



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2193412-90.2022.8.26.0000

Registro: 2022.0000996823

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2193412-90.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

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 RICARDO ANAFE (Presidente), VICO MAÑAS, FIGUEIREDO GONÇALVES, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI E JARBAS GOMES.

São Paulo, 30 de novembro de 2022.

MARCIA DALLA DÉA BARONE
RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2193412-90.2022.8.26.0000

VOTO Nº 33.635

Autor: Prefeito do Município de São José do Rio Preto
Réu: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto

Constitucional. Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de São José do Rio Preto – Lei n. 14.199, de 05 de agosto de 2022 que dispõe sobre a “inexigibilidade do comprovante de vacinação, de qualquer natureza, no âmbito da Administração Pública direta e indireta” – Ação proposta pelo Prefeito Municipal, aduzindo ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo - Configuração de vício de iniciativa, além de ofensa à separação de poderes e ao princípio constitucional da repartição de competências - Inteligência dos Artigos 5º e 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do Artigo 144 e dos Artigos 6º, 24, inciso XII, 30, incisos I e II e 196 da Constituição Federal, bem como do Artigo 219, parágrafo único, inciso I, da Constituição Estadual – O ato normativo ora impugnado desestimula a população municipal a se vacinar, colocando em sério risco a proteção da saúde da população local - Inconstitucionalidade reconhecida – Ação julgada procedente.

Vistos,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de liminar, ajuizada pelo Prefeito do Município de São José do Rio Preto, em face da Lei Municipal n. 14.199, de 05 de agosto de 2022, em sua integralidade, a qual dispõe sobre a “inexigibilidade do comprovante de vacinação, de qualquer natureza, no âmbito da Administração Pública direta e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2193412-90.2022.8.26.0000

indireta”.

Argumenta que referida lei, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre medida singular da organização administrativa, pois impõe uma proibição específica a servidores públicos e empregados da Administração Pública Indireta, contrariando a Lei Federal n. 13.979/2020, de modo que a matéria não se limita à circunscrição de um município, pois não se trata de assunto de interesse local. Defende ser imprescindível que o ato normativo seja idêntico em todo território nacional, sob pena de prejudicar o combate da COVID-19 e outras enfermidades inibidas/erradicadas pela vacinação. Aduz que os fundamentos legais para o veto foram infringência aos artigos 5º, 47, inciso II e 144 da Constituição Estadual, além da necessidade de preservar “direitos à Saúde e à Segurança da população local”. Menciona que a Lei ora impugnada violou o princípio da Reserva específica da Administração e, como consequência, ofendeu o princípio da separação dos poderes. Afirma que não cabe ao Poder Legislativo, por meio de lei, ato normativo geral e abstrato, a ingerência normativa em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Conclui que a edição de lei municipal que não observa a norma geral da União é inconstitucional, porque neste caso não há suplementação, mas sim substituição da norma geral. Alega haver ofensa aos artigos 5º e 47, inciso II, XI e XIV e XIX da Constituição do Estado de São Paulo. Pleiteia a liminar para a suspensão da Lei Municipal n. 14.199/2022 e a declaração de sua



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2193412-90.2022.8.26.0000

inconstitucionalidade.

A liminar foi deferida para o fim de suspender os efeitos da lei impugnada (fls. 100/101).

Informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto (fls. 106/108), para explicar o processo legislativo que resultou na aprovação da Lei Municipal nº 14.199 de 5 de agosto de 2022.

Houve o decurso do prazo legal sem a apresentação de manifestação pela D. Procuradoria Geral do Estado (fls. 140).

Parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência do pedido (fls. 144/161).

É o relatório.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade na qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 14.199, de 05 de agosto de 2022, em sua integralidade, a qual dispõe sobre a *“inexigibilidade do comprovante de vacinação, de qualquer natureza, no âmbito da Administração Pública direta e indireta”*, a qual dispõe, *“in verbis”*:

“Art. 1º. Nenhum gestor ou superior hierárquico poderá exigir comprovante de vacinação, de qualquer natureza, no âmbito da Administração Pública Municipal direta ou indireta.

Parágrafo único. Nenhuma pessoa será impedida de ingressar, permanecer e frequentar qualquer local de responsabilidade do município, seja por administração ou prestação de serviços, em razão do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2193412-90.2022.8.26.0000

livre exercício da objeção de consciência, recusa e resistência em ser inoculado com substância em seu próprio organismo.

Art. 2º. Fica garantido à pessoa que se recusar a inocular imunizante contra Covid-19 o direito integral de ir, vir e permanecer em espaços públicos de administração direta ou indireta do Município sem relativização do direito em relação à pessoa vacinada.

Art. 3º. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias do Município, suplementadas se necessário.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Referida lei, de iniciativa parlamentar, proíbe a exigência de comprovante de vacinação para ingresso, permanência ou frequência em qualquer dependência da Administração Pública, notadamente no que se refere à imunização contra a Covid-19, cujo comprovante foi dispensado.

Como se observa, houve violação do princípio da separação dos poderes, em clara ofensa aos artigos 5º da Constituição do Estado de São Paulo e 2º da Constituição Federal.

A Constituição do Estado de São Paulo estabelece, em seu artigo 47, incisos II, XI, XIV e XIX, “a”, a competência privativa do chefe do executivo para:

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

(...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2193412-90.2022.8.26.0000

(...)

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

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

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

Neste contexto, inegável que a lei municipal ora impugnada, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional, porque disciplina a organização e o funcionamento da Administração Pública, interferindo na direção superior das atividades administrativas reservadas ao Poder Executivo no tocante à gestão de suas instalações.

Com efeito, colacionam-se precedentes deste E. Órgão Especial a respeito do tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 775, DE 19 DE ABRIL DE 2022, DO MUNICÍPIO DE IEPÊ – BOLSA ATLETA – INSTITUIÇÃO POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONSTITUI COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Lei nº 755, de 19 de abril de 2022, do Município de Iepê, de iniciativa parlamentar, que institui a Bolsa Atleta, ajuda financeira de R\$ 100,00 a R\$ 600,00 a ser paga por até um ano a jovens de 13 a 17 anos que cumpram os requisitos definidos na norma. 2. Política pública de incentivo ao esporte que se insere no âmbito de competência do Poder Executivo. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes deste Colegiado. 3. Inadmissibilidade de lei de iniciativa parlamentar dispor as atribuições de órgãos da Administração Pública. Ofensa à separação de Poderes. Inteligência do art. 24, § 2º, 2, CE. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2097849-69.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/08/2022; Data de Registro: 12/08/2022)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2193412-90.2022.8.26.0000

Ação Direta de Inconstitucionalidade. São José do Rio Preto, lei municipal n. 14.161, de 8/4/2022, que instituiu, por iniciativa parlamentar, o "Programa de Hortas Comunitárias" em próprios municipais. 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 limites que define o exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, são inconstitucionais os dispositivos que violam esse postulado. Precedentes deste colendo Órgão Especial. Ação precedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2083740-50.2022.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/07/2022; Data de Registro: 01/08/2022)

Por outro lado, nos termos do Artigo 24, inciso XII da Constituição Federal, a competência para legislar de modo concorrente sobre proteção e defesa da saúde é da União, dos Estados e do Distrito Federal, e não dos Municípios, certo que a eles compete, dentre outros, legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Logo, a norma municipal ora impugnada, ao tratar de serviço público de saúde, mediante a dispensa da obrigatoriedade de exibição de comprovante de imunização, especialmente contra a Covid-19, nas dependências da Administração Pública Municipal, exorbita os limites da autonomia municipal, a qual é baseada na predominância do interesse local, o que baseia a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2193412-90.2022.8.26.0000

competência legislativa suplementar do município, nos moldes do artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal.

Dispõe o Artigo 196 da Constituição Federal: *“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”*

Deste modo, não pode a Municipalidade tornar facultativa uma vacinação obrigatória de alcance nacional, dispensando a apresentação do comprovante de imunização no âmbito da Administração Pública Municipal direta ou indireta, em nítida violação à medida de proteção e defesa da saúde, especialmente porque a dispensa da apresentação do comprovante de vacinas obrigatórias não observa o necessário dever de reduzir o risco de doença e de outros agravos, previsto no dispositivo legal anteriormente descrito, podendo, assim, ocasionar impacto negativo no avanço da campanha de vacinação para o controle da pandemia do COVID-19, a qual, embora controlada, atravessa períodos ainda críticos e que demandam atenção das autoridades.

Extraí-se, assim, que a lei municipal ora impugnada andou na contramão das diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado para proteção à saúde.

Nesse cenário, inelutável concluir que a lei é inconstitucional, também, por ferir os Artigos 6º, 24, XII, 30, I e II e 196 da Constituição Federal, bem como o Artigos 219, parágrafo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2193412-90.2022.8.26.0000

único, inciso I, da Constituição Estadual.

Em reforço, transcreve-se passagem do parecer da Procuradoria Geral de Justiça:

“uma lei municipal que veda, de modo peremptório e genérico, a exigência de comprovante de vacinação de qualquer natureza no âmbito da Administração Pública Municipal, representa incontroversa invasão do campo normativo federal pelo ente municipal, já que, nos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal, a competência para legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde é da União e dos Estados, e não dos Municípios.

Vale dizer: não cabe ao Município dispensar a apresentação de comprovante de vacinação de modo categórico, tal qual ocorre no caso em tela, porque tal ato normativo retrata, em última instância, medida para tornar facultativa uma vacinação obrigatória, que é um indiscutível instrumento para a defesa da saúde coletiva, o que não se coaduna com a repartição constitucional de competências legislativas neste campo.” (fl. 153)

Por fim, observa-se que a dispensa da obrigatoriedade de exibição do comprovante de vacinação, de qualquer natureza, no âmbito da Administração Pública Municipal direta ou indireta desestimula a população municipal a se vacinar, colocando em sério risco a proteção da saúde da população local, notadamente porque obstar a exigência de comprovante de vacinação pode comprometer a eficácia da imunização nacional para conter o avanço de diversas doenças e de garantir o direito constitucional à vida e à saúde, como



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2193412-90.2022.8.26.0000

alhures mencionado.

Nesse cenário, a lei municipal ora impugnada, de iniciativa parlamentar, além de violar o princípio da separação de poderes, disposto nos Artigos 5º e 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do Artigo 144, feriu o princípio constitucional da repartição de competências, nos termos Artigos 6º, 24, inciso XII, 30, incisos I e II e 196 da Constituição Federal, bem como do Artigo 219, parágrafo único, inciso I, da Constituição Estadual, devendo ser declarada inconstitucional.

Portanto, conclui-se haver vício de iniciativa da Lei Municipal n. 14.199, de 05 de agosto de 2022 do Município de São José do Rio Preto, bem como ofensa à separação de poderes e ao princípio constitucional da repartição de competências, devendo ser reconhecida e declarada a sua inconstitucionalidade.

Em face do exposto, pelo voto, Julga-se procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 14.199, de 05 de agosto de 2022 do Município de São José do Rio Preto.

MARCIA DALLA DÉA BARONE
 Relatora