



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000865122

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2110530-71.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 19 de outubro de 2022

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

VOTO N° : 52952
ADIN.N° : 2110530-71.2022.8.26.0000
COMARCA: SÃO PAULO
RECTE. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA
RECD. : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.900, de 28 de abril de 2022, do Município de Andradina que “Dispõe sobre atendimento preferencial aos doadores de sangue, órgãos, tecidos e medula óssea, e, ainda, aos inscritos no Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea – REDOME” – Lei que prevê atendimento preferencial a doadores de órgãos, sangue, tecidos e medula óssea em estabelecimentos comerciais, bancários, de serviços e similares no Município de Andradina – Ato normativo que não versa sobre Direito de Trabalho – Alegação de ofensa ao art. 22, inciso I, da Constituição Federal afastada – Inexistência de vício de iniciativa – Medida que estimula a doação – Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Egrégio Tribunal de Justiça - Inexistência de incompatibilidade formal ou material com a Constituição do Estado de São Paulo – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

Trata-se de ação ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal 3.900, de 28 de abril de 2022, que “*Dispõe sobre atendimento preferencial aos doadores de sangue, órgãos, tecidos e medula óssea, e, ainda, aos inscritos no Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea – REDOME*”.

Em síntese, sustenta o Autor que o diploma municipal padece de alguns vícios. São eles:

a) inconstitucionalidade formal orgânica, tendo em vista a indevida ingerência nas relações



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

trabalhistas de terceiros, violando-se a livre iniciativa, bem como regulamentando matéria (direito do trabalho) que estaria inserida na competência legislativa de outro ente federativo, o que demonstra a violação do ordenamento estabelecido no que tange as competências estabelecidas no modelo constitucional;

b) ingerência na livre iniciativa e na liberdade de exercer atividade econômica;

c) invasão de competência, uma vez que indiretamente a lei determina a criação de obrigação relacionada a órgãos da Administração Pública.

Invoca os artigos 5, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", e 144, todos da Constituição Estadual, para amparar sua pretensão de inconstitucionalidade de lei municipal por vício de iniciativa. Cita doutrina e precedentes jurisprudenciais que lhe favorece.

Por estas razões, pede a concessão de liminar, suspendendo-se a vigência da Lei nº 3.900, de 28 de abril de 2022, do Município de Andradina. Por fim, pede a procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade da referida lei municipal.

A liminar foi denegada (fls. 61/63).

O Presidente da Câmara Municipal de Andradina prestou as informações pertinentes, limitando-se a cuidar do trâmite do processo legislativo da lei (fls. 71/73).

O D. Procurador Geral do Estado deixou de se manifestar (fls. 108).

A D. Procuradoria de Justiça, no parecer de fls. 112/117, opinou pela improcedência da presente ação de inconstitucionalidade.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

É o relatório.

Trata-se ação direta de inconstitucionalidade tendo por objeto a Lei Municipal de Andradina de nº 3.900, de 28 de abril de 2022, que *"Dispõe sobre atendimento preferencial aos doadores de sangue, órgãos, tecidos e medula óssea, e, ainda, aos inscritos no Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea – REDOME"*

A norma de iniciativa parlamentar, assim dispõe:

"Art. 1º. Os doadores de sangue, órgãos, tecidos e medula óssea, e pessoas inscritas no Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea - REDOME, terão atendimento prioritário em estabelecimentos comerciais, bancários, de serviços e similares no Município de Andradina.

Parágrafo único. A preferência e prioridade que trata o "caput" do presente artigo garante aos doadores ou inscritos no REDOME que não se sujeitem às filas comuns, devendo ser atendidos nas filas de atendimento preferencial, incluindo-se para os serviços bancários mesmo que não sejam clientes da agência bancária.

Art. 2º. A comprovação da doação ou da inscrição como doador de medula óssea deverá ser feita através de documento emitido obrigatoriamente por hemocentros, bancos de sangue, Central de Doação de Órgãos e Registro Brasileiro de Doadores de Medula Óssea (REDOME), juntamente com a cédula de identidade ou qualquer outro documento de identidade com foto.

Parágrafo único. Aos doadores de sangue, para receber o atendimento preferencial de que trata a presente Lei, será necessário comprovar a doação ao menos uma vez nos últimos 06 (seis) meses.

Art. 3º. Todos os estabelecimentos discriminados no art. 1º deverão obrigatoriamente, afixar em local visível a garantia de preferência e prioridade de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

atendimento previstos nesta Lei.

Art. 4º. O Poder Executivo regulamentará a presente lei, estabelecendo a forma de fiscalização e possíveis sanções a serem aplicadas.

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

A ação é improcedente.

De início, quanto a alegada ofensa do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, razão não socorre ao Alcaide.

Neste ponto, adota-se como razão de decidir, o bem lançado fundamento do parecer ministerial, no sentido que “O ato normativo em debate não versa sobre Direito do Trabalho, já que não trata da relação entre empregador e empregado, de sorte que resta afastada a violação ao art. 22, I, da Constituição da República” (fls. 115).

Isto posto, da leitura dos dispositivos acima, não se verifica a alegada inconstitucionalidade aduzida na exordial, porquanto a matéria aqui versada não está afeta a competência exclusiva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, haja vista que ao Legislativo é autorizada a imposição, por exemplo, de atividades de fomento à doação de órgãos, medula óssea e sangue.

De fato, conforme a jurisprudência predominante desta Egrégia Corte, a norma guerreada apenas referenda a autonomia da Câmara Municipal no exercício de sua atividade típica, qual seja, legislativa.

Cumprindo aqui lembrar que, na organização político-administrativa, o Município apresenta funções distintas. O chefe do Poder Executivo é o responsável pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos e dos funcionários que atuam em sua prestação, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais é legislar, editando normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa.

Repise-se. Da leitura dos dispositivos acima transcritos, verifica-se que a norma impugnada não abrange atos de gestão administrativa, ao contrário, limita-se a incentivar a doação de sangue, órgãos e medula óssea.

Portanto, a lei não se encontra eivada de vício formal de inconstitucionalidade, por eventual desvio de atribuição do Poder Legislativo, eis que não houve usurpação de matéria atinente ao Poder Executivo.

Com efeito, no Leading Case ARE 878911 (Relator Min. Gilmar Mendes), a Suprema Corte, ao dispor sobre uma interpretação restritiva ao artigo 61, parágrafo 1º, da Constituição Federal (na Constituição Estadual: artigo 24, parágrafo 2º), fixou o entendimento de inexistência de inconstitucionalidade sobre toda e qualquer norma de iniciativa parlamentar dotada de conteúdo relativo, ainda que genericamente, a organização administrativa.

Destarte, adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos.

Ressalta-se que a lei municipal ora em análise não altera a estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como não dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos.

Desta forma, perfeitamente compatível com o ordenamento constitucional vigente, encontrando-se em consonância com o Princípio da Separação de Poderes, o qual, conforme bem elucidada o ilustre Ministro Alexandre de Moraes:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, as quais devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade. Referido sistema foi esboçado, pela primeira vez, por Aristóteles, na obra 'Política', tendo sido detalhado posteriormente por John Locke, no 'Segundo Tratado do Governo Civil', que também reconheceu três funções distintas, sendo, finalmente, consagrado na obra de Montesquieu, 'O Espírito das Leis', a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal, transformado em dogma pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, encontrando previsão no artigo 2º da nossa Constituição Federal” (in Direito Constitucional, 27ª ed. Editora Atlas, São Paulo, 2011 p. 424).

Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando a manutenção do equilíbrio tripartite.

Daí encontrar-se, igualmente, previsto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal.

Ademais, cumpre esclarecer que o objetivo da lei em questão é aumentar o número de doadores e conseqüentemente os estoques dos referidos substratos nos bancos estabelecidos no Município, o que demonstra a louvável intenção do legislador.

Ora, o incentivo a doação regular e voluntária possibilita direta melhora no sistema da saúde pública municipal, e conforme bem destacado pela Douta Procuradoria Geral de Justiça:

“o Município tem competência normativa sobre o assunto – que consubstancia política pública de saúde –



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

desde que não contrarie a legislação federal ou estadual (arts. 23, II, 194, 196 e 198, Constituição Federal)” (fls. 116).

Destarte, não se verifica a imposição de cronogramas rígidos ao Poder Executivo, inexistindo atos de gestão e prevendo, tão somente, atos superficiais para a concretude do evento estipulado como o atendimento preferencial aos doadores de sangue, órgãos, tecidos e medula óssea, a demonstrar a não violação ao princípio da separação de poderes.

Neste sentido, a lei editada coaduna-se com o ordenamento constitucional vigente, encontrando plena subsunção ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, sendo certo que a Câmara Municipal não usurpa de qualquer competência ao legislar sobre assuntos de interesse local.

O Supremo Tribunal Federal, em outras oportunidades, já reconheceu a constitucionalidade de normas que promovem incentivo à doação de sangue, preservando o interesse e bem estar coletivos. Confira-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.737/2004, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. GARANTIA DE MEIA ENTRADA AOS DOADORES REGULARES DE SANGUE. ACESSO A LOCAIS PÚBLICOS DE CULTURA ESPORTE E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONTROLE DAS DOAÇÕES DE SANGUE E COMPROVANTE DA REGULARIDADE. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170 E 199, §4º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Muito ao contrário.

2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170.

3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa.

4. A Constituição do Brasil em seu artigo 199, §4º, veda todo tipo de comercialização de sangue, entretanto estabelece que a lei infraconstitucional disporá sobre as condições e requisitos que facilitem a coleta de sangue.

5. O ato normativo estadual não determina recompensa financeira à doação ou estimula a comercialização de sangue.

6. Na composição entre o princípio da livre iniciativa e o direito à vida há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.

7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente" (ADI 3512, Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ 23-06-2006 PP-00003 EMENT VOL-02238-01 PP-00091 RTJ VOL-00199-01 PP-00209 LEXSTF v. 28, n. 332, 2006, p. 69-82).

Ora, se o Supremo Tribunal Federal concluiu pela constitucionalidade de norma que possibilita a venda de ingressos em menor valor a doadores de sangue, certamente não haveria outra conclusão em relação à norma que possibilita atendimento preferencial ao doador em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

estabelecimentos comerciais, bancários, de serviços e similares no Município.

Aliás, há também precedentes deste colendo Órgão Especial sobre o tema:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n° 4.813/2014, que institui no calendário oficial a "Semana Municipal de Incentivo à Doação de Medula Óssea, a ser realizada anualmente, na semana que compreende os dias 14 e 21 de dezembro e dá outras providências". Ação improcedente. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Sem ofensa ao princípio da separação de poderes. Inconstitucionalidade não configurada Ação improcedente" (Direta de Inconstitucionalidade n° 2258036-61.2016.8.26.0000, de minha relatoria, julgado em 20/09/2017);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n° 8.796/2012 do Município de São José dos Campos que assegurou aos doadores de sangue residentes no Município, atendimento preferencial em estabelecimentos comerciais que enumera - Alegado vício de iniciativa e afronta aos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade inócrrência - Política Nacional de Sangue criada Lei n° 10.205/01 que tem como objetivo incentivar as campanhas educativas de estímulo à doação regular de sangue, não sendo de iniciativa reservada - Atendimento preferencial assegurado aos munícipes, que não tem caráter remuneratório, sequer estabelece ônus ou gera despesas de qualquer espécie à Municipalidade decreto de improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade" (Direta de Inconstitucionalidade n° 0203844-23.2013.8.26.0000; Relator Des. Xavier de Aquino, julgamento: 30/07/2014).

Cumprido destacar, ademais, o termo bem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

utilizado na lei objurgada, referindo-se a necessidade da comprovação *"para receber o atendimento preferencial de que trata a presente Lei, será necessário comprovar a doação ao menos uma vez nos últimos 06 (seis) meses"*, o qual, além de traduzir o já citado direito subjetivo do agente, evita a emissão de comprovantes para os potenciais doadores ou para aqueles cujas intenções possam traduzir em vontades espúrias da utilização do privilégio concedido pela lei em comento.

Pelo exposto, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do v. acórdão.

ADEMIR BENEDITO
Relator