



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA JUDICIÁRIA
SJ 6.1 - Serv. de Processamento do Órgão Especial
Palácio da Justiça
Praça da Sé, s/n - Centro - 3º andar - sala 309
São Paulo/SP - CEP 01018-010
Tel: (11) 3106-4148/3241-4162, e-mail: sj6.1.2@tjsp.jus.br

Direta de Inconstitucionalidade - nº 2017902-97.2021.8.26.0000 - nº antigo .

CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO

Certifico que o v. Acórdão de fls. 306/313 transitou em julgado em 12/08/2021.

São Paulo, 16 de agosto de 2021.

Leila Evangelista Alves
Matrícula: M815006
Escrevente Técnico Judiciário



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000540434

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2017902-97.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PARAGUAÇU PAULISTA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PARAGUAÇU PAULISTA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI E RENATO SARTORELLI.

São Paulo, 7 de julho de 2021.

CARLOS BUENO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2017902-97.2021.8.26.0000

Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Prefeito do Município de Paraguaçu Paulista e Presidente da Câmara Municipal de Paraguaçu Paulista

Comarca: São Paulo

Voto nº 54.087OE

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 259, de 14-9-2020, do Município de Paraguaçu Paulista – Iniciativa legislativa de vereador – Servidores públicos municipais – Adicional universitário – Incompatibilidade com os princípios da harmonia e independência entre os Poderes – Ocorrência.

1. Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade.

2. Vício de iniciativa. Remuneração e regime jurídico de servidores públicos. Competência do Executivo. Matéria que se insere no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Objeto do Tema 223 da Repercussão Geral.

3. Criação de despesa pública não prevista no orçamento para fazer frente às novas despesas. Em projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, o Poder Legislativo não poderá criar despesa. Tema 917 da Repercussão Geral do STF.

4. Inconstitucionalidade reconhecida. Violação aos arts. 5º, 24, §2º 'I' e '4', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89. Ação procedente, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos, por tratar de verbas de natureza alimentar e recebidas de boa-fé.”

O Procurador-Geral de Justiça propõe ação direta, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 259, de 14-9-2020, do Município de Paraguaçu Paulista, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre a modificação do art. 176 e parágrafo único da Lei Complementar nº 02/1997 – Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Paraguaçu Paulista”. Referida norma instituiu adicional de nível universitário aos servidores públicos municipais.

Em resumo, argumenta o autor que a norma afronta a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

dispor sobre remuneração e regime jurídico dos servidores públicos. Na ótica do requerente, a lei é incompatível com os arts. 5º, § 1º e 24, § 2º, '1' e '4', da CE/89.

Liminar deferida, foram os autos processados, com a solicitação de informações ao Prefeito Municipal e à Câmara Municipal de Paraguaçu Paulista, cientificada a Procuradora-Geral do Estado e em seguida remetidos para a Procuradoria-Geral de Justiça, fls. 204/205.

Às fls. 210/217, em suas informações, o Prefeito Municipal adere aos fundamentos apresentados na petição inicial, e requer a procedência da ação. Antes, alega violação a dispositivos da Lei Orgânica do Município e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Instada a se manifestar para os fins do art. 90, § 2º, da CE/89, a Procuradoria-Geral do Estado deixou transcorrer o prazo legal sem manifestação, fls. 285.

A Câmara Municipal de da Estância Turística de Paraguaçu Paulista, representada por seu Presidente, apresentou informações às fls. 287/290 e ainda defendeu a constitucionalidade da norma.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra do eminente Subprocurador-Geral de Justiça, dr. Wallace Paiva Martins Junior, opinou pela procedência do pedido. A ementa do parecer ministerial resume a questão da seguinte forma: **“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 259, DE 14 DE SETEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE PARAGUAÇU PAULISTA. PARAMETRICIDADE. INICIATIVA PARLAMENTAR. ADICIONAL UNIVERSITÁRIO. SEPARAÇÃO DE PODERES. REMUNERAÇÃO E REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. VIOLAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. GERAÇÃO DE DESPESAS. INEFICÁCIA LIMITADA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A Constituição Estadual é o exclusivo parâmetro de controle na sindicância de constitucionalidade de lei municipal por via de ação direta, sendo inadmissível seu contraste com a Lei Orgânica Municipal ou Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Disposição normativa que viola a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo ao dispor sobre adicional universitário, matéria que pertence à remuneração e ao regime jurídico dos servidores públicos. 3. Observância obrigatória das normas da CF/88 e da CE/89 inerentes à divisão funcional de poder no tocante à reserva de lei e à iniciativa do processo legislativo. 4. A falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência. 5. Incompatibilidade com os arts. 5º, § 1º e 24, § 2º, 1 e 4, da Constituição Estadual. 4. Procedência do pedido.”

É o relatório.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, em face de ato normativo editado pela Câmara Municipal que institui adicional de nível universitário aos servidores públicos municipais, editado na forma da Lei Complementar nº 259, de 14-9-2020, argumentando o requerente que o ato invade a esfera de competência do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa, tendo em vista que é competência privativa do Poder Executivo a edição de atos e normas sobre remuneração e regime jurídico dos servidores públicos.

Eis a redação da norma impugnada:

“Art.1º Fica alterada a redação do art. 176 e seu parágrafo único, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.176 — O servidor portador de diploma universitário de graduação, de pós-graduação 'latu sensu', 'stricto



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

sensu' (mestrado ou doutorado), terá direito ao adicional universitário, pago a título de estímulo e aperfeiçoamento ao seu trabalho.

“Parágrafo único. Só terão direito ao adicional de nível universitário aqueles servidores cujo cargo não tenha como pré-requisito o ensino superior, ou que tenha comprovada a realização de curso de pós-graduação, mestrado ou doutorado pertinente a sua área de atuação, permitida sua concessão uma única vez.”

“Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

De início, necessário afastar a análise de violação a dispositivos da Lei Orgânica do Município, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal que não sejam de observância obrigatória pelos Estados e Municípios ou que não foram reproduzidos pela Constituição Estadual, pois apenas a Constituição Estadual deve ser parâmetro de controle abstrato de normas, art. 125, § 2º, CF/88. Também a contrariedade reflexa ou indireta ao texto da constituição não podem ser aferidas por via principal.

No mais, a ação procede.

Em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 590.829 – MG, relativo ao Tema 223, em que se discutiu se o Poder Legislativo municipal possui ou não competência para estabelecer, de forma originária na Lei Orgânica Municipal e por iniciativa própria, disposições que versem sobre vantagens, benefícios e adicionais destinados aos servidores municipais, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município é inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo: “É inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município.”.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Aqui, observa-se o mesmo vício formal de inconstitucionalidade verificado pela Suprema Corte por ocisão do julgamento do RE 590.829 – MG, com a diferença de que o benefício ora questionado fora instituído por meio de lei complementar, a Lei Complementar nº 259, de 14-9-2020, que veicula tema relacionado a direito dos servidores públicos, cuja competência para regulamentação é afeta ao Poder Executivo, vedado, portanto, ao Poder Legislativo editar o referido ato normativo, por ser ele, à evidência, ato de gestão, inserido na esfera do poder discricionário do Prefeito Municipal.

A matéria regulamentada pela norma de iniciativa parlamentar insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, existindo, pois, vício de iniciativa a violar o princípio da separação dos poderes, nos termos dos arts. 5º, 24, §2º, '1' e '4' da CE/89, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, da CE/89 e arts. 2º, 61, §1º, II, 'c', da CF/88.

Por decorrência dos citados dispositivos constitucionais, a competência para legislar sobre remuneração e regime jurídico dos servidores públicos, área em que está inserido o objeto do ato normativo impugnado, de natureza evidentemente administrativa, pertence ao Poder Executivo, já que é atividade própria da Administração Pública.

Nesse sentido já decidiu o Órgão Especial:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 69 da Lei Orgânica do Município de Américo de Campos, que institui vantagens pecuniárias aos servidores públicos municipais, consistentes em adicional por tempo de serviço e 'sexta-parte'. Configurado vício de iniciativa. Norma que compreende matéria remuneratória de servidor público municipal, cujo impulso de criação é privativo do Prefeito municipal, nos termos do artigo 24, § 2º, itens 1 e 4, da Constituição do Estado. Afronta ao princípio da separação de poderes (artigo 5º, da Carta Constitucional estadual). Precedente do E. STF (Tema nº 223). Incidente acolhido.” (ADI nº



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

0011707-04.2019.8.26.0000, rel. Des. Geraldo Wohlers, j. em 5-6-2019).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. § 3º, do art. 121, da Lei Orgânica Municipal (com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 01/2012). Legislação de iniciativa parlamentar, que institui gratificação por tempo de serviço, denominada sexta parte aos empregados públicos municipais, abrangendo matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos da Constituição do Estado de São Paulo (artigos 5º e 24, § 2º, I e 4 e 144). Aplicação, ao caso, da repercussão geral nº 223 do STF. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes e da harmonia do sistema federativo nacional. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da norma.” (ADI nº 2051934-36.2018.8.26.0000, relª. Desª. Cristina Zucchi, j. em 14-11-2018).

Aliás, em consonância com o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, Tema 917 da Repercussão Geral, por ocasião do julgamento do mencionado Recurso Extraordinário nº 878.911-RJ, a norma também é inconstitucional porque cria despesa pública não prevista no orçamento para fazer frente às novas despesas. Nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Por fim, por se tratar de verba de natureza alimentar e recebida de boa-fé, cumpre ressaltar o não cabimento da devolução dos valores eventualmente recebidos pelos servidores, a título de adicional universitário, até trinta dias após a data da publicação da decisão que deferiu a liminar para suspender a eficácia do ato normativo impugnado.

Portanto, a iniciativa da Câmara Municipal está a invadir a área de atuação privativa do Poder Executivo, violando princípio constitucionalmente protegido da separação dos poderes, sendo, pois, de rigor o reconhecimento da procedência da ação para declarar inconstitucional a Lei Complementar nº 259, de 14-9-2020, do Município de Paraguaçu Paulista.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Diante desse quadro, **julga-se procedente a ação,**
ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos.

CARLOS BUENO
RELATOR