



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0000823869

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2110518-57.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO 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 EM PARTE. V.U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. RICARDO ANAFE.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FIGUEIREDO GONÇALVES, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES E MARCIA DALLA DÉA BARONE.

São Paulo, 5 de outubro de 2022.

TASSO DUARTE DE MELO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

2110518-57.2022.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA

VOTO Nº 37048

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Andradina n.º 3.897/22, que institui campanha permanente de sensibilização, informação e incentivo à vacinação. Arts. 1º, caput e inc. I, 3º e 4º. Dispositivos autorizativos. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Ademais, inexistência de dotação orçamentária que somente conduz à ineficácia do texto no respectivo exercício financeiro. Precedentes do C. STF. Inexistência de nulidade. Arts. 1º, inc. II e III e 2º. Dispositivos que interferem em critérios de conveniência e oportunidade e determinam a forma de execução da política pública. Violação à reserva da Administração. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Doutrina. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Precedentes deste C. Órgão Especial.

Pedido parcialmente procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade (fls. 1/14) proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA contra a Lei Municipal de Andradina n.º 3.897/22, que institui campanha permanente de sensibilização, informação e incentivo à vacinação.

O Autor sustenta seu pedido nos arts. 5º, 47, inc. II e XIV, e 144 da Constituição Estadual, segundo o qual os Municípios devem atender os princípios constitucionais, afirmando que: **(i)** a matéria é de iniciativa reservada do Poder Executivo; **(ii)** a edilidade “ocupou-se de matéria administrativa indevidamente, permitindo-se que o Poder Legislativo administre, o que não pode subsistir”; **(iii)** houve violação ao princípio da separação de Poderes. Assim, requer a suspensão da lei impugnada e, ao final, a procedência do pedido para declarar a sua



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade.

Foi concedida a tutela provisória para suspender a lei impugnada (fl. 44).

Foram prestadas informações (fls. 55/57), sustentando: **(i)** a lei é de iniciativa do Poder Legislativo; **(ii)** o texto foi aprovado por unanimidade; **(iii)** o veto do alcaide foi rejeitado; **(iv)** não houve irregularidade no processo legislativo.

A D. Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (fl. 90).

A D. Procuradoria Geral de Justiça se manifestou pela procedência do pedido (fls. 95/100).

Os autos foram remetidos à mesa (fls. 102/103), mas o julgamento foi adiado a pedido do e. Des. Ricardo Anafe, DD. Presidente deste E. Tribunal de Justiça (fls. 104/105).

É o relatório.

A hipótese é de ADI proposta contra a Lei Municipal de Andradina n.º 3.897/22, que institui campanha permanente de sensibilização, informação e incentivo à vacinação.

O texto impugnado tem a seguinte redação:

“Art. 1º - Fica instituída no âmbito do Município de Andradina, a Campanha Permanente de Sensibilização, Informação e Incentivo à Vacinação com os objetivos primordiais de:

I – incentivar a disseminação de informações para ampliar o conhecimento da população sobre o assunto, promovendo informações corretas e fidedignas quanto à importância, à eficiência e à eficácia da vacinação para o controle e a erradicação de doenças;

II – promover a realização de atividades educativas nas redes públicas de saúde e de ensino para combater, de forma contínua, a propagação de informações falsas e contrárias ao sucesso das campanhas de vacinação e dos programas de imunização; e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

III – formalizar parcerias, a fim de propiciar a soma de esforços do Poder Público e da sociedade para intensificar os esclarecimentos que garantam a credibilidade do Programa Nacional de Imunizações e de suas vacinas, estimulando a adesão ao referido programa, sobretudo, nos supermercados, no comércio em geral, na rede privada de ensino e nos demais locais com grande circulação de pessoas.

Art. 2º - Para alcançar os objetivos desta Lei, a Campanha será efetivada por meio de procedimentos informativos e educativos, por exemplo, com materiais impressos e/ou digitais, produção de releases, produção de vídeos, palestras, seminários, audiências públicas, entre outros.

Art. 3º - O Poder Executivo regulamentará, no que couber, a presente Lei, objetivando sua melhor aplicação.

Art. 4º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.” (fl. 84)

Feito o registro, passa-se ao julgamento.

Da inconstitucionalidade.

A ação direta de inconstitucionalidade, no âmbito da Justiça Estadual, é proposta contra lei ou ato normativo estadual ou municipal para contestá-las em face da Constituição Estadual ou em razão da omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio constitucional, nos termos do art. 90, *caput*, da CE.

Segundo a doutrina, “é ação em que não se tem caso concreto, julgamento de litígio e coisa julgada material *inter partes*. Constitui, como visto, ação voltada unicamente à análise de pedido de inconstitucionalidade, que deve ser feita em abstrato, tendo a sua sentença efeitos *erga omnes*, precisamente porque a constitucionalidade da norma diz respeito a todos e não a 'partes'” (Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, livro eletrônico).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda “é ação que visa a declarar inconstitucional, lei ou ato normativo federal ou estadual (no todo ou em parte), que tenha sido editado posteriormente à entrada em vigor da CF e, em face dessa, contestado” (Georges Abboud. *Processo constitucional brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, livro eletrônico).

Ademais, “a ADIn também pode ser usada para se extirpar, em abstrato, uma variante jurisprudencial interpretativa de uma lei por meio da arguição de nulidade sem redução de texto, ou, então, estabelecer como constitucionalmente adequada uma variante interpretativa mediante a interpretação conforme à Constituição” (*idem*).

No caso dos autos, a ADI foi proposta contra a Lei Municipal de Andradina n.º 3.897/22, que institui campanha permanente de sensibilização, informação e incentivo à vacinação.

O alcaide sustenta que a matéria é de iniciativa reservada do Poder Executivo e que haveria violação ao princípio constitucional da separação de Poderes.

Dos arts. 1º, *caput* e inc. I, 3º e 4º da Lei Municipal de Andradina n.º 3.897/22.

O art. 1º, *caput* e inc. I, da lei impugnada cria “a Campanha Permanente de Sensibilização, Informação e Incentivo à Vacinação com os objetivos primordiais de incentivar a disseminação de informações para ampliar o conhecimento da população sobre o assunto, promovendo informações corretas e fidedignas quanto à importância, à eficiência e à eficácia da vacinação para o controle e a erradicação de doenças” (fl. 84), enquanto os arts. 3º e 4º cuidam da sua regulamentação e vigência.

Nesta medida, não há vício de iniciativa, tampouco violação à separação de Poderes, pois a texto versa sobre saúde pública,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

assunto de interesse local (CF, art. 30, inc. I) e que não está entre as matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 47, inc. II e XIV, da CE.

É dizer, “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)”, segundo o C. STF, no julgamento do ARE 878.911-RJ, com repercussão geral (Tema n.º 917, destacou-se).

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo André. Lei Municipal n.º 10.408/2021, de iniciativa do Poder Legislativo, que 'Institui a política municipal de proteção à saúde bucal da pessoa hospitalizada'. Alegação de inconstitucionalidade do referido diploma legal por vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação dos poderes, bem como em razão da não indicação específica da fonte de custeio para aplicação das determinações nele previstas. Inocorrência. Ausência de vício formal de iniciativa ou de violação à separação dos poderes, já que 'Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos' (Tema 917/STF). Omissão a respeito da expressa indicação de fonte de custeio que, da mesma forma, não autoriza o reconhecimento do alegado vício de inconstitucionalidade, de vez que a 'ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro' (ADI n.º 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007). AÇÃO IMPROCEDENTE.”
(TJSP, Órgão Especial, ADI 2268886-04.2021.8.26.0000, Rel. Des. Jarbas Gomes, unânime, j. 24.08.22, destacou-se)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N.º



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6.941/2021 DO MUNICÍPIO DE ASSIS, QUE 'INSTITUI PROGRAMA MUNICIPAL DE FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS PARA MULHERES DE BAIXA RENDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' (...) - **NORMA PROGRAMÁTICA, GENÉRICA/ABSTRATA EM SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINSTRAÇÃO, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL NO TEMA 917 DAQUELA CORTE – ARTIGOS 3º E 6º DA LEI IMPUGNADA (...)**"

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2104998-19.2022.8.26.0000, Rel. Des. Matheus Fontes, unânime, j. 24.08.22, destacou-se)

"Ação direta de inconstitucionalidade – Ajuizamento pelo Prefeito Municipal de Bariri visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.046/2021, de iniciativa parlamentar, a qual 'Dispõe sobre o depósito de sobras de materiais de construção civil para doação a pessoas carentes e entidades beneficentes de Bariri e dá outras providências' - **Análise da norma à luz da tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão Geral – Diploma legal que tão somente cria programa que prestigia a efetivação do direito social à moradia (de competência legislativa comum entre os entes federados, frise-se), autorizando a doação de materiais remanescentes de construções civis a municípes em situação de vulnerabilidade financeira ou entidades beneficentes – Medida de menor extensão em relação àquela examinada no leading case (...)**"

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2238740-77.2021.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, unânime, j. 18.05.22, destacou-se)

Também, ADI 2023995-42.2022.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, unânime, j. 10.08.22, ADI 2009446-27.2022.8.26.0000, Rel. Des. Vianna Cotrim, unânime, j. 11.05.22, ADI 2012462-23.2021.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, unânime, j. 04.05.22, ADI 2161939-23.2021.8.26.0000, Rel. Des. Claudio Godoy, unânime, j. 01.12.21,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADI 2161483-49.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, unânime, j. 20.09.17.

Ademais, também não há violação à reserva da Administração, pois o texto não interfere na administração superior ou em quaisquer outros atos do alcaide (CE, art. 47, inc. II).

Isso porque, "no contexto do que a doutrina denomina 'regime do poder visível', não há dúvida de que é possível (para atendimento dos princípios do artigo 37 da Constituição Federal) que o legislativo imponha ao Executivo a obrigação de divulgar no Portal Oficial do Município dados relevantes da atividade administrativa" (TJSP, Órgão Especial, ADI 2279460-86.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, unânime, j. 17.08.22, destacou-se).

Também, os seguintes precedentes:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.558, de 19 de maio de 2021, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, 'obriga a Prefeitura a divulgar dados da vacinação contra a COVID-19 e dá outras providências' - Vício de iniciativa - Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) - Lei local dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reserva da Administração - Divulgação de dados da vacinação contra a pandêmica doença (Covid-19) - Transparência governamental - Princípio da publicidade que deve ser obedecido por todos os Entes Federativos - Inconstitucionalidade não caracterizada - Precedente deste Colendo Órgão Especial - Ação julgada improcedente."
(TJSP, Órgão Especial, ADI 2162205-10.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, unânime, j. 26.01.22, destacou-se)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 5.919, de 25 de outubro de 2019, do Município de Valinhos, que dispõe sobre a garantia da divulgação, no site oficial da Prefeitura Municipal de Valinhos, da ficha de manutenção dos veículos

oficiais da Administração Direta e Indireta. (...)
II. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE USURPAÇÃO DE MATÉRIA INSERIDA NA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. DEVER DE TRANSPARÊNCIA. Imposição genérica à Municipalidade da obrigação de divulgar a ficha de manutenção dos veículos oficiais da Administração Direta e Indireta. Poder de suplementar a legislação federal e estadual, dando cumprimento ao princípio da publicidade e ao dever de transparência na Administração Pública. (...) Ação julgada improcedente, revogada a liminar concedida."

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2286685-31.2019.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, unânime, j. 28.10.20, destacou-se)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11610, de 27 de novembro de 2017, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo divulgar despesas em condenações trabalhistas e previdenciárias. Vício de Iniciativa. Inocorrência. Norma que versa sobre tema de interesse geral da população, qual seja a publicidade dos atos administrativos, cujos princípios estão insculpidos nos arts. 5º, XXXIII e 37 da Carta da República, reproduzidos pelo artigo 111 da Carta Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da citada Carta. Ação improcedente."

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2028200-56.2018.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, unânime, j. 26.09.18, destacou-se)

Ainda, ADI 2218505-89.2021.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, unânime, j. 31.08.22, ADI 2184535-98.2021.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, unânime, j. 20.04.22, ADI 2074874-87.2021.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, unânime, j. 27.10.21, ADI 2189157-60.2020.8.26.0000, Rel. Des. Cristina Zucchi, unânime, j. 07.07.21, ADI 2034277-81.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, unânime, j. 06.06.18, ADI 2141946-33.2017.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, unânime, j. 08.11.17, e ADI 2166897-28.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, unânime, j. 15.02.17.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

E nem se diga da inexistência de dotação orçamentária, pois “a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade” (STF, Pleno ADI 6.102-RR, Rel. Min. Rosa Weber, unânime, j. 21.12.20, destacou-se).

No mesmo sentido, ADI 6.118-RR, Rel. Min. Edson Fachin, unânime, j. 28.06.21, ADI 5.856-MG, Rel. Min. Luiz Fux, unânime, j. 14.02.20, e ADI 3.599-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, unânime, j. 21.05.07.

Assim, nada há de inconstitucional nos arts. 1º, *caput* e inc. I, 3º e 4º da Lei Municipal de Andradina n.º 3.897/22.

Pedido improcedente, nestes pontos.

Dos arts. 1º, inc. II e III, e 2º da Lei Municipal de Andradina n.º 3.897/22.

O art. 1º, inc. II e III, da lei impugnada interfere em critérios de conveniência e oportunidade ao impor a forma de execução da política pública, pois determina ao administrador “promover a realização de atividades educativas (...) e de ensino para combater, de forma contínua, a propagação de informações falsas” (fl. 84), além de “formalizar parcerias, a fim de propiciar a soma de esforços do Poder Público e da sociedade” (*idem*).

Por sua vez, o art. 2º da lei impugnada também interfere ao explicitar os procedimentos informativos e educativos, *in verbis*, “a Campanha será efetivada por meio de procedimentos informativos e educativos, por exemplo, com materiais impressos e/ou digitais, produção de releases, produção de vídeos, palestras, seminários, audiências públicas, entre outros” (*ibidem*).

É dizer, “Mesmo que a lei impugnada não padeça

de vício formal, é preciso verificar se tal ato normativo viola o princípio da reserva da administração, pois o Poder Legislativo, a pretexto de dispor sobre publicidade, não pode avançar sobre matéria que é de competência exclusiva do Poder Executivo” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2279460-86.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, unânime, j. 17.08.22, destacou-se).

Sobre o tema, a lição de Hely Lopes Meirelles:

“(...) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.”

(Hely Lopes Meirelles. *Direito municipal brasileiro*, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 708)

Aliás, a questão foi bem destacada pelo e. Des. Ricardo Anafe, após seu pedido de adiamento, o que levou nova reflexão e a adoção de suas razões de decidir:

“(...) cumpre anotar que nos incisos II e III do artigo 1º, e no artigo 2º, a legislação municipal impõe ao Poder Executivo a execução de atividades materiais de cunho administrativo, estabelecendo as ações a serem adotadas em sede de campanha, em ofensa à reserva da administração. Uma questão é instituir a campanha permanente como pretendido, outra é o Poder Legislativo impor as ações que dependem da iniciativa do próprio Poder Executivo, envolvendo atos de administração.

Referidos dispositivos nitidamente dispõem sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

aos princípios da separação de Poderes, de iniciativa e da reserva da Administração (artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144 da Carta Bandeirante).

A respeito, 'Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que 'sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade' ('Comentários à Constituição do Brasil', 4º vol. Tomo I, 3. ed., atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).'"

Em outras palavras, os dispositivos em análise superam o caráter autorizativo para instituir indevida subordinação do alcaide, o que, por si só, permite concluir pela sua inconstitucionalidade.

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.899, de 28 de abril de 2022, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que autoriza a criação do programa 'Carreto do Bem', voltado para substituição da tração humana/animal das carroças utilizadas por catadores de material reciclável – Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes – RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – **Projeto apresentado por parlamentar direcionado a obrigar o Poder Executivo a implementar política pública voltada para os catadores de material reciclável – Lei que não se resume a apenas autorizar o início de estudos do programa, mas desde logo fixando comissão e os seus integrantes, com conclusão de transição para veículo motorizado sem considerar outras alternativas, retirando a conveniência e oportunidade do Poder Executivo para estabelecer o perfil da equipe multidisciplinar e os atores sociais a serem ouvidos** – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo – Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual – REGULAMENTAÇÃO – **Determinação no artigo 3º da referida Lei da sua regulamentação pelo Poder Executivo no prazo máximo de 90 dias - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nesse dispositivo - Precedentes deste Órgão Especial** – Ação julgada procedente.

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2110525-49.2022.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, unânime, j. 24.08.22, destacou-se)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.344, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RAÇÃO AOS ANIMAIS EM VIRTUDE DA PANDEMIA OCACIONADA PELA COVID-19, DE QUE TRATA A LEI FEDERAL Nº 13.979 DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020 E O DECRETO MUNICIPAL Nº 17322/2020, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' (...) – DISPOSIÇÕES DOS ARTIGOS 2º, 4º E 5º, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – **INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO OU EXECUÇÃO DO PROGRAMA CRIADO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF** (...)”

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2012462-23.2021.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, unânime, j. 04.05.22, destacou-se)

Também, ADI 2060756-72.2022.8.26.0000, Rel. Des. Cristina Zucchi, unânime, j. 10.08.22, ADI 2004925-39.2022.8.26.0000, Rel. Des. Aroldo Viotti, unânime, j. 10.08.22, ADI 2097849-69.2022.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, unânime, j. 10.08.22, ADI 2031974-55.2022.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, unânime, j. 03.08.22, ADI 2295707-45.2021.8.26.0000, Rel. Des. Damião Cogan, unânime, j. 27.07.22, ADI 2245585-28.2021.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, unânime, j. 15.06.22, ADI 2016157-48.2022.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, unânime, j. 15.06.22, ADI 2207614-09.2021.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, unânime, j. 16.03.22, ADI



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2232510-19.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, unânime, j. 16.03.22,
e ADI 2231994-96.2021.8.26.0000, Rel. Des. Claudio Godoy, unânime, j.
09.03.22.

Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade dos
arts. 1º, inc. II e III, e 2º da Lei Municipal de Andradina n.º 3.897/22.

Pedido procedente, neste ponto.

**Diante do exposto, julga-se parcialmente procedente
o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, inc. II e III, e 2º
da Lei Municipal de Andradina n.º 3.897/22.**

TASSO DUARTE DE MELO
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2110518-57.2022.8.26.0000

Requerente: Prefeito do Município de Andradina

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Andradina

TJSP – (Voto nº 31.763)

DECLARAÇÃO DE VOTO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.897, de 28 de abril de 2022, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar, que “institui a Campanha Permanente de Sensibilização, Informação e Incentivo à Vacinação” – Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes – Reconhecimento parcial – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – Norma de conteúdo programático – Inocorrência de ofensa ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo – Julgamento do mérito ARE-RG 878.911, repercussão geral tema 917 do Colendo Supremo Tribunal Federal – “Reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)” – Inconstitucionalidade, no entanto, dos incisos II e III, do artigo 1º e do artigo 2º – Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração – Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante.

Pedido parcialmente procedente.

1. *Ex ante*, cumpre destacar a adoção do relatório elaborado, bem como a razoabilidade do voto do eminente Relator Desembargador Tasso Duarte de Melo, o qual acompanho, com os seguintes acréscimos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Andradina visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 3.897, de 28 de abril de 2022, do Município de Andradina, que “institui a Campanha Permanente de Sensibilização, Informação e Incentivo à Vacinação”, de iniciativa parlamentar, porque, segundo ele, viola o disposto nos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

2. A lei impugnada tem a seguinte redação:

“Art. 1º - Fica instituída no âmbito do Município de Andradina, a Campanha Permanente de Sensibilização, Informação e Incentivo à Vacinação com os objetivos primordiais de:

I – incentivar a disseminação de informações para ampliar o conhecimento da população sobre o assunto, promovendo informações corretas e fidedignas quanto à importância, à eficiência e à eficácia da vacinação para o controle e a erradicação de doenças;

II – promover a realização de atividades educativas nas redes públicas de saúde e de ensino para combater, de forma contínua, a propagação de informações falsas e contrárias ao sucesso das campanhas de vacinação e dos programas de imunização; e

III – formalizar parcerias, a fim de propiciar a

soma de esforços do Poder Público e da sociedade para intensificar os esclarecimentos que garantam a credibilidade do Programa Nacional de Imunizações e de suas vacinas, estimulando a adesão ao referido programa, sobretudo, nos supermercados, no comércio em geral, na rede privada de ensino e nos demais locais com grande circulação de pessoas.

Art. 2º - Para alcançar os objetivos desta Lei, a Campanha será efetivada por meio de procedimentos informativos e educativos, por exemplo, com materiais impressos e/ou digitais, produção de releases, produção de vídeos, palestras, seminários, audiências públicas, entre outros.

Art. 3º - O Poder Executivo regulamentará, no que couber, a presente Lei, objetivando sua melhor aplicação.

Art. 4º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.” (g.n.)

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos II e III do artigo 1º, e artigo 2º, a norma é de conteúdo programático, e segundo José Afonso da Silva, **“tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados”** (in “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da



Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município). A propósito, o **Tema 917** da sistemática da repercussão geral (ARE-RG 878.911, DJe 11.10.2016), reafirmou a jurisprudência da Suprema Corte **“no sentido de que 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 jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)”**.

Noutro bordo, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade.

Todavia, cumpre anotar que nos **incisos II e III do artigo 1º, e no artigo 2º**, a legislação municipal impõe ao Poder Executivo a execução de atividades materiais de cunho administrativo, estabelecendo as ações a serem adotadas em sede de campanha, em ofensa à reserva da administração. Uma questão é instituir a campanha permanente como pretendido, outra é o Poder Legislativo impor as ações que dependem da iniciativa do próprio Poder Executivo, envolvendo atos de administração.

Referidos dispositivos nitidamente dispõem sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de



iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de Poderes, de iniciativa e da reserva da Administração (artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144 da Carta Bandeirante).

A respeito, “Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que **'sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade'** ('Comentários à Constituição do Brasil', 4º vol. Tomo I, 3. ed., atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).”¹

Nesse sentido, julgados deste Colendo Órgão Especial:

“1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.889, de 23 de agosto de 2021, do Município de Corumbataí, de iniciativa parlamentar, que impõe ao Poder Executivo a obrigação de divulgar lista contendo relação com nome completo das pessoas vacinadas no programa de vacinação contra a COVID-19 "em seu site oficial, em suas redes sociais e demais veículos de comunicação", com atualização diária.
2 - VÍCIO DE INICIATIVA. Inocorrência. Conforme entendimento consolidado no Supremo

¹ ADI nº 2047125-42.2014.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 22/10/2014.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Tribunal Federal, "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca". Questão definida no RE 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917). Posicionamento alinhado à jurisprudência antiga e específica do Supremo Tribunal Federal no sentido de que leis disciplinadoras de atos de publicidade do Estado "independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional". 3 - FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS. Inocorrência. Conforme jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro". 4 - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Inocorrência. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que, longe de interferir em atos de gestão administrativa,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação e ao princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, caput, da Constituição Federal. Disciplina normativa que, em razão da matéria e de seu caráter genérico e abstrato, com as exceções que serão expostas no item "6", não interfere em atos de gestão. 5 - CONFLITO ENTRE OS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS DO ACESSO À INFORMAÇÃO E DA PRESERVAÇÃO DA INTIMIDADE. Necessidade de harmonização. Da mesma forma que se destaca a importância do princípio da publicidade e do direito de acesso à informação, com base no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, não se pode desconsiderar, do outro lado, também o direito à preservação da intimidade, de igual envergadura constitucional (artigo 5º, inciso X, da Carta Magna). Fato que justifica a utilização da técnica da ponderação de valores para atenuar a colisão dos princípios constitucionais, porque não se pode simplesmente prestigiar apenas uma das garantias em detrimento da outra. Conforme lição de Luís Roberto Barroso, "a ponderação de valores é a técnica pela qual o intérprete procura lidar com valores constitucionais que se encontrem em linha de colisão. Como não existe um critério abstrato que imponha a supremacia de um sobre o outro,

deve-se, à vista do caso concreto, fazer concessões recíprocas, de modo a produzir-se um resultado socialmente desejável, sacrificando o mínimo de cada um dos princípios ou direitos fundamentais em oposição. O legislador não pode, arbitrariamente, escolher um dos interesses em jogo e anular o outro, sob pena de violar o texto constitucional". Questão que se resolve mediante publicação da lista, sem o nome completo dos vacinados e sem indicação de seus respectivos locais de trabalho. 6 - IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES ESPECÍFICAS À ADMINISTRAÇÃO. Inadmissibilidade. Como mencionado na parte final do item "4", a norma impugnada é constitucional naquilo que impõe disciplina normativa de caráter genérico e abstrato, o que não é o caso, entretanto, da previsão do artigo 3º, que obriga a Administração a atualizar a lista de vacinados diariamente, e do artigo 1º, na parte que obriga a Administração a promover a publicidade "em suas redes sociais e demais veículos de comunicação do Executivo Municipal". Nessa parte, a norma impugnada avança sobre matéria sujeita à reserva da administração, pois, desbordando da função legislativa, impõe ao Administrador, sem qualquer margem de escolha, o cumprimento de determinações específicas, ou seja, dispõe sobre medidas de execução governamental, em evidente



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

violação do princípio da separação dos poderes. Conforme jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal, "o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo". 7 - Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei Municipal n. 1.889, de 23 de agosto de 2021, do Município de Corumbataí: (a) inciso I do artigo 1º, que determina a publicação do nome completo dos vacinados; (b) inciso V do mesmo artigo, referente à publicação do local onde o vacinado exerce suas atividades laborais, caso seja servidor público municipal; (c) expressão "em suas redes sociais e demais veículos de comunicação do Executivo Municipal", contida no caput do artigo 1º; e (d) artigo 3º, que determina a atualização diária da lista de vacinados." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2236050-75.2021.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/03/2022; Data de Registro: 17/03/2022). (g.n.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 3.882, de 9 de julho de 2020, do Município

de Lorena, que criou o programa municipal de prevenção e combate ao mosquito "Aedes Aegypti", transmissor da dengue, Zica vírus e Chikungunya. I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE. Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual. Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados. II. VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que, ao criar a obrigação de adoção de medidas profiláticas a fim de evitar a reprodução do mosquito Aedes Aegypti e a disseminação das doenças das quais ele é o vetor, imposta a munícipes e empresários estabelecidos no Município, como se observa nos artigos 3º a 7º do ato normativo combatido, não dispôs sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos públicos nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, matérias efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Situação ligada ao exercício do poder de polícia. Inexistência de vício de iniciativa. III. USURPAÇÃO DE MATÉRIA RESERVADA À ADMINISTRAÇÃO. Dispositivos isolados, todavia, que disciplinam matéria relativa à organização e ao funcionamento de órgãos públicos e a atos da direção superior de seus serviços, que se inserem no âmbito da reserva de Administração. Artigos e trechos de dispositivos da lei, de iniciativa parlamentar, que invadiu as atribuições do Chefe



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, a, e 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada parcialmente procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2296954-95.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/09/2021; Data de Registro: 01/10/2021). (g.n.)

Diante desse quadro, flagrante a **inconstitucionalidade dos incisos II e III do artigo 1º, e do artigo 2º da Lei nº 3.897, de 28 de abril de 2022, do Município de Andradina**, por afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

3. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo parcialmente procedente o pedido, nos termos suso alinhavados.

Ricardo Anafe



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	14	Acórdãos Eletrônicos	TASSO DUARTE DE MELO	1C340520
15	25	Declarações de Votos	RICARDO MAIR ANAFE	1C355079

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2110518-57.2022.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.