



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000315034

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2251545-28.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITUBA.

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), FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, GOMES VARJÃO, FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI E ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 19 de abril de 2023

CAMPOS MELLO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2251545-28.2022.8.26.0000 VOTO 81501

Requerente: Prefeito do Município de Taquarituba.

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDAS ADITIVA E MODIFICATIVA DE AUTORIA PARLAMENTAR, AS QUAIS ALTERARAM O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 10/2022, DE 18 DE AGOSTO DE 2022, CUJA APROVAÇÃO DEU ENSEJO À EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 306, DE 14 DE OUTUBRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA. DIPLOMA LEGAL RELACIONADO A REGIME DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. 1. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DE RECEITAS. SITUAÇÃO QUE ACARRETA, NO MÁXIMO, INEFICÁCIA, MAS NÃO INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. 2. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO CONFIGURADO. MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INFRINGÊNCIA AOS ARTS. 5º, 24, §2º, “1” E “4”, E 47, II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, NORMAS APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA (ART. 144 DA CARTA BANDEIRANTE). VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES CARACTERIZADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AÇÃO PROCEDENTE.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Taquarituba contra a Lei Complementar nº 306, de 14 de outubro de 2022, objeto de emendas aditiva e modificativa de autoria de vereador, a qual *“acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 304, de 18 de agosto de 2022, que dispõe sobre o plano de cargos e salários dos servidores públicos do Município de Taquarituba, a tabela de vencimentos, e dá outras providências”* (cf. fls. 25).

Argumenta o requerente que há inconstitucionalidade formal e material na espécie. Assevera haver violação ao princípio da separação de poderes, já que a matéria tratada na aludida emenda parlamentar é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Argumenta ainda que tal emenda é inconstitucional por criar despesas sem previsão da respectiva fonte de custeio. Sustenta, assim, a infringência aos arts. 5º, 24, §2º, 47, II e XIV, 111, 128 e 144, todos da Constituição Bandeirante. Requer a concessão de liminar, para sustar os efeitos da norma em discussão, e, ao final, a procedência da demanda.

Deferida a liminar (cf. fls. 33), o Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba e a Procuradoria Geral do Estado não se manifestaram (cf. certidões a fls. 43 e 46). Após, a Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência (cf. fls. 51/60).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

É o relatório.

Cumpra inicialmente esclarecer que a referida Emenda Aditiva nº 01/2022, de 22 de agosto de 2022, de autoria parlamentar, a qual alterou o Projeto de Lei Complementar nº 10, de 18 de agosto de 2022, a fim de acrescentar dispositivos na Lei Complementar nº 304, de 18 de agosto de 2022, está assim redigida, verbis:

“Art. 1º Fica acrescentado o artigo 2º do Projeto de Lei Complementar nº 10, de 18 de agosto de 2022, o qual terá a seguinte redação:

Art. 2º Fica acrescentado § 7º ao artigo 3º da Lei Complementar 304, de 18 de agosto de 2022, o qual terá a seguinte redação: Art. 3º (...) “§ 7º Fica estabelecido todo 1º de janeiro como data base para os reajustes e revisões anuais dos vencimentos e salários dos servidores públicos municipais, bem como dos proventos dos inativos e pensionistas pagos pela Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Servidores Municipais de Taquarituba – Capstuba, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

Art. 2º O artigo 2º do texto original do Projeto de Lei Complementar nº 10, de 18 de agosto de 2022, será renumerado artigo 3º, devendo os próximos serem renumerados sequencialmente.

Art. 3º As despesas decorrentes com a execução da presente emenda correrão por conta das dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Emenda Modificativa entra em vigor na data da sua publicação.” (cf. fls. 20/21).

Além disso, o autor também postulou o reconhecimento da inconstitucionalidade da Emenda Modificativa nº 01/2022, de 22 de agosto de 2022, também de autoria parlamentar, a qual modificou referido projeto de lei, para acrescentar dispositivos na Lei Complementar nº 304, de 18 de agosto de 2022 e que, por sua vez, está assim redigida, verbis:

“Art. 1º Fica MODIFICADO o artigo 1º do Projeto de Lei Complementar nº 10, de 18 de agosto de 2022, o qual terá a seguinte redação:

Art. 1º Fica alterado o artigo 13 da Lei Complementar 304, de 18 de agosto de 2022, o qual terá a seguinte redação: Art. 13º Os servidores ativos que tiverem a jornada de trabalho majorada pelo artigo anterior desta Lei, terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar de sua vigência, para apresentar, por uma única vez, declaração expressa de adesão, que terá caráter irrevogável e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

irretratável."

Art. 2º As despesas decorrentes com a execução da presente emenda correrão por conta das dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Emenda Modificativa entra em vigor na data da sua publicação." (cf. fls. 22).

Pois bem; nesse contexto, anote-se, antes de mais nada, que, conforme já assentado na decisão que concedeu a liminar postulada na exordial da demanda, muito embora o poder legislativo tenha a faculdade de oferecer emendas a projetos de lei de iniciativa reservada ao poder executivo, tal prerrogativa deve, por razões óbvias e que não merecem maiores digressões, obedecer aos limites impostos pela Constituição. Nesse sentido, aliás, já se decidiu neste Órgão Especial, em precedente assim ementado, verbis: *"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Incisos CIII a CXII do artigo 3º, da Lei Complementar nº 98/2019, do Município de Onda Verde/SP, a qual "dispõe sobre reajuste salarial ao funcionalismo municipal e dá outras providências". Dispositivos inseridos pela Emenda Aditiva nº 01/2019, de origem parlamentar, no trâmite do processo normativo. Alteração que promoveu a inclusão de categorias de servidores públicos municipais no reajuste previsto na lei em questão. Poder Legislativo que detém a prerrogativa de emendar projetos de lei, mesmo aqueles cuja iniciativa é reservada ao chefe do executivo. Observância necessária, porém, dos limites constitucionais traçados. Emenda parlamentar que, na hipótese, ensejou inegável aumento de despesa pública. Ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Mácula aos artigos 5º, 24, §5º, "1" e 144 da Constituição Estadual. Pretensão procedente."* (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2118135-73.2019.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 23/10/2019).

Convém ainda anotar que, no tocante ao suposto vício relativo à questão de a lei gerar despesas sem indicação de receita, a ausência de dotação orçamentária para custeio de despesa não tem sido entendida por esta Corte como vício que implique inconstitucionalidade, mas fato que acarreta, quando muito, a ineficácia da norma (cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2299871-87.2020.8.26.0000; Rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, Órgão Especial, j. 23/06/2021; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2206966-63.2020.8.26.0000; Rel. Des. Ferreira Rodrigues, Órgão Especial, j. 31/03/2021; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2011942-97.2020.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, Órgão Especial, j. 26/08/2020).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

No mais, o reconhecimento da inconstitucionalidade das emendas aditiva e modificativa em questão é de rigor, pelas razões a seguir expostas.

No caso em tela, verifico que referidas emendas de iniciativa parlamentar alteraram o Projeto de Lei Complementar nº 10, de 18 de agosto de 2022, cuja redação original era essa, verbis:

“Artigo 1º Fica acrescentado ao artigo 13 da Lei Complementar nº 304, de 18 de agosto de 2022, o seguinte parágrafo:

“Artigo 13....

Parágrafo único. Os servidores ocupantes do cargo de "Enfermeiro" e "Técnico de Enfermagem" terão 180 (cento e oitenta) dias, a contar de sua vigência, para apresentar, por uma única vez, declaração expressa de adesão, que terá caráter irrevogável e irretratável”.

Artigo 2º As despesas decorrentes da execução da presente Lei Complementar serão atendidas por conta das dotações próprias consignadas no orçamento, de acordo com as normas legais vigentes.

Artigo 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” (cf. fls. 18).

Referido projeto de lei acabou por ser aprovado, dando ensejo à edição da Lei Complementar nº 306, de 14 de outubro de 2022, do Município de Taquarituba (cf. fls. 25), cujo reconhecimento da inconstitucionalidade também é postulado na presente demanda.

Assim, forçoso concluir que, conforme bem assentado pela d. Procuradoria Geral de Justiça, as emendas parlamentares impugnadas na presente demanda acabaram por desvirtuar o *“...projeto original, uma vez que o seu dispositivo central acerca de adesão a nova jornada de trabalho foi reformulado, para alcançar todos os servidores públicos, ao invés de uma categoria específica, ao passo que novo dispositivo sobre data base para reajustes e revisões anuais de remunerações de servidores e pensionistas foi inserido...”* (cf. parecer a fls. 54/55). Vale dizer: referidas emendas impuseram verdadeira interferência na organização administrativa do município, certo que tal incumbência é reservada ao chefe do Poder Executivo, por força do que dispõem as normas previstas nos arts. 5º, caput, 47, II e 144, todos da Carta Bandeirante. Com efeito, com base no princípio da simetria, é possível inferir que o art. 47, II, da Constituição Paulista atribuiu ao Poder Executivo municipal a direção



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

superior da administração municipal. Assim, não compete ao Poder Legislativo impor à administração pública municipal qualquer obrigação acerca do tema. Além disso, as normas previstas no art. 24, §2º, “1” e “4”, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos municípios também por força do princípio da simetria, preveem que compete, exclusivamente, ao chefe do poder executivo, a iniciativa das leis que disponham sobre “...1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração...” e “...4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria...”. Daí decorre a conclusão no sentido de que a norma criada por meio das aludidas emendas parlamentares configura inequívoca ofensa ao princípio da separação dos poderes, já que trata de matéria relacionada ao regime jurídico dos servidores públicos, cuja iniciativa legislativa é, como visto, de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo.

Em resumo, está configurado, na espécie, o alegado vício de iniciativa, bem como inequívoca violação ao princípio da separação dos poderes. Nesse sentido, aliás, já se decidiu neste Órgão Especial, em caso análogo ao presente, em precedente assim ementado, verbis: “*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Concessão de gratificação por assiduidade aos docentes, monitores e aos integrantes das classes de suporte pedagógico à docência, em exercício nas unidades escolares e na estrutura da Secretaria Municipal de Educação prevista na Lei 9.687/2021 de 20 de dezembro de 2021, do Município de Piracicaba. (...). Vício de iniciativa. Ocorrência. A questão tratada pela lei impugnada (remuneração e regime jurídico de servidores) é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, na pessoa do Prefeito Municipal. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inteligência dos arts. 5º, 24, § 2º, 1 e 4 e 144 da Constituição Estadual. Leis que disponham sobre remuneração e regime jurídico de servidores são de competência do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. Ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 9.687/2021 de 20 de dezembro de 2021, do Município de Piracicaba.*” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2300939-38.2021.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, j. 24/08/2022).

No mesmo sentido ainda o seguinte precedente, assim ementado, o qual trata, mais especificamente, de alteração de jornada de trabalho de servidores públicos municipais, verbis: “*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 4.291/2020, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal do Município de Mirassol, que dispõe sobre a redução da jornada de*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*trabalho pela metade dos servidores públicos municipais, que tenham cônjuge ou filho sob sua guarda com deficiência. **Redução da jornada de trabalho de servidores públicos, objeto da lei impugnada, é assunto reservado à iniciativa legislativa do Executivo. Vício de iniciativa. Ocorrência. Transgressão à matéria de competência privativa do alcaide, nos termos dos artigos 5º; 24, § 2º, 4, da Constituição Estadual. Invasão pelo órgão legiferante de temática característica da função do Chefe do Executivo, havendo afronta à independência e harmonia dos Poderes. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Inconstitucionalidade caracterizada. Ação procedente.**” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2085936-61.2020.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, j. 17/03/2021). É o caso dos autos.*

Assim, revela-se inequívoca a configuração do vício no processo legislativo alegado na inicial da demanda, de modo que é de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade formal das emendas aditiva e modificativa retro mencionadas e, conseqüentemente, da Lei Complementar nº 306, de 14 de outubro de 2022, do Município de Taquarituba, por violação às normas previstas nos arts. 5º, 24, §2º, “1” e “4”, e 47, II, todas da Constituição do Estado de São Paulo, normas aplicáveis aos municípios por força do princípio da simetria (art. 144 da Carta Bandeirante).

Pelo exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Aditiva nº 01/2022 e da Emenda Modificativa nº 01/2022, ambas de 22 de agosto de 2022, bem como da Lei Complementar nº 306, de 14 de outubro de 2022, do Município de Taquarituba.

Campos Mello
 Desembargador Relator