



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2023.0000386680**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2012116-04.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA e 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 RICARDO ANAFE (Presidente), FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, FIGUEIREDO GONÇALVES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 3 de maio de 2023.

**VICO MAÑAS**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Direta de Inconstitucionalidade Nº 2012116-04.2023.8.26.0000**  
**COMARCA: São Paulo**  
**AUTOR: Procurador-Geral de Justiça**  
**RÉUS: Prefeito Municipal e Câmara do Município de Itapeva**  
**VOTO Nº 46.013**

Direta de Inconstitucionalidade – Ação proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei nº 4.724, originada de proposta parlamentar e publicada em 05/08/22, que ampliou o prazo da licença-paternidade para funcionários públicos do município de Itapeva – Alegação de vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação dos poderes – Apontado desrespeito a dispositivos das Constituições Estadual e Federal – Matéria que cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo normatizar – Inteligência dos arts. 5º, 24, § 2º, 4, e 144 da CE, e dos arts. 2º, 29 e 61, § 1º, II, “c”, da CF – Tema de repercussão geral nº 223 do STF – Jurisprudência deste E. Órgão Especial. Procedência para declarar a inconstitucionalidade da lei.

Trata-se de *ação direta de inconstitucionalidade* ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA em face da Lei nº 4.724, de 05 de agosto de 2022, do Município de Itapeva. De iniciativa parlamentar, a norma alterou dispositivo da Lei Municipal nº 1.777/02, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Funcionários Públicos daquela localidade, ampliando o prazo de licença-paternidade.

Alega o autor que eivada de vício de iniciativa, pois o regime jurídico do funcionalismo local é matéria afeta à competência privativa do Prefeito. Assim, não observada a separação de poderes, houve violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 4, e 144 da Constituição Estadual, aos arts. 2º, 29 e 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal, bem como ao Tema 223 do STF de repercussão geral. Requer, portanto, a procedência do pedido para que se declare a inconstitucionalidade da citada Lei (fls. 01/07).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Não houve pedido liminar. Requisitaram-se informações aos réus, determinou-se a citação do Procurador-Geral do Estado e a abertura de vista dos autos à Procuradoria Geral da Justiça (fl. 68).

O Prefeito de Itapeva prestou informações concordando com os argumentos deduzidos na inicial. “A iniciativa legislativa, conquanto possa ter bons propósitos, não encontra sustentação na Constituição Estadual e nem na Carta Magna, pois invade seara própria do Executivo”. Por este motivo, “o Município já havia minutado ação de inconstitucionalidade (PA 8294/2022), a qual aguardava a assinatura, contudo, o Ministério Público ajuizou anteriormente” (fls. 76/83).

O Presidente da Câmara Municipal, a seu turno, noticiou que o respectivo Departamento Jurídico “exarou parecer desfavorável por vício de iniciativa, apontando que o objeto do Projeto de Lei era de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, posto que promovia alteração no regime jurídico dos servidores”, inclusive “foram colacionadas diversas ementas de julgados deste E. Órgão Especial sobre leis municipais correlatas, que foram declaradas inconstitucionais”. Na sequência, porém, “a Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação e Legislação Participativa, emitiu parecer opinando pelo prosseguimento da propositura”, aprovada em dois turnos de votação no Plenário da Casa. Veto integral do Prefeito foi rejeitado, publicando-se a norma no D.O.E. municipal em 08 de agosto de 2022 (fls. 91/93).

Regularmente citada (fl. 70), a d. Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fl. 86).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

O d. Subprocurador-Geral de Justiça, por sua vez, opinou pela procedência do pedido (fls. 100/105).

É o relatório.

Eis o texto da Lei nº 4.724, de 05 de agosto de 2.022:

Art. 1º - Fica alterado o artigo 77 da Lei Municipal nº 1.777/2002, de 25 de março de 2002, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 77 – Ao funcionário será concedida licença paternidade de 20 (vinte) dias contados do dia do nascimento de seu filho, sem prejuízo de sua remuneração.

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário (fl. 15).

Na redação anterior, o modificado art. 77 da Lei nº 1.777/02, a qual “dispõe sobre o regime jurídico dos funcionários públicos do Município de Itapeva”, previa somente 05 (cinco) dias de licença contados do nascimento do filho do servidor municipal.

Conquanto louvável a preocupação do legislador em estender o afastamento decorrente da paternidade, questão que repercute diretamente no bem-estar da criança e da mãe, concretizando direitos constitucionais, a norma questionada padece de manifesta inconstitucionalidade, por vício formal de iniciativa, já que usurpa competência material do Poder Executivo. Ao invadir a seara da gestão pública, violando a prerrogativa do Prefeito de análise da conveniência e da oportunidade do benefício nela previsto, a lei feriu o princípio basilar da separação de poderes.

Com efeito, decorre do referido preceito constitucional



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

que as regras relativas ao regime jurídico dos servidores públicos, dentre elas as que cuidam do período de licença paternidade, são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Inaceitável, portanto, que parlamentar deflagre processo legislativo sobre o assunto.

É o que se extrai da leitura dos arts. 5º e 24, § 2º, 4, da Constituição Estadual<sup>1</sup>, e do arts. 2º e 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal<sup>2</sup>, aplicáveis aos Municípios por força dos arts. 144 da primeira e 29 da segunda.

Consoante leciona Alexandre de Moraes:

As referidas matérias cuja discussão legislativa depende da iniciativa privativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º) são de observância obrigatória pelos Estados-membros que, ao disciplinar o processo legislativo no âmbito das respectivas Constituições estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal.

Assim, por exemplo, a iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta

<sup>1</sup> Constituição do Estado de São Paulo:

**Art. 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**Art. 24, §2º** - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

**4** - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria

**Art. 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

<sup>2</sup> CF/88:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos etc.

Art. 61, § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação dos poderes, incidindo em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local (**Direito Constitucional**. 23<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 646 – grifo nosso).

Relembre-se que o regime jurídico dos servidores públicos abarca normas que disciplinam as relações entre o Estado e seus agentes nos mais diversos aspectos, abrangida a disciplina dos *direitos* e obrigações, sempre de iniciativa, repita-se, “do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea 'c' do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal (RTJ 194/848)”.

Não por outra razão, o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, fixou a seguinte tese: “é inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município” (Tema 223 – processo paradigma: RE nº 590.829, julgado em abril de 2015).

E, há muito, assim já decidia o C. STF:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.065, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1999, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO À LEI 4.861, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1993. ART. 4º E TABELA X QUE ALTERAM OS VALORES DOS VENCIMENTOS DE CARGOS DO QUADRO PERMANENTE DO PESSOAL DA POLÍCIA CIVIL. INADMISSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, A e C, da CF. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ADI JULGADA PROCEDENTE. I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio simetria. III - Ação julgada procedente” (ADI 2.192-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 04/06/2008, v.u.).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 792, DO ESTADO DE SÃO PAULO. ATO NORMATIVO QUE ALTERA PRECEITO DO ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS ESTADUAIS. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL. PROJETO DE LEI VETADO PELO GOVERNADOR. DERRUBADA DE VETO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, II, C, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno [artigo 25, caput], impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Precedentes. 2. O ato impugnado versa sobre matéria concernente a servidores públicos estaduais, modifica o Estatuto dos Servidores e fixa prazo máximo para a concessão de adicional por tempo de serviço. 3. A proposição legislativa converteu-se em lei não obstante o veto apostado pelo Governador. O acréscimo legislativo consubstancia alteração no regime jurídico dos servidores estaduais. 4. Vício formal insanável, eis que configurada manifesta usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo [artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'c', da Constituição do Brasil]. Precedentes. 5. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Complementar n. 792, do Estado de São Paulo” (ADI 3.167, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 18/06/2007).

Essa também é a orientação que predomina neste



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Órgão Colegiado:

**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. Habilitação de *amicus curie*. Indeferida. **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 (ADIn nº 2300939-38.2021.8.26.0000; Rel. James Sino, j. 24/08/22).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.374/2016, do Município de Barrinha, de iniciativa parlamentar, que prorrogou "o **prazo de licença paternidade dos servidores públicos municipais**". Inconstitucionalidade reconhecida, já que **cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos**. Ofensa aos artigos 5º, artigos 24 § 2º inciso IV e 47 incisos II e XIV da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente (ADIn nº 2141926-76.2016.8.26.0000, Rel. Arantes Theodoro, j. 30/11/16 – destaques nossos).

Em suma, indevidamente invadida a esfera de competência reservada ao Poder Executivo, a exclusão do ato normativo impugnado do ordenamento jurídico do Município de Itapeva é medida que se impõe.





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Frente ao exposto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.724, de 05 de agosto de 2022, do Município de Itapeva.

**VICO MAÑAS**

Relator