

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2394029-95.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE POÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POÁ.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS SOARES DE MELLO, EUVALDO CHAIB, PAULO ALCIDES, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM E FÁBIO GOUVÊA.

São Paulo, 30 de abril de 2025.

AROLD VIOTTI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 47.675

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2394029-95.2024.8.26.0000

AUTOR: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE POÁ

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POÁ

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 4.460, de 05 de novembro de 2024, do Município de Poá, de iniciativa parlamentar, que “institui o programa de incentivo à doação de sangue entre os servidores municipais”. Alegação de que a lei impugnada contraria os artigos 5º, 24, 47, II, XI, XIV e XIX, alínea “a”, 111 e 144 da Carta Estadual. Municípios que dispõem de competência para legislar sobre saúde, no que respeita a suas peculiaridades locais, além de suplementar a legislação federal e estadual vigente, a fim de concretizar as normas federais e estaduais no âmbito municipal. Poder Legislativo, no entanto, que não detém poderes para disciplinar a maneira como o Executivo relaciona-se com seus funcionários e como exerce a administração de seu pessoal. O intuito de fomentar a doação de sangue e privilegiar o direito à saúde esbarra, aqui, na atribuição exclusiva de cada esfera de poder político para administrar o próprio pessoal e, assim, eleger as campanhas que apenas a seus funcionários se enderecem. Afronta ao artigo 24, § 2º, “4”, da Constituição Estadual, e, por simetria, ao art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal. Ação de inconstitucionalidade julgada procedente.

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela PREFEITA DO MUNICÍPIO DE POÁ, com o objetivo de ser declarada a inconstitucionalidade da Lei n.º 4.460, de 05 de novembro de 2024, do Município de Poá, que *“institui o programa de incentivo à doação de sangue entre os servidores municipais”* (fls. 02).

Nas razões (fls. 01/09) assevera, em resumo, que a Lei nº 4.460, de 05 de novembro de 2024, do Município de Poá, ao tratar de matéria cuja competência é exclusiva do Poder Executivo, padece de vício de iniciativa, uma vez que não poderia ter sido proposta pelo Poder Legislativo. Defende que a norma objurgada se imiscuiu *“na direção superior da Administração e na execução de atos ordinatórios de administração e gestão, versando sobre os servidores da Administração”* (textual – fls. 03), violando o princípio da separação dos poderes. Entende que a lei impugnada contraria os artigos 5º, 24, 47, II, XI, XIV e XIX, alínea “a”, 111 e 144 da Carta



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estadual. Traz julgados. Requer liminarmente a suspensão da lei objurgada e, ao final, a procedência da ação para ser declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada.

A liminar foi deferida pela decisão de fls. 46/49, da lavra do Eminentíssimo Desembargador em Plantão Judiciário de Segunda Instância, José Damião Pinheiro Machado Cogan.

O Sr. Presidente da Câmara Municipal de Poá, representando a Câmara municipal, prestou informações (fls. 61/63), ponderando que o processo legislativo percorreu as vias legais e que a lei municipal impugnada não padece de vício formal.

A D. Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar, conforme certidão de fls. 66.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em seu parecer de fls. 72/80, opinou pela procedência parcial da ação. Este, em síntese, o relatório.

II. Julga-se procedente a ação.

Questiona-se a constitucionalidade da Lei n.º 4.460, de 05 de novembro de 2024, do Município de Poá, que *“institui o programa de incentivo à doação de sangue entre os servidores municipais”*.

Reproduz-se integralmente o teor da lei impugnada:

“Art. 1º - Ficam pela presente Lei, autorizados os Poderes Executivo e Legislativo Municipais a criarem e implantarem o Programa de Doação de Sangue que se destina à incentivar a doação de sangue entre os servidores públicos municipais.

Art. 2º - O Município promoverá campanhas de estímulo à doação de sangue no âmbito de suas secretarias, autarquias e fundações, para divulgar e esclarecer todos os servidores com a finalidade de estimular a doação de sangue.

Art. 3º - O Programa de Doação de Sangue será administrado pela Secretaria de Saúde do Município de Poá.

I - Devendo elaborar o cadastramento dos servidores públicos municipais da Administração Direta e indireta que voluntariamente se dispõem a doar sangue;



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

II - Expedir aos servidores municipais doadores de sangue uma "carteira de identidade de doador"

III - Organizar uma agenda de Doação, através da qual a Secretaria de Saúde, poderá entrar em contato com os doadores voluntários do funcionalismo municipal, visando notificá-los quanto a periodicidade em que os mesmos estarão aptos a doar sangue ao longo do tempo, observando o número de servidores de cada setor que poderá ser dispensados na mesma data, considerando-se a demanda de serviços.

Art. 4º - O servidor público municipal que doar sangue de forma voluntária e regular por pelo menos 02 (duas) vezes a cada ano, além de ter justificado o dia em que se ausentou do serviço para a doação de sangue, fará jus a uma folga do serviço de 01 (um) dia em cada 12 (doze) meses de trabalho.

I - A referida folga ocorrerá obrigatoriamente durante o ano em que o servidor em questão tenha doado sangue;

II - A Secretaria de Saúde fornecerá ao servidor o comprovante da doação para a apresentação à chefia imediata, que posteriormente deverá enviar ao setor de pessoal da sua secretaria, autarquia ou fundação para as devidas providências.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (fls. 38/39)

Segundo a inicial, o diploma objurgado está eivado de vício de iniciativa, além de imiscuir-se em atos de gestão, estando em dissonância com os artigos os 5º, 24, 47, II, XI, XIV e XIX, alínea "a", 111 e 144 da Carta Estadual, "verbis":

CE

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

"Artigo 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:

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

"Artigo 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;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

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

(...)

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;”

“Artigo 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.”

“ Artigo 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.”

Assinala o requerente que o diploma vulnera o princípio da separação de poderes e a chamada reserva da Administração, à qual toca a iniciativa legiferante sobre a matéria em questão.

Entende-se assistir-lhe razão.

No que concerne à alegação de vício de iniciativa, é a saúde matéria de competência comum entre União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 23, inciso II, da Constituição Federal (***“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”***).

Nos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição da República, legislar sobre proteção à saúde constitui tema de competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Isto significa não se excluir, nesse tema, a competência dos Municípios, na esteira da disposição do artigo 30, incisos I e II do texto constitucional (***“Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de***

interesse local; II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;”).

Existe permissivo constitucional que concede aos Municípios competência para legislar sobre saúde, no que toca à realidade local, além de complementar a legislação federal e estadual vigente, a fim de concretizar as normas federais e estaduais no âmbito municipal.

Ocorre que, “in casu”, não se limitou o legislador a matéria concernente à saúde. O Poder Legislativo local, ao instituir programa de incentivo à doação de sangue, não o fez tendo como destinatários os integrantes da comunidade do município. Optou por editar comando que expressamente se direciona aos servidores municipais. Descabe cogitar de que o vocábulo “autorizar” guarde outro significado que não a clara determinação. Nos limites de sua competência legiferante constitucional, o Executivo não necessita de autorização de outro poder para exercê-la.

A ordem de criação e implantação de programa de incentivo à doação de sangue não se destina à população em geral. É especificamente endereçada aos servidores públicos municipais. Apenas a eles.

Não era dado ao Legislativo imiscuir-se em senda relacionada aos programas, incentivos e orientações que o Executivo venha a outorgar a seus funcionários. Ao fazê-lo, avançou indevidamente em matéria relacionada à administração do pessoal de cada esfera política de poder público, arranhando o princípio constitucional da separação de poderes. A regra segundo a qual “**Não ofende a separação de poderes a elaboração de política pública por lei de iniciativa parlamentar**” (STF, R.E. 1.482.513, Pleno, 16.12.2024, Relator Min. EDSON FACHIN) encontra evidente exceção nos casos em que – como na espécie – a política pública concebida pelo Legislativo tem como destinatários (únicos) os funcionários municipais.

Soa o artigo 24, § 2º, item 4, da Constituição Estadual, reproduzindo o disposto no artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal que

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

(.....)

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de

cargos, estabilidade e aposentadoria;”

A compreensão dessa norma não se esgota no enunciado da Tese fixada pelo STF no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (“***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)***”). - R.E. 878.911). A norma constitucional refere-se em primeiro momento a “servidores públicos”, e a subsequente referência expletiva a “*regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*” não está a significar que a propósito de temas outros relacionados a servidores – que não aqueles explicitados na Constituição – seja dado ao Legislativo indiscriminadamente editar normas.

A forma como o Chefe do Executivo exerce a administração do pessoal que compõe o funcionalismo, conquanto não diga respeito especificamente a regime jurídico dos servidores, encarta-se em sua atribuição exclusiva de organizar e administrar o pessoal sob sua responsabilidade. É de se preservar sua atribuição de exercer esse “munus” sem a interferência de outros poderes locais. Tanto quanto não seria de admitir ato de iniciativa de outro poder viesse a afetar a competência exclusiva outorgada ao Legislativo pelo artigo 20, inciso III, da Carta Estadual (“***Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa: (.....) III - dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;***”).

É o que consignam antigos precedentes colacionados pelo Des. CAMPOS MELLO em recentíssimo julgado deste Órgão Especial (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2317792-20.2024.8.26.0000, j. 19.03.2025):

“Cabe, pois, ao chefe do Poder Executivo, além do mais, o planejamento, a organização, a direção e a execução dos serviços públicos municipais, de modo que não cabe ao Poder Legislativo Municipal iniciativa que, direta ou indiretamente, modifique ou interfira no regime jurídico dos servidores (Direta de Inconstitucionalidade nº 176.704-0, Rel. Des. A. C. Mathias Coltro, j. em 10.2.2010; Direta de Inconstitucionalidade nº 175.941-0, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. em 2.9.2009).”



PODER JUDICIARIO
TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, abstraindo por completo as intenções (porventura louváveis) que inspiraram a iniciativa do Legislativo de Poá, dúvida não parece haver de que o diploma por inteiro – e não apenas trecho dele – avançou indevidamente em seara que a Constituição preferiu reservar ao Poder Executivo.

III. Pelo exposto, julga-se procedente a presente Ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.460, de 05 de novembro de 2024, do Município de Poá.

AROLDO VIOTTI