



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2022.0000041692**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2289583-80.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRIPORÃ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, MATHEUS FONTES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO E CLAUDIO GODOY.

São Paulo, 26 de janeiro de 2022.

MOREIRA VIEGAS  
 RELATOR  
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2289583-80.2020.8.26.0000

Requerente: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ

Requeridos: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRIPORÃ

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal, que dispõe sobre medidas de proteção para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública em decorrência da COVID-19 e cria o Selo Empresa Parceira da Cidade de Mairiporã – Constitucionalidade dos dispositivos que tratam de medidas de proteção, fomento e transparência governamental (artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10 e 11) – Criação e implementação do selo de empresa parceira do Município (artigo 9º) - Vício de inconstitucionalidade reconhecido - Invasão de atribuições do chefe do Executivo - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XIV e XIX e 144 da Constituição do Estado – Precedentes - PROCEDÊNCIA PARCIAL.

### VOTO Nº 30819

Cuida-se de ação promovida pelo Prefeito do Município de Mairiporã, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.948/2020, que dispõe sobre medidas de proteção para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública em decorrência da COVID-19 e cria o Selo Empresa Parceira da Cidade de Mairiporã, ao fundamento de que haveria vício de iniciativa e afronta ao pacto federativo.

Recebida a inicial, informações foram solicitadas da Câmara de Mairiporã (fl. 65).

O Presidente da Câmara prestou informações defendendo a constitucionalidade da norma (fls. 106/110).

A Procuradoria do Estado, embora intimada, permaneceu silente (fl. 79).



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Manifestou-se a Procuradoria Geral de Justiça pelo parcial provimento da ação (fls. 114/124).

É o relatório.

Eis o texto da norma impugnada:

Art. 1º - Esta lei dispõe sobre medidas de proteção da saúde pública, bem como relativas à dilação e suspensão de prazos de concursos públicos para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública em decorrência da Infecção Humana pelo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Município de Mairiporã e cria o Selo Empresa Parceira da Cidade de Mairiporã.

Parágrafo único. As medidas de que trata esta lei vigorarão enquanto perdurar a emergência de saúde pública no Município de Mairiporã.

#### Capítulo I

#### DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA

#### Seção I

#### Estabelecimentos comerciais

Art. 2º - Os estabelecimentos comerciais, de serviços e similares abertos ao público em geral, no âmbito do Município de Mairiporã, deverão



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

disponibilizar máscaras e recipientes abastecidos com álcool em gel antisséptico ou produto similar para a higienização das mãos dos funcionários, colaboradores, frequentadores ou consumidores.

Art. 3º - A distribuição dos itens especificados no art. 2º será realizada observando-se os seguintes parâmetros:

I - disponibilização de máscaras aos funcionários, assim como luvas, quando seu uso estiver recomendado nas normas técnicas aplicáveis;

II - disponibilização de álcool em gel aos frequentadores e/ou consumidores dos estabelecimentos, em recipientes localizados em local visível e de fácil acesso, quando estiverem no balcão realizando o pagamento e na utilização das máquinas de atendimento com uso de biometria do sistema bancário.

Parágrafo único. Os itens mencionados nos incisos I e II do art. 3º deverão ser fornecidos em quantidade suficiente para a utilização, em conformidade com as normas técnicas vigentes sobre o seu uso.

Art. 4º - O recipiente contendo o produto antisséptico deverá permanecer em local visível, identificado e de fácil acesso, preferencialmente próximo à entrada e à saída dos estabelecimentos.

Art. 5º - As agências bancárias e estabelecimentos financeiros, lotéricas, farmácias, padarias, supermercados e demais estabelecimentos comerciais, de serviços e



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

similares abertos ao público em geral deverão reservar a primeira hora de seu horário normal de atendimento para atendimento exclusivo de pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos.

Parágrafo único. Os estabelecimentos comerciais mencionados no caput do art. 5º, para evitar aglomerações de pessoas, deverão organizar filas respeitando a distância mínima de três metros entre as mesmas, que obrigatoriamente, estarão usando máscaras de proteção.

## Seção II

### Equipamentos de Proteção Individual (EPI)

Art. 6º - Todos os profissionais da rede de assistência social, de saúde pública e de segurança urbana receberão de forma imediata e gratuita os Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) necessários e de acordo com as normas técnicas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA e da Organização Mundial de Saúde - OMS para a garantia de sua segurança no exercício de suas funções.

## Seção III

### Casas de repouso e congêneres

Art. 7º - Os serviços de acolhimento e os serviços de saúde, assistência médica e congêneres



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

deverão fornecer gratuitamente Equipamentos de Proteção Individual – EPIs aos funcionários e colaboradores que mantenham contato direto com pessoas atendidas.

#### Seção IV

#### Requisição de leitos

Art. 8º - Fica o Poder Executivo autorizado a proceder à requisição de leitos ociosos regularmente instalados na rede particular de saúde enquanto durar a pandemia da COVID-19, a fim de maximizar o atendimento e garantir tratamento igualitário.

#### Capítulo IV

#### SELO EMPRESA PARCEIRA DA CIDADE DE MAIRIPORÃ

Art. 9º - Fica criado o Selo Empresa Parceira da Cidade de Mairiporã no Combate à COVID-19, com a finalidade de atestar a responsabilidade social das empresas mairiporanenses, a ser emitido pelos órgãos competentes.

Parágrafo único. O Selo Empresa Parceira da Cidade de Mairiporã no Combate à COVID-19 será concedido às empresas que, em parceria com o Poder Público, realizarem ou já realizaram doações de produtos ou serviços para enfrentamento da pandemia e de seus efeitos no



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Município de Mairiporã.

Capítulo III

MEDIDAS RELATIVAS A CONCURSOS  
PÚBLICOS

Art. 10 - Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos realizados pela administração pública direta e indireta, referente a processos já homologados e em fase de convocação dos aprovados, enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19.

§ 1º A suspensão a que se refere o caput do art. 10 aplica-se, também, a quaisquer prazos editalícios, normativos ou legais.

§ 2º Aplicam-se as medidas previstas no caput do art. 10 aos concursos públicos promovidos pelos Poderes Executivo e Legislativo.

§ 3º Os prazos terão continuidade na sua contagem após encerrado o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19.

Capítulo IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 11 - A publicidade e a transparência de todas as ações implementadas no enfrentamento da



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

emergência em saúde pública decorrente da COVID-19 deverão ter as informações concentradas em canal específico de divulgação e noticiado na imprensa oficial do município, visando facilitar o acesso à fruição dos benefícios e serviços disponibilizados, bem como o controle social.

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

Lido o texto impõe-se reconhecer que a norma realmente apresenta alguns vícios de inconstitucionalidade. Fato e circunstância corretamente anotado e observado no minucioso parecer do Procurador de Justiça oficiante, Wallace Paiva Martins.

Transcrevo e incorporo a ao voto, trecho do que interessa do parecer de Sua Excelência:

*“[...] A matéria tratada na lei objurgada, qual seja, saúde pública, não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração.*

*A iniciativa legislativa reservada é matéria de direito excepcional, sendo impositiva sua interpretação restritiva que não permite dilatação nem presunção.*

*Por outro lado, a produção normativa não pode transitar à margem das regras básicas inerentes ao processo legislativo, cujas normas constitucionais centrais são de observância obrigatória (RT 850/180; RTJ 193/832).*





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo ou comum ou concorrente; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada (MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001; RT 866/112).*

*Do mesmo modo, colhe-se da Suprema Corte:*

*A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. – A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36)*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Ora, os dispositivos da lei impugnada que consubstanciam o exercício do poder de polícia (na hipótese em análise, que tratam da polícia da saúde da coletividade) não se arrolam nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nem da reserva da Administração.*

*De fato, a lei em questão contém como núcleo medidas de proteção da saúde pública (estabelecimentos comerciais, equipamentos de proteção individual, casas de repouso e congêneres e requisição de leitos), para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública em decorrência da Infecção Humana pelo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Município de Mairiporã (arts. 1º a 8º), o que constitui típico exercício do poder de polícia.*

*Aliás, a polícia da saúde, do ambiente, do comércio, da acessibilidade, da segurança, do conforto, do asseio, da higiene, de propriedades particulares, de equipamentos públicos, de estabelecimentos particulares de acesso público e de locais de acesso ao público, explorados por particulares, é matéria que se situa na iniciativa comum ou concorrente.*

*Outrossim, o art. 11 da Lei nº 3.948, de 01º de setembro de 2020, do Município de Mairiporã, trata da publicidade e transparência das ações implementadas no enfrentamento da pandemia do COVID-19, que deverão ter as informações concentradas em canal específico de divulgação e noticiado na imprensa oficial do município, visando facilitar o acesso à fruição dos beneficiários e serviços disponibilizados, bem como controle social.*

*Não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade em normas que, prestigiando o princípio da publicidade, dispõem e pormenorizam a transparência governamental (art. 11), que impôs a*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*obrigatoriedade da publicação na imprensa oficial do Município de todas as ações implementadas no enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do COVID-19.*

*No que tange ao art. 10 da Lei nº 3.948, de 01º de setembro de 2020, do Município de Mairiporã, que suspendeu os prazos de validade dos concursos públicos realizados pela administração pública direta e indireta, referente a processos já homologados e em fase de convocação dos aprovados, enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19, cumpre frisar que a referida suspensão concretiza os princípios da impessoalidade, moralidade e acesso a cargos por meio de concurso. Medida legislativa que, diante da excepcional situação causada pela pandemia, que impediu nomeações, de forma razoável, deu concretude aos citados preceitos. Norma, ademais, que não cuida de regime jurídico, mas apenas da acessibilidade a cargos por meio de concurso.*

*Por outro lado, o art. 9º da Lei nº 3.948, de 01º de setembro de 2020, do Município de Mairiporã, que cria o Selo Empresa Parceira da Cidade de Mairiporã, norma de fomento, que concede honraria a empresa parceira do município que realizarem ou já realizaram doações de produtos ou serviços para enfrentamento da pandemia e de seus efeitos no Município de Mairiporã, é norma relativa à reserva da administração.*

*A matéria tratada no art. 9º da norma aqui impugnada está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, incorrendo em flagrante afronta ao princípio da separação e harmonia dos poderes, insculpido no art. 5º da Constitucional Estadual, norma de observância obrigatória nos Municípios, conforme estabelece o art. 144 da mesma Carta Estadual.*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*A lei impugnada, ao instituir o intitulado 'Selo Empresa Parceira da Cidade de Mairiporã', interferiu na gestão administrativa, haja vista que conceder referido selo a empresas que contribuam ou contribuíram com produtos ou serviços para enfrentamento da pandemia junto à referida Municipalidade, praticou ato privativo do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes.*

*Nessa senda, cabe ao Poder Executivo a função de administrar, sendo que a referida norma invade a seara da gestão administrativa, ao editar lei que envolve planejamento, direção, organização e execução de atos de governo.*

*A disciplina de tal tema por ato de origem no Poder Legislativo e sem qualquer participação do Poder Executivo, como é o caso na norma municipal em comento, fere a reserva da Administração, o que há de ensejar o reconhecimento da inconstitucionalidade.*

*Nesse sentido:*

*EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.363, de 05 de julho de 2.016, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que 'Dispõe sobre a implantação do Selo Amigo do Idoso' - Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II e XIX e 144, todos da Constituição Estadual - Ato privativo do Chefe do Poder Executivo - Vício formal de iniciativa - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa, além de criar despesas ao erário*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*público, eis que sequer indica a fonte de recursos que custeariam tal isenção (ausência de previsão orçamentária), em flagrante violação ao equilíbrio econômico-financeiro e aos arts. 25 e 176, I, também da Constituição do Estado - Ação procedente. (TJSP – Órgão Especial – Ação Direta de Inconstitucionalidade 2161183-87.2016.8.26.0000, Rel. Des. Salles Rossi, data julgamento 07.12/2016).*

*Portanto, lei que disciplina medidas de proteção da saúde pública para o enfrentamento da COVID-19 e normas que tratam de transparência governamental, não se inserem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo nem na reserva Administração, mormente à vista da tese fixada em repercussão geral (Tema 917)."*

Destaque-se para que não parem dúvidas, que o fato de a norma conceder mera autorização para a celebração de parcerias, não afasta a inconstitucionalidade configurada, aliás, a reforça. Primordial ter-se em conta que a competência para a iniciativa de leis que tratem da Administração do Município, como já se destacou, é privativa do Chefe do Poder Executivo e não pode o Legislativo local autorizá-lo a fazer algo que a Constituição já fixou como dele a competência para deflagrar o processo legislativo.

Nesse sentido, julgados desta Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
LEI MUNICIPAL Nº 4.778, DE 29 DE MAIO DE 2014, QUE "INSTITUI A CAMPANHA 'SUZANO, CIDADE DO BEM, CIDADE SEGURA', E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". INICIATIVA



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARLAMENTAR. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO, ALÉM DE PERMITIR A FORMAÇÃO DE PARCERIAS COM A INICIATIVA PRIVADA, DE MODO QUE A PATROCINADORA POSSA INSERIR SUA LOGOMARCA NO MATERIAL DE DIVULGAÇÃO. PREVISÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA ESFERA PRIVATIVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XI E XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. PROCEDÊNCIA, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade

2258018-40.2016.8.26.0000; Relator (a): Amorim Cantuária; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/04/2017; Data de Registro: 27/04/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n 3.643/2014, do Município de Mirassol que "autoriza o Poder Executivo Municipal, a firmar parcerias com a iniciativa privada para conservação e manutenção de espaços públicos e pontos de embarque e desembarque de passageiros dos ônibus de transporte coletivo municipal e intermunicipal". Invasão da esfera da competência do Chefe do Executivo a quem cabe administrar o Município. Lei autorizativa que traz em si comando cogente, do qual não necessita o Executivo. Vício de iniciativa reconhecido. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV e 144 da Carta Bandeirante. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 013896-57.2015.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/07/2015; Data de Registro: 30/07/2015)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Mais não é preciso acrescentar.

Ante o exposto, julgo a ação parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 9º da Lei nº 3.948, de 1º de setembro de 2020, do Município de Mairiporã. É o voto.

**JOÃO FRANCISCO MOREIRA VIEGAS**

**Relator**