



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000538335

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2140574-44.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOAQUIM DA BARRA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOAQUIM DA BARRA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI E CARLOS BUENO.

São Paulo, 7 de julho de 2021

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

VOTO Nº : 52117

ADIN.Nº : 2140574-44.2020.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR : PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOAQUIM DA BARRA

RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOAQUIM DA BARRA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.087/2020 do município de São Joaquim da Barra, de iniciativa parlamentar, 'dispõe sobre a divulgação e envio, semanalmente, à Câmara Municipal de relatório atualizado das ações, receitas e despesas para o combate do Covid-19 no Município de São Joaquim da Barra/SP, enquanto perdurar o estado de calamidade pública devido ao Covid-19 e dá outras providências' - Vício de iniciativa - Inocorrência. Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) – Ofensa aos princípios da separação dos poderes, da simetria e razoabilidade – Configuração - Ofensa aos artigos 24, incisos V e VI, 1º, inciso IV da CF/88 e arts. 111 e 144, da Constituição Bandeirante - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito de São Joaquim da Barra, com pedido liminar, pretendendo a imediata suspensão da eficácia dos artigos 2º, parágrafo 1º, inciso V ("item 5") e 3º, "caput" e parágrafo único, ambos da Lei Municipal nº 1.087/2020, de iniciativa parlamentar, que 'dispõe sobre a divulgação e envio, semanalmente, à Câmara Municipal de relatório atualizado das ações, receitas e despesas para o combate do Covid-19 no Município de São Joaquim da Barra/SP, enquanto perdurar o estado de calamidade pública devido ao Covid-19 e dá outras providências', e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Sustenta o autor, em apertada síntese, que a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

norma objurgada se encontra eivada por vícios insanáveis de inconstitucionalidade, por ofensas aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, 111 e 144, da Constituição Estadual, bem como aos artigos 2º e 31, da Constituição Federal.

Com efeito, argumenta-se que a lei guerreada apresenta vício de iniciativa, violando o princípio da separação dos poderes, porquanto versa sobre matéria cuja competência é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, responsável pela iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração Pública.

Assevera, outrossim, a impossibilidade de se apurar o índice de isolamento social, exigência do art. 2º, parágrafo 1º, inciso V, da Lei guerreada, eis que se trata de índice a ser calculado pelo governo estadual, baseado em dados de geolocalização de aparelhos celulares, somente em municípios com mais de 70.000 (setenta mil) habitantes — número superior ao de habitantes de São Joaquim da Barra.

Dessa forma, aduz que a aferição do índice de isolamento social demandaria contratação de empresa para a realização do monitoramento, gerando gastos ao município.

Além disso, entende que o artigo 3º, “caput” e o parágrafo único da norma atacada fazem exigências que caracterizam ato de ingerência na gestão administrativa, adentrando o planejamento, direção, organização e execução de atos de governo, em ofensa ao princípio da separação dos poderes

No ponto fulcral direcionado ao pleito cautelar, aduz estarem presentes os requisitos do “fumus boni iuris” e do “periculum in mora”, por entender ser patente a violação à Constituição Estadual, bem como por haver interferência da norma objurgada na discricionariedade da autoridade administrativa do Poder Executivo, ao realizar escolhas de políticas públicas e gerar despesas para o monitoramento do índice de isolamento social.

No mais, assevera que a pretensão das informações exigidas pela lei em seu artigo 3º, “caput” e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

parágrafo único, contribui para a morosidade no combate à pandemia, exigindo o destacamento de servidores públicos para a coleta semanal dos dados pretendidos.

O pedido de liminar foi deferido às fls. 94/99, com interposição de agravo interno de referido da decisão, ao qual se negou provimento (fls. 171/176 e 211/216).

O Presidente da Câmara de São Joaquim da Barra prestou as informações pertinentes (fls. 103/119).

O D. Procurador Geral do Estado deixou de se manifestar (fls. 222).

A D. Procuradoria de Justiça, opinou pela procedência da presente ação de inconstitucionalidade (fls. 225/235).

É o relatório.

A Lei nº 1.087/2020 do município de São Joaquim da Barra, de iniciativa parlamentar, 'dispõe sobre a divulgação e envio, semanalmente, à Câmara Municipal de relatório atualizado das ações, receitas e despesas para o combate do Covid-19 no Município de São Joaquim da Barra/SP, enquanto perdurar o estado de calamidade pública devido ao Covid-19 e dá outras providências'. Foram inquinados de inconstitucionais os artigos 2º, parágrafo 1º, inciso V ("item 5") e 3º, "caput" e parágrafo único, que têm a seguinte redação:

(...)

Art. 2º- O relatório descreverá os recursos próprios e recebidos por transferência de outros entes da federação, bem como a individualização das despesas correspondentes ao uso deste recurso.

§1º- Também constará do relatório:

- todos os recursos recebidos para fins de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

enfrentamento de emergências sanitárias decorrentes do coronavírus – Covid-19;

- todos os casos notificados, descartados, confirmados, curados e óbitos decorrentes do coronavírus – Covid-19;

- a quantidade de testes realizados em cada paciente confirmado com o coronavírus – Covid-19, o resultado dos testes, e o nome dos laboratórios que realizaram os exames, respeitada a preservação da identidade dos pacientes confirmados;

- a quantidade de leitos disponíveis, inclusive em UTI, para recebimento de pacientes com COVID-19, e o número de leitos preenchidos, inclusive em UTI, por pacientes com Covi-19;

- percentual de isolamento social; (g.n.)

- estabelecimentos comerciais atuados por descumprimento do isolamento social; e

- valor total gasto discriminado no enfrentamento da Covid-19.

(...)

Art. 3º- Juntamente com o relatório deverá ser encaminhado, semanalmente, informações sobre estoque, consumo semanal e propagação de compras de insumos para enfrentamento do novo coronavírus.

Parágrafo único – Na descrição deverá constar a quantidade em unidades.

(...)

Quanto ao vício de iniciativa não se constata a mácula alegada.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Consoante exegese de dispositivos constitucionais, dentre eles o art. 24, §2º da CE, são matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo: (a) servidores públicos; (b) 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).

Conforme bem observado no judicioso parecer do i. *Parquet*, a Lei impugnada veicula apenas normas de instrumentalização de controle parlamentar sobre atos do Poder Executivo. Não se inclui, pois, no rol de matérias reservadas ao Chefe do Executivo.

O entendimento hodierno é pela ausência de violação dos princípios constitucionais invocados na exordial e pela existência de competência concorrente dos Municípios, para legislar sobre o tema, conforme já definido pelo E. STF no julgamento da ARE-RG 878.911 (Tema 917):

"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). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015."

Vale dizer: em algumas hipóteses do Poder Legislativo pode criar programas dentro da competência concorrente, desde que não adentre na estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública.

Ausente vício de inconstitucionalidade nesse sentido.

Quanto à violação aos princípios da separação dos poderes, simetria e razoabilidade, o pedido inicial procede.

As regras gerais trazidas pela Carta Magna



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte: *"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as 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 da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante"* (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

Sobre os postulados da razoabilidade e proporcionalidade, leciona **LUÍS ROBERTO BARROSO**:

"O princípio da razoabilidade-proporcionalidade, termos aqui empregados de modo fungível, não está expresso na Constituição, mas tem seu fundamento nas ideias de devido processo legal substantivo e na de justiça. Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como a medida com que uma norma deve ser interceptada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema."



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

("Curso de Direito Constitucional" Ed. Saraiva 4ª edição 2013 p. 328)

Não destoa **ANA PAULA ÁVILA:**

"Pela ideia de proporcionalidade, quer-se impor, nas relações que se estabelecem entre o Poder Público e os cidadãos, que os direitos individuais somente sejam restringidos na medida do estritamente necessário ao alcance das finalidades públicas almejadas pelo Estado. Assim, somente será proporcional a restrição a direito por uma medida que seja adequada para atingir o fim público, que seja a menos restritiva possível ao direito individual e cujas vantagens promovidas pelo fim visado compensem o prejuízo causado ao direito objeto de restrição."

(...)

"Sua relevância decorre do reconhecimento dos direitos fundamentais como parte da Constituição em sentido material e por isso, a proporcionalidade, vocacionada à proteção desses direitos, constitui um dos fundamentos do próprio Estado de Direito." ("A Modulação de Efeitos Temporais pelo STF no Controle de Constitucionalidade" - Ed. Livraria do Advogado 2009 p. 134).

A lei impugnada gera a obrigação ao Município em fornecer, **semanalmente**, os índices de isolamento social, o que acarretaria controle externo pela municipalidade que não encontra simetria com o disposto na esfera Estadual e Federal.

Como já salientado por ocasião do deferimento da liminar, conforme consulta ao sítio do Governo do Estado de São Paulo, há acesso aos dados de 104 cidades com mais de 70 mil habitantes, viabilizado por meio de acordos formulados com empresas de telefonia.

Contudo, em consulta simples aos meios de pesquisa, verifica-se que o município de São Joaquim da Barra possui população aproximada de 51.888 habitantes, de modo que não consta dos dados já fornecidos pelo Governo do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Estado em seu site, demandando levantamento do índice pelo próprio Município – feito que, em primeira análise, seria impossível de se realizar sem contratação de pessoal.

Assim, a norma impugnada, além de trazer obrigatoriedade de gerenciamento de dados não tidos por obrigatórios pelo Governo do Estado, geraria altíssimos gastos à Municipalidade, em contratos de monitoramento de celulares, efetivo de servidores para seu cumprimento, num momento em que todos os esforços monetários devem ser concentrados na saúde da população.

Cabe ressaltar que, não obstante a relevância da matéria, em se tratando de questão atinente à pandemia da COVID-19, a procedência da ação em nada obsta o combate à doença no Município, não trazendo consequências diretas à saúde pública.

Pelo exposto, julga-se procedente a pretensão inicial para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, parágrafo 1º, inciso V (“item 5”) e 3º, “caput” e parágrafo único, ambos da Lei nº 1.087/2020, do Município de São Joaquim da Barra.

ADEMIR BENEDITO

Relator