



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000827020

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2120192-93.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARAL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARAL.

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), DÉCIO NOTARANGELI, VIANNA COTRIM, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 6 de outubro de 2021.

ELCIO TRUJILLO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2120192-93.2021.8.26.0000

Comarca: Taquaral

AUTOR: Prefeito do Município de Taquaral

RÉU: Presidente da Câmara Municipal de Taquaral

VOTO Nº 41137

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 795, de 10 de maio de 2021, do Município de Taquaral, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre adoção de medidas temporárias e emergenciais na prevenção e combate ao contágio de Covid-19 e dá outras providências”, obrigando os pacientes examinados e que apresentarem sintomas ou suspeita de contaminação de Covid-19, a serem identificados por pulseiras coloridas fornecidas pela Secretaria Municipal de Saúde – Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2', 47, incisos II, XIV e XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A obrigatoriedade de identificação de pacientes através de pulseiras coloridas, atribuindo obrigações à Secretaria de Saúde, vinculada ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – Imposição de identificação dos pacientes na forma estabelecida que não atende ao interesse público ou às exigências do serviço e que também fere os princípios da razoabilidade, finalidade e proporcionalidade – Artigo 111 da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade formal e material que se declara da Lei nº 795, de 10 de maio de 2021, do Município de Taquaral – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Sr. Prefeito do Município de Taquaral**, em que pretende a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

declaração de inconstitucionalidade da lei nº 795, de 10 de maio de 2021, do Município de Taquaral, sustentando vício de iniciativa, por invadir área exclusiva do Poder Executivo, ao criar atribuições administrativas para este, afrontando o princípio da separação de poderes (fls. 01/12, com documento de fls. 13/24).

O pedido de liminar resultou deferido (fls. 26/27).

A **Câmara Municipal de Taquaral, por seu Presidente**, defendeu a constitucionalidade da norma questionada, bem como prestou informações sobre o seu processo legislativo (fls. 32/35).

Citada, a **Procuradoria Geral do Estado**, por seu representante, deixou de se manifestar no feito (certidão de fls. 41).

Regularmente processada a presente ação, manifestou-se a douta **Procuradoria Geral de Justiça**, em parecer constante de fls. 44/54, pela procedência do pedido e consequente declaração de inconstitucionalidade da lei questionada.

É o relatório.

Essa a legislação questionada (fls. 17/18):

LEI Nº 795, DE 10 DE MAIO DE 2021.

DISPÕE SOBRE ADOÇÃO DE MEDIDAS TEMPORÁRIAS E EMERGENCIAIS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO CONTÁGIO DE COVID 19 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Artigo 1º - Os pacientes examinados e que apresentarem sintomas/suspeita de contaminação de COVID-19, obrigatoriamente serão identificados por uma pulseira fornecida pela Secretaria Municipal de Saúde.

Parágrafo único – As pessoas que residem no município ou utilizem o serviço de saúde de Taquaral, com o suspeito de contágio de COVID-19, serão identificadas através de pulseira colocada pelos profissionais de saúde



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Artigo 2º - No período de quarentena, a pessoa isolada não poderá deixar a sua residência ou hospedagem, tendo de permanecer em isolamento social, evitando o contato com as demais pessoas.

Parágrafo único – As pessoas em quarentena somente deverão abandonar o isolamento em caso de necessidade médica ou quando devidamente autorizadas a circular pela autoridade sanitária.

Artigo 3º - Para a implementação das regras do isolamento, a pessoa isolada será submetida a identificação, mediante o uso de pulseira.

§ 1º - Em caso de suspeita, deverá ser pulseira na cor AMARELA, em caso positivo, a pulseira será na cor VERMELHA.

§ 2º - As 'pulseiras' serão colocadas por profissionais de saúde e só por estes poderão ser retiradas, quando o contágio de COVID-19, for descartada.

§ 3º - Em caso de rompimento involuntário deverá ser comunicado imediatamente a unidade de saúde, para que, e possa promover a recolocação de uma nova pulseira.

§ 4º - A violação voluntária das pulseiras acarretará sanções administrativas, civil e criminal.

§ 5º - Os profissionais deverão verificar o uso diário, devendo promover visitas ou ligações de forma esporádica, a fim de fiscalizar o uso da pulseira.

§ 6º - Constatada a ausência do uso da pulseira, o profissional de saúde imediatamente lavrará o auto de infração comunicando-se ainda o Ministério Público.

§ 7º - Na hipótese de recusa em assinar o auto de infração, este será assinado por 1 (uma) testemunha.

Artigo 4º - Descumprimento das normas previstas nesta Lei, inclusive o rompimento da pulseira, ensejará na aplicação das seguintes penalidades: - multa de 5 (cinco)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

UFESP; e no caso de reincidência – multa de 10 (dez) UFESP.

Parágrafo único – Fica autorizado o Poder Executivo normatizar através de decreto, a forma da aplicação das multas, bem como sua cobrança.

Artigo 5º - As normas desta Lei aplicam-se também no âmbito de atendimento de saúde por clínicas e consultórios particulares.

Artigo 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Da análise do texto, tem-se que é caso de ser acolhida a pretensão, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei, por caracterizado o vício de iniciativa e violação à separação de poderes.

Assim é que a Constituição do Estado, tratando de iniciativa privativa do Poder Executivo, prevê em seus artigos:

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 24 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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

(...)

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II – exercer,, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia política legislativa, administrativa e financeira, se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Mais:

Segundo abalizada doutrina sintetizada pelo Prof.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Giovani da Silva Corralo¹, também se mantém em reserva ao Chefe do Poder Executivo, as matérias que envolvam:

- a)- servidores públicos;
- b)- estrutura administrativa;
- c)- leis orçamentárias; geração de despesas;
- d)- leis tributárias benéficas.

Ao que se apura, a legislação questionada interfere no sistema público ao atribuir obrigações à Secretaria Municipal de Saúde, vinculada ao Poder Executivo, além de não indicar a fonte de custeio para a execução e, portanto, invade a esfera da estrutura administrativa local.

Importante realçar, que a disciplina das atribuições dos diferentes órgãos da Administração, resulta reservada ao Chefe do Poder Executivo e no exato limite de seu poder normativo sendo, dessa forma, imune a interferência do Poder Legislativo conforme disciplina dos artigos 5º e 47º, II, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado de São Paulo e que se aplica, integralmente, na esfera dos municípios, a teor do seu artigo 144.

De se atentar, ademais, que a Constituição do Estado prevê no seu artigo 24, parágrafo 2º, '2', iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para a “criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX”, sendo que o tema se aplica a esfera municipal em face do já referido artigo 144.

Portanto, a matéria afeta à iniciativa legislativa resulta reservada ao Chefe do Executivo Municipal quando dispuser sobre a organização e o funcionamento da administração pública que, na hipótese da ausência de criação de despesas ou cargos e, também, sua extinção, será aplicada mediante expedição de decreto pelo Executivo.

No caso dos autos, a aquisição de insumos para o que se propõe a lei gera despesas consideráveis, sendo de competência reservada do Executivo a iniciativa legislativa de estabelecer o orçamento anual (artigo 174, inciso III da C.E.), vedada qualquer execução que não esteja incluída na lei orçamentária anual (artigo 176, inciso I da Constituição Estadual).

Cumpra observar também que o caso dos autos não cuida de qualquer situação que autorize a aplicação do artigo 30, incisos I e II, da

¹ “O Poder Legislativo Municipal; SP: Malheiros, 2008, p. 82/87.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Constituição Federal, pois não há qualquer interesse local específico, e também não se cuida de suplementar as legislações federal e estadual sobre referida matéria.

Além do mais, a norma questionada afronta a dignidade da pessoa humana, ao expor publicamente os indivíduos de sua condição de saúde conforme a categorização pela pulseira utilizada, afrontando também os princípios da isonomia, do interesse público, da razoabilidade, da finalidade e da proporcionalidade, em violação ao artigo 111 da Constituição Estadual.

Segundo os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da finalidade impõe que *“o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução. Assim, há desvio de poder e, em consequência, nulidade do ato, por violação da finalidade legal, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública quanto naqueles em que 'o fim perseguido, se bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato.’”*²

No tocante ao princípio da proporcionalidade, também restou violado, pois os atos *“cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.”*³

Assim, tem-se que é caso de ser acolhida a pretensão, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 795, de 10 de maio de 2021, por violar a separação dos Poderes consagrada pela Constituição Federal, e extrapolar os limites de competência e atribuição, não guardando coerência com o disposto nos artigos 1º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo, e tampouco com o artigo 24, inciso XII da Constituição da República⁴.

² “Curso de Direito Administrativo”, Ed. Malheiros, 2019, 34ª edição, pág. 110.

³ Op. Cit. Pág. 113.

⁴ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.

Art. 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia política legislativa, administrativa e financeira, se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Cuidou também o i. Procurador de Justiça, em sua destacada manifestação, de apontar que *“a lei em cena contém **evidente afronta à dignidade da pessoa humana e ao princípio da razoabilidade**. O uso compulsório de pulseiras identificadoras do status sanitário da pessoa, para fins do Covid 19, é medida que não tem lógica, bom senso, racionalidade, nem é adequada, necessária e proporcional stricto sensu, fazendo emergir, por sua violência, posturas discriminatórias como as largamente adotadas nos regimes autoritários para distinguir pessoas sem motivo justo. Contém uma obrigação similar à aposição da estrela de Davi nos judeus confinados nos guetos e nos campos de concentração nazistas durante a Segunda Guerra Mundial, à autoproclamação da imundice ou impureza imposta aos leprosos, como conta a Bíblia Sagrada (Lv 13: 45-46), ou ao uso de sino para advertência de sua chegada, prática verificada durante a Idade Média. O direito contemporâneo, radicado no **princípio-chave** da dignidade da pessoa humana, **repele veemente a estigmatização da pessoa com lastro em seu status sanitário, rompedor da privacy.**”* (fls. 54 – grifo no original).

Em casos análogos, decidiu o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça/SP:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 16.351, de 30 de agosto de 2012, de São Carlos, a qual 'assegura aos deficientes visuais o direito de receber as correspondências oficiais do Poder Executivo Municipal confeccionadas em braille'. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Fonte de custeio. Ausência de indicação não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes do C. Órgão Especial, bem como do Pretório Excelso. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Competência legislativa. Lei municipal tratando de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. Usurpação de competência da União para editar normas gerais sobre a matéria (art. 24, XIV da CF). O acesso a correspondências oficiais interessa a todos os deficientes visuais, e não somente àqueles residentes no Município de São Carlos. Inexiste interesse ou peculiaridade local a justificar a disciplina da matéria pela Municipalidade. Violação ao pacto federativo (art. 144 da CE). Precedente deste C. Órgão Especial. Inconstitucionalidade reconhecida também por este fundamento. Ação procedente, na parte conhecida.”
(ADI nº 2003301-91.2018.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 29.08.2018, v.u.);

“Ação Direta de inconstitucionalidade. Lei 4.944, de 10 de março de 2010, do Município de Catanduva. Norma que regulamenta a confecção de receituários médicos e carimbos, para os profissionais da área da saúde e dá outras providências. Projeto de lei de autoria de Vereador. Ocorrência de vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade material. Usurpação de competência privativa da União e dos Estados. Ausência de interesse local. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Procedência da ação. É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que regulamenta no Município de Catanduva a confecção de receituários médicos e carimbos, para os profissionais da área da saúde e dá outras providências, pois trata de matéria tipicamente administrativa, cuja competência exclusiva é do chefe



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

do Poder Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. A norma impugnada também é inconstitucional, em razão de violação à repartição constitucional das competências legislativas, por tratar de matéria sem predominância de interesse local.” (ADI nº 0269415-72.2012.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, j. 05.06.2013, m.v.).

Evidente, assim, a inconstitucionalidade da Lei nº 795, de 10 de maio de 2021, do Município de Taquaral, por vício formal e material.

Pelo exposto, **JULGO PROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

ELCIO TRUJILLO
 Relator