



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2026.0000030142

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2286428-93.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOCORRO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOCORRO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FRANCISCO LOUREIRO (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ALEXANDRE LAZZARINI, FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA, RICARDO FEITOSA, PAULO AYROSA, LUIS SOARES DE MELLO, FLAVIO ABRAMOVICI, LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, SILVIA ROCHA, DAMIÃO COGAN E VICO MAÑAS.

São Paulo, 28 de janeiro de 2026

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO N° : 57206
ADIN N° : 2286428-93.2025.8.26.0000
COMARCA: SÃO PAULO
AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA DE SOCORRO
RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOCORRO

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 4925/2025, que “estabelece a criação da 'Carteira de Tipo Sanguíneo' e dá outras providências” – Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal - Matéria de interesse local e com efetivação de política pública - Princípio da Separação dos Poderes não vulnerado pela norma questionada – Legislador municipal instituiu política pública em favor da promoção e proteção da saúde, com finalidade de garantir atendimento médico assertivo, sem impor os meios de cumprimento da obrigação, que permanece a cargo da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo – Tema 917, C. STF - Mácula constitucional inexistente, com exceção da fixação de prazo para regulamentação da lei - Ação parcialmente procedente.

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** ajuizada pelo **Prefeito do Município de Socorro** pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4925/2025, que “estabelece a criação da 'Carteira de Tipo Sanguíneo' e dá outras providências”.

Sustenta o requerente, em síntese, que referida Lei, padece de vício de iniciativa, por tratar-se de matéria de competência privativa do Poder Executivo Municipal. Assim, defende a ocorrência de usurpação de atribuições pertinentes à atividade privativa do Executivo, pelo Legislativo local, ao editar a Lei Municipal nº 4925/2025 e, conseqüentemente, ferir o princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Pediu o deferimento de liminar para a imediata suspensão de seus efeitos até final julgamento, com efeitos “ex nunc”, e ao final, a procedência da ação.

Liminar deferida a fls. 31/32.

A Câmara Municipal da Estância de Socorro ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

apresentar suas informações, apresentou a íntegra do processo legislativo que culminou na norma impugnada, os pareceres que tinham como objeto sua impugnação, a íntegra de sua publicação, e a suspensão decorrente da liminar concedida (fls. 47/73).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça emitiu parecer pela parcial procedência do pedido (fls. 79/84).

É o relatório.

A ação merece parcial provimento.

Cuida-se de ação direta visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4925/2025, de **iniciativa do Poder Legislativo Municipal**, que "estabelece a criação da 'Carteira de Tipo Sanguíneo' e dá outras providências"

A norma legal está assim redigida:

(fls. 26/27)

"Art. 1º - Fica instituída, no âmbito do Município de Socorro/SP, a Carteira de Identificação do Tipo Sanguíneo, com o objetivo de possibilitar um atendimento médico mais ágil, eficaz e seguro em situações emergenciais, como acidentes, desastres naturais, ou quaisquer outras ocorrências que exijam intervenção médica imediata.

Parágrafo Único - A informação relativa ao tipo sanguíneo poderá ser obtida e confirmada por meio de laudo médico, exames laboratoriais ou, na ausência destes, mediante a realização de testes rápidos promovidos por órgão público competente.

Art. 2º - O Poder Executivo Municipal poderá, observada a legislação vigente e os limites orçamentários, promover campanhas para testagem e identificação do tipo sanguíneo da população, especialmente em instituições de ensino, centros de convivência, unidades básicas de saúde e outros espaços públicos.

Art. 3º - A emissão da Carteira de Identificação do Tipo Sanguíneo poderá ser integrada a outros documentos oficiais emitidos pelo município, a critério do Poder Executivo, ou ser disponibilizada em formato físico ou digital, conforme regulamentação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

específica.

Art. 4º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação, definindo os critérios, procedimentos e órgãos responsáveis pela sua execução.

Art. 5º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.

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

Pois bem.

À evidência, o dispositivo legal impugnado, de iniciativa parlamentar, possibilitou a instituição de política pública para emissão da Carteira de Identificação do Tipo Sanguíneo, com o objetivo de garantir atendimento médico mais ágil e eficaz em situações emergenciais e imediatas (art. 1º).

Louvável a intenção do legislador local em promover programa destinado ao aprimoramento de proteção e prevenção à saúde, no caso, de forma específica, a melhora do atendimento médico prestado à população local através da documentação de tipo sanguíneo a efetivar uma medida de política pública.

Necessário, entretanto, se perquirir primeiramente, a despeito da possibilidade de o Poder Legislativo, tanto quanto o Poder Executivo, instituir política pública em favor dos cidadãos daquele Município, se a matéria normativa tangencia ou não o núcleo de reserva da Administração, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Hely Lopes Meirelles adverte: **"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante” (in, *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

A Constituição Paulista, tal qual a Constituição da República, consagra em seu artigo 5º o princípio da Separação de Poderes: *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Consoante exegese do artigo 24, §2º da CE, são matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo: (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO “O Poder Legislativo Municipal” Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).

Não destoam as previsões constitucionais contidas nos artigos 47, II, XI, XIV e XIX, a, do mesmo diploma:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: g.n.

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;

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

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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

Em princípio, a Lei impugnada veicula matéria que estaria afeita à área de organização e funcionamento da administração municipal porque envolveria o planejamento e execução de política pública, a se caracterizar situação concreta de gestão.

Não obstante isso, examinando-se de forma mais detida os preceitos da Lei Municipal nº 4925/2025, de Estância de Socorro, objeto da presente ação, com as considerações postas nos autos, notadamente àquelas trazidas pelo n. Representante do Ministério Público, percebe-se que a norma de iniciativa parlamentar apenas confere efetividade a uma política pública na área da saúde, direcionada àqueles que venham a precisar de atendimento médico urgente.

Ao possibilitar sua instituição no Município, com única e exclusiva finalidade de garantir melhor efetivação da prestação de serviço destinado à saúde pública, não se verifica tenha o legislador municipal determinado ou imposto obrigação ao administrador de **como** fazê-lo, não se incluindo, pois, no rol de matérias reservadas ao Chefe do Executivo.

Conforme já definido pelo E. STF no julgamento da ARE-RG 878.911 (Tema 917):

"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). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015."

Vale dizer, o Poder Legislativo pode criar programas dentro da competência concorrente, desde que não adentre na estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Evidentemente que se a despesa para a realização dessa medida (que se supõe ínfima) não tiver espaço no orçamento anual, a norma fica ineficaz, fato o qual não se confunde com a alegada inconstitucionalidade.

Nesse sentido:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do município de Salmourão que prevê isenção tributária aos contribuintes do IPTU portadores das doenças graves que menciona. Não caracterizada hipótese de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Taxatividade do rol constitucional de iniciativa privativa. Matéria que não se confunde com questão orçamentária. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Tese de repercussão geral nº 682 do Supremo Tribunal Federal. Ofensa à separação de poderes. Isenção tributária. Inocorrência. Ausência de ofensa à regra contida no art. 25 da Constituição do Estado. A falta de previsão orçamentária não implica na existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício o orçamentário em que aprovada. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ofensa ao artigo 113 do ADCT da Constituição Federal. Norma aplicável unicamente à União. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes. Determinação de prazo para regulamentação da lei pelo Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Ofensa à regra da separação dos poderes. Precedentes. Ação julgada parcialmente procedente, apenas para declarar inconstitucional o prazo estabelecido para regulamentação da norma impugnada" (ADI 2002639-59.2020.8.26.0000, Relator Desembargador MÁRCIO BARTOLI, j. 08.07.2020) (g.n.)

A norma impugnada, de iniciativa e elaboração



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

legislativa, ao dispor sobre a obtenção de informação relativa ao tipo sanguíneo e posterior emissão da Carteira de Identificação, por variados meios, não se imiscui nos critérios de como a política será (ou poderá ser) implementada, núcleo de reserva da Administração.

Não está caracterizada, portanto, interferência da Câmara de Vereadores de Ubatuba em função tipicamente administrativa do Executivo local, ou ingerência de um Poder sobre outro.

O Legislador municipal instituiu sim política pública de promoção e prevenção da saúde mental em favor da população em geral de Ubatuba, mas sem impor os meios de cumprimento da obrigação, que permanece a cargo da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo, ausente mácula constitucional.

Tanto é assim que expressamente prevê em seus artigos a observância da competência dos órgãos públicos, legislação vigente e limites orçamentários para a realização das medidas necessárias ao alcance da pretensão normativa.

No entanto, e como bem apontado pela i. Procuradoria-Geral de Justiça, tal observância é excepcionada quando o ato normativo fixa prazo de 90 (noventa) dias para o Poder Executivo regulamentá-la:

"Art. 4º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação, definindo os critérios, procedimentos e órgãos responsáveis pela sua execução."

Embora seja necessária a regulamentação para a execução da norma, de fato, a supracitada determinação incorre na violação ao princípio da separação de poderes, já que inexistente norma constitucional impositiva de prazo para regulamentar, ato típico do Poder Executivo, descabendo ao Poder Legislativo impô-lo como fez.

Isso porque constata-se usurpação da atribuição do Poder Executivo, pois, a este compete verificar, em consonância com a conveniência e oportunidade, o momento mais adequado para edição do ato normativo regulamentar.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Nesse sentido:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI COMPLEMENTAR Nº 957/2014, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR FIXAÇÃO DE PRAZO RÍGIDO PARA REGULAMENTAÇÃO PELO EXECUTIVO INADMISSIBILIDADE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES ENTENDIMENTO DESTES ÓRGÃO ESPECIAL INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA APENAS DA EXPRESSÃO "NO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS, A CONTAR DA SUA PUBLICAÇÃO" CONTIDA O ARTIGO 2º, DA LEI MUNICIPAL AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE" (ADI 2178107-08.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda)".

Além da jurisprudência já supracitada:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do município de Salmourão que prevê isenção tributária aos contribuintes do IPTU portadores das doenças graves que menciona. Não caracterizada hipótese de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Taxatividade do rol constitucional de iniciativa privativa. Matéria que não se confunde com questão orçamentária. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Tese de repercussão geral nº 682 do Supremo Tribunal Federal. Ofensa à separação de poderes. Isenção tributária. Inocorrência. Ausência de ofensa à regra contida no art. 25 da Constituição do Estado. A falta de previsão orçamentária não implica na existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

subsequente. Ofensa ao artigo 113 do ADCT da Constituição Federal. Norma aplicável unicamente à União. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes. Determinação de prazo para regulamentação da lei pelo Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Ofensa à regra da separação dos poderes. Precedentes. Ação julgada parcialmente procedente, apenas para declarar inconstitucional o prazo estabelecido para regulamentação da norma impugnada" (ADI 2002639-59.2020.8.26.0000, Relator Desembargador MÁRCIO BARTOLI, j. 08.07.2020) (g.n.)

Pelo exposto, julga-se parcialmente procedente a ação, apenas para declarar a inconstitucionalidade da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação" do art. 4º da Lei nº 4.925, de 11 de junho de 2025, do Município de Socorro, mantendo-se, no mais, o ato normativo em sua integralidade.

Assim, fica revogada a liminar deferida *initio litis*.

Ademir de Carvalho Benedito
 Relator