



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000434714

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2397247-34.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVA.

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), 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, FÁBIO GOUVÊA, AROLDI VIOTTI, FIGUEIREDO GONÇALVES E GOMES VARJÃO.

São Paulo, 30 de abril de 2025

LUIS FERNANDO NISHI
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Voto nº 39294

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2397247-34.2024.8.26.0000

Comarca: Itapeva

Autor: Prefeito do Município de Itapeva

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Itapeva

Órgão Especial

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PROCEDÊNCIA.

I. Caso em Exame

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Itapeva contra o Presidente da Câmara Municipal, questionando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.107/2024, que permite faltas justificadas por atestado médico para estagiários em órgãos públicos municipais.

II. Questão em Discussão

2. (i) verificar se a norma ofende regras estabelecidas na Lei Orgânica Municipal e na Lei do Estágio (Lei nº 11.788/2008); (ii) se a norma impugnada apresenta vício de iniciativa por ser de autoria de vereador, quando a matéria é de competência do Executivo, e (iii) se a norma invade competência da União ao tratar de regras de Direito do Trabalho.

III. Razões de Decidir

3. Impossibilidade de análise acerca da constitucionalidade quanto a normas infraconstitucionais
4. A norma apresenta vício de iniciativa, pois trata de matéria de competência do Executivo, violando a Separação dos Poderes.
5. A norma não invade competência da União, pois não trata especificamente de Direito do Trabalho, mas de organização administrativa municipal.

IV. Dispositivo e Tese

6. Ação julgada procedente. Declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.107/2024 do Município de Itapeva.
7. Tese de julgamento: “1. Vício de iniciativa por invasão de competência do Executivo. 2. Autonomia municipal respeitada, desde que não invada competência privativa da União. ”

Legislação e Jurisprudência Relevantes Citadas:

Legislação

CF/1988, arts. 1º, 18, 22, I, 29, 30; CE, arts. 5º, 47, XIX, 144; Lei nº

11.788/2008.

Jurisprudência

ADI nº 2082244-49.2023.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, Órgão Especial, j. 20/09/2023; ADI nº 2109276-68.2019.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, Órgão Especial, j. 02/10/2019; ADI nº 2091746-90.2015.8.26.0000, Rel. Des. Luiz Ambra, Órgão Especial, j. 12/08/2015.

Vistos.

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA** em face do **PRESIDENTE DA CÂMARA**, tendo por objeto a Lei Municipal nº 5.107/2024, alegando a inconstitucionalidade da norma que dispõe sobre a possibilidade de faltas justificadas mediante apresentação de atestado médico pelos estagiários que prestam serviços nos órgãos públicos municipais.

Sustenta, em síntese, a inconstitucionalidade da norma em razão de vício de iniciativa, porquanto de autoria de vereador, quando a matéria versada se insere na competência do Executivo. Pondera que a questão é de gestão da administração, inclusive por influir na organização e prestação dos serviços públicos, por isso de incumbência do Prefeito, no caso, porém, invadida pela Câmara Municipal. Alega, também, que a Lei Orgânica Municipal estabelece que alterações acerca do regime jurídico dos estagiários incumbe ao Executivo e que a edição da norma invade competência da própria União, por tratar de regras de Direito do Trabalho e chocar-se com a disciplina estabelecida na Lei nº 11.788/2008 (Lei do Estágio).

Nesse passo, pugna pela concessão de liminar, para que se suspenda a eficácia imediata da lei e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade da norma.

Foi concedida a liminar postulada, suspendendo-se a eficácia da Lei Municipal nº 5.107/2024, assim como solicitadas informações ao Presidente da Câmara Municipal de Itapeva, com a sucessiva remessa dos autos à PGJ para parecer (fls. 30/32).

O **Presidente da Câmara Municipal de Itapeva** prestou informações (fls. 40/41), sustentando, em síntese, que o Projeto de Lei atendeu a todos os requisitos constitucionais e que, a despeito de parecer desfavorável encaminhado pelo Departamento Jurídico da casa, foi aprovado pelo plenário após dois turnos de votação.

A **Procuradoria-Geral do Estado** deixou transcorrer '*in albis*' prazo para se manifestar nos autos (fls. 64).

A D. **Procuradoria-Geral de Justiça** manifestou-se (fls. 69/73) no sentido da declaração de inconstitucionalidade da norma por contrariedade aos artigos 5º, 20, 24, §2º, 4, e 144 da Constituição Estadual, que impõem que o regime jurídico de servidores públicos Municipais seja disciplinado por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, bem como em atenção ao decidido no Tema 917 de repercussão geral (STF).

É o relatório, passo ao voto.

A ação deve ser julgada procedente, reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 5.107/2024 do Município de Itapeva.

O texto impugnado tem o seguinte teor:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“LEI Nº 5.107, DE 26 DE JULHO DE 2024.

Dispõe sobre o direito de faltas justificadas por atestado médico aos estagiários que prestam serviços nos órgãos públicos do Município de Itapeva e dá outras providências.

Art. 1º. *Os estagiários que realizam atividades nos órgãos públicos do Município de Itapeva têm o direito de apresentar atestado médico para deficiências ocasionais decorrentes de motivos de saúde.*

Art. 2º. *O estagiário deverá apresentar o atestado médico ao órgão supervisor ou responsável pelo estágio no prazo de até 48 horas após o retorno ao trabalho.*

Art. 3º. *Serão considerados válidos os atestados médicos emitidos por profissionais legalmente habilitados e que indiquem a necessidade de afastamento do estagiário por razões de saúde.*

Art. 4º. *As faltas justificadas por atestado médico não acarretarão prejuízos ao contrato de estágio, tais como descontos salariais ou desqualificação do estágio em relação à carga horária obrigatória.*

Art. 5º. *Essa Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”*

De início, insta salientar que não é cabível a análise da inconstitucionalidade da norma retro mencionada em relação à Lei Orgânica do Município e à Lei Federal nº 11.788/2008, que regula a realização de estágio em âmbito nacional. Nesse contexto, já restou assentado neste **Órgão Especial**, *verbis*:

“PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE
Compatibilidade entre a norma impugnada e dispositivos da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da CF, e 74, VI, da CE. Precedentes. Não conheço da ação quanto ao parâmetro apontado – LOM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Gabriel Monteiro. Leis Municipais nº 2.063/20 e 2.064/20. Proíbem a instalação de novos aterros sanitários ou similares e o recebimento de resíduos ou rejeitos de qualquer natureza no município. Lei nº 2.064/20. Iniciativa parlamentar. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Organização administrativa. Vício presente. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da

'reserva de administração' e da separação dos poderes. A norma invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo ao dispor sobre matéria tipicamente administrativa. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Inconstitucionalidade verificada. Lei nº 2.063/20. Vício ausente. Competência legislativa. Competência concorrente em matéria ambiental e de saúde pública. Devidamente observados os dois requisitos fixados pelo Eg. STF para a atuação legislativa do Município em questões ambientais (Tema nº 145): (a) o interesse local e (b) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos. Livre iniciativa. Proteção ao meio ambiente prevalece sobre livre iniciativa. A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. Precedentes. Princípios da razoabilidade e motivação. Não observada violação aos preceitos. Normas que cumprem dever de proteção ao meio ambiente equilibrado. Ação procedente, em parte, na parte conhecida. ” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2082244-49.2023.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, Órgão Especial, j. 20/09/2023, grifei).

Além disso, não se vislumbra ofensa à competência privativa da União, insculpida no art. 22, I, da Constituição Federal, dado que a matéria versada no diploma normativo não trata especificamente sobre direito do trabalho, mas regras de organização das atividades desempenhadas em âmbito municipal, que se insere na autonomia político-administrativa dos entes federados, reconhecida expressamente pela Constituição Federal de 1988 (arts. 1º e 18), que confere aos Municípios autonomia legislativa, observadas as balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, nos termos dos arts. 29 e 30 da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual.

Nada obstante isso, o ato legislativo impugnado tem origem no Projeto de Lei nº 57/2024, de autoria parlamentar, que recebeu parecer contrário do Departamento Jurídico da própria Câmara Municipal de Itapeva (fls. 07/13), fundamentado em inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da separação dos poderes, superado pela aprovação do PL na Comissão de

Legislação, Justiça, Redação e Legislação Participativa daquela Casa (14/16) e, posteriormente, pelo plenário (fls. 18).

De fato, em exame ao texto legal, verifica-se que ao dispor sobre a possibilidade de apresentação de atestado médico por estagiários que prestam serviços nos órgãos públicos do Município de Itapeva, como forma de justificar faltas por motivos de saúde, a norma questionada incide em vício de iniciativa, ofendendo à Separação de Poderes, por invasão de seara reservada ao chefe do Poder Executivo local.

Especificamente sobre as leis de iniciativa reservada, cabe destacar que são apenas aquelas dispostas nos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo, consoante jurisprudência sedimentada do **Supremo 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.” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001).

No caso, a Lei Municipal nº 5.107/2024, ao dispor sobre a possibilidade de apresentação de atestado médico por estagiários que prestam serviços nos órgãos públicos do Município de Itapeva, como forma de justificar faltas por motivos de saúde, não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotadas no âmbito do Poder Legislativo, mas pelo Executivo, impondo o reconhecimento de direitos a todos os estagiários daquele Município, afetando a organização da Administração Pública e interferindo, dessa forma, em atos de sua competência exclusiva, cuja iniciativa legislativa é reservada

ao Chefe do Poder Executivo, violando os arts. 5º, 47, inciso XIX, e 144 da Constituição Estadual.

Não se pode olvidar que, nos termos da Lei Federal nº 11.788/2008, o estágio é componente obrigatório ou opcional do currículo escolar do educando, necessário à sua formação no nível de educação em que estiver matriculado. Nesse contexto, o estagiário deve ser compreendido como um estudante que se submete a uma jornada de atividades de ensino supervisionada (não caracterizada como trabalho) no estabelecimento conveniado, de forma voluntária ou mediante bolsa previamente estipulada (artigos 10 e seguintes da referida Lei).

Além disso, a Lei nº 11.788/2008 estabelece que as pessoas jurídicas de direito interno, de quaisquer dos Poderes, podem firmar convênios para estágios, remunerados ou não (artigo 9º), evidenciando que cada um deles teria competência privativa para discipliná-lo no âmbito da sua estrutura, ou seja, o Legislativo somente poderia disciplinar a atividade de seus próprios estagiários, nunca daqueles vinculados ao Executivo local.

No mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Dispositivos da Lei nº 4.062, de 27 de fevereiro de 2019, do Município de Poá, oriunda de projeto de lei parlamentar que regulamentou o estágio de estudantes perante órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluindo a Câmara Municipal, promulgada por esta após suplantando veto integral do Poder Executivo – Alegação do Prefeito de usurpação da competência privativa do Poder Executivo para disciplinar matéria sobre servidor público e seu regime único, violando a separação dos poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à regulamentação de estágio supervisionado em vários níveis da educação – Estudante, que na qualidade de estagiário, não compõe a estrutura de servidores públicos nem a eles se equipara, conforme Lei

Federal 11.788/2008 – Situação em que cada Poder tem competência para disciplinar sua própria organização interna, incluindo celebrar convênios para estágios, conforme interpretação dos artigos 20, inciso III, 24, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual – Circunstância em que os dispositivos impugnados são apenas válidos para a estrutura do Poder Legislativo, eis que o projeto de lei, e sua aprovação, ocorreu naquela casa e sob seu interesse – Interpretação que se faz conforme os dispositivos constitucionais elencados, sem redução de texto – DESPESA – Criação pontual de despesa pelo Poder Legislativo, mas sem atingir a estrutura da Administração do Executivo, não usurpa da competência deste (Tema 917 do S.T.F.) - Ação julgada parcialmente procedente. ” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2109276-68.2019.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, Órgão Especial, j. 02/10/2019).

Nesse passo, por extrapolação das competências pelo Legislativo, inafastável o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma em comento, por violação à Separação de Poderes.

Assim, a jurisprudência **deste C. Órgão Especial**:

“Ação direta de inconstitucionalidade – Lei 2401/15, do Município de Pirangi, que majorou valores de bolsa-auxílio a estagiários – Vício de iniciativa, aumento da despesa pública sem previsão orçamentária – Inconstitucionalidade manifesta, o requerido sequer se dignando comparecer ao processo a fim de prestar informações – Parecer da Procuradoria de Justiça pela procedência, ora decretada. ” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2091746-90.2015.8.26.0000, Rel. Des. Luiz Ambra, Órgão Especial, j. 12/08/2015).

Assim, é o caso de se declarar a inconstitucionalidade da norma, por patente violação aos princípios da Reserva da Administração e Separação dos Poderes, consoante disposto nos artigos 5º, 47, inciso XIX, e 144 da Constituição Estadual.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, pelo meu voto, **JULGO PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO DIRETA** para, nos termos do Acórdão, declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.107/2024 do Município de Itapeva.

Comunique-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

LUIS FERNANDO NISHI

Relator