei será regulamentada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal dentro de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua promulgação”.*

Primeiramente, cumpre observar que, consoante normatiza o art. 25, da CEst., “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”, exceção feita a “créditos extraordinários”.

Tal dispositivo, não obstante a autonomia administrativa e financeira conferida aos entes municipais pela Constituição da República, é de observância obrigatória pelos Municípios, de acordo com a norma do art. 144 da Carta Paulista.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

5

No caso, a Lei Municipal nº 2.600, de 08 de julho de 2009, institui política pública consistente na confecção de “cartão” com vistas identificar os munícipes de Guararema, viabilizando seu acesso a diversos serviços públicos oferecidos pela Municipalidade. Todavia, as despesas decorrentes do serviço instituído – e são várias: aquisição do material necessário, preparo do local de atendimento, entre outras – foram relegadas às custas de “dotação própria”. A toda evidência, referida lei não se desincumbe de indicar a dotação orçamentária destinada para o custeio do Programa, uma vez que a indicação genérica da eventual existência de “dotação própria” não se presta a tal intento.

Noutro giro, a obrigatoriedade do porte do cartão para o acesso aos serviços prestados pela Administração local, estabelecida pelo suso transcrito parágrafo único do art. 3º, é reforçada pelo art. 5º do aludido Dec. Mun. n. 2.716, de 28 de dezembro de 2009. Com efeito, determina a norma em comento que o “Cartão Cidadão” será exigido nas dependências que arrola, dentre os quais: o Centro de Especialidades de Saúde e Atendimento à População (CESAP), a Unidade Móvel de Saúde, a Unidade Básica de Saúde (UBS). Será obrigatória sua apresentação, ainda, para retirada de passe escolar para utilização do transporte escolar; para efetuar matrículas e rematrículas nas escolas da Rede Municipal de Ensino e em



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

6

curso promovidos pelo Poder Público; para acesso aos programas municipais e eventos esportivos e de lazer; para acesso aos programas municipais de Assistência Social; para apresentar solicitações e requisições junto ao Setor de Arquivo e Protocolo da Administração local, entre outros.

No entanto, o art. 219 da CEst. define a saúde como direito de todos e dever do Estado, esclarecendo que o Poder Público estadual e municipal garantirão o direito à saúde mediante “*acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde, em todos os níveis*” (par. único, item 2). Nessa senda, a maior parte da doutrina e da jurisprudência alça o direito à saúde à categoria dos direitos fundamentais, tanto por sua relação direta com a vida e a dignidade humana, quanto porque a inexistência das condições mínimas pode inviabilizar o exercício dos demais direitos consagrados.

Segue que, assim como a generalidade dos direitos fundamentais, consoante orientação firmada pelo E. STF, o direito à saúde é titularizado por todas as pessoas, ainda que estrangeiros sem residência no país, independentemente de pertencerem a uma categoria profissional ou de qualquer tipo de contribuição específica. Logicamente, na outra ponta da relação, consolidou-se o entendimento segundo o qual as entidades da



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

7

federação são solidariamente responsáveis por garantir o acesso aos serviços pertinentes ao direito à saúde (cf. ANA PAULA DE BARCELLOS *in* PAULO BONAVIDES, JORGE MIRANDA e WALBER DE MOURA AGRA – coord., *Comentários à Constituição Federal de 1988*, 1ª ed., RJ, Forense, 2009, pp. 2.165/2.167).

A educação também é concebida como direito de todos e dever do Estado (art. 237, da CEst.), sendo reconhecido como um direito fundamental mais próximo do princípio da dignidade da pessoa humana (*op. cit.*, p. 359). Sob essa perspectiva, insere-se a educação no contexto da garantia do “mínimo existencial”, no bojo do qual se exige do Poder Público um conjunto essencial de direitos prestacionais e se impede a prática de atos que visem a restringir o acesso a tal conjunto.

Não por outro motivo, os serviços públicos nessa área devem primar pela observância dos princípios da universalização e da igualdade. Via de consequência, não há como se admitir que a lei restrinja, “in abstracto”, o acesso de determinados cidadãos aos serviços de educação, sob pena de se consagrar uma odiosa discriminação, em clara violação à dignidade da pessoa humana.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

8

Não se pode inferir da distribuição de competências aos entes federados uma permissão para excluir os cidadãos vinculados a entes distintos. A Constituição se limitou a atribuir aos Municípios a responsabilidade *prioritária* pelo ensino fundamental (art. 240, da CEst.), podendo, para tanto, organizar seu sistema próprio de ensino (art. 239, § 1º, da CEst.).

Ora, o que é prioritário não se confunde com o que é exclusivo. Conquanto deva dedicar especial atenção à demanda de seus munícipes, não pode o Município impossibilitar o acesso ao mínimo existencial a quem não o seja. Fechar-lhes “*prima facie*” as portas de suas unidades de educação pelo simples fato de residirem em outra cidade configura conduta discriminatória, indigna e, por esses motivos, inadmissível.

Por seu turno, a assistência social está inserida no âmbito da seguridade social. Nesse diapasão, as ações do Poder Público referentes a essa espécie de serviço público se submetem aos princípios previstos nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal, em virtude de expressa disposição do art. 218 da Constituição do Estado de São Paulo.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

9

Logo, a Administração local tem o dever de organizar seus serviços de assistência visando à universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, par. único, I, da CF c.c. arts. 218 e 144, ambos da CEst.). Cumpre-lhe, desse modo, procurar garantir igual proteção “*indistintamente a todas as pessoas residentes no país*” (ANA CLÁUDIA REDECKER, *op. cit.*, p. 2.112). Vale dizer: independentemente de comprovarem residir em determinado Município.

A prática de atividades esportivas formais e não-formais é também definida como “direito de todos” pelo art. 264 da CEst. A princípio, pois, qualquer restrição legal ao exercício desse direito deve ser fundada numa “*justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos (...), devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida*”, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia (cf. ALEXANDRE DE MORAES, *Direito Constitucional*, 12ª ed., SP, Atlas, 2002, p. 65).

Na espécie, ao exigir do cidadão que este porte o cartão a ser fornecido, a lei obliquamente tem o efeito de impedir o acesso daquele que não é munícipe aos serviços prestados pelo Poder Público local.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

10

Consoante as informações prestadas pelo Sr. Prefeito do Município de Guararema, a legislação teve o escopo de “*evitar que os atendimentos nos serviços do Município ficassem comprometidos*” (fl. 37). Ora, direitos tão estreitamente ligados à dignidade humana não podem ser restringidos em prol da eficiência administrativa, sob pena de se subverter inclusive a lógica da existência do Estado. Não se vislumbra qualquer proporcionalidade entre a discriminação prevista e o fim almejado, sendo mister concluir que a exigência do “Cartão Cidadão” é discriminatória e injustificável.

Ainda, recorde-se que a Administração é obrigada a fornecer a *qualquer cidadão* certidão de atos, contratos, decisões ou pareceres, para a defesa de seus direitos e esclarecimentos de situações de seu interesse pessoal (art. 114, da CEst.). Referido direito não é condicionado a qualquer causa, inclusive quanto ao local de sua residência. Ademais, é corolário do próprio princípio democrático que o acesso às informações pessoais mantidas pelos órgãos públicos seja franqueada sem qualquer espécie de embargo. O fato de a pessoa não residir em dada localidade não pode motivar a negativa da Administração em prestar as informações solicitadas.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

11

Nesse quadro, verifica-se que a Lei Municipal nº 2.600, de 08 de julho de 2009, do Município de Guararema, além de incorrer em vício formal consistente na ausência de indicação dos recursos suficientes para o custeio das despesas decorrentes de sua execução, seu art. 3º está eivado por vício material, violando o princípio da igualdade e o disposto nos arts. 219, 237, 218, 264, 114 e 144, todos da CEst. Declarada a invalidade jurídico-constitucional material do art. 3º, par. único, da Lei n. 2.600/2009, todos os demais artigos e o Decreto regulamentados carecem de qualquer funcionalidade, sendo atingidos, por arrastamento, pelos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Daí porque, em tais termos, julga-se procedente a ação e declara-se a inconstitucionalidade da Lei nº 2.600, de 08 de julho de 2009 e do Decreto n. 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, com efeito “ex tunc” e a devida comunicação.

  
**OSÉ SANTANA**  
Relator