



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000711501

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2001253-57.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PILAR DO SUL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL.

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), FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, ELCIO TRUJILLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 25 de agosto de 2021.

MOACIR PERES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 34.059 (PROCESSO DIGITAL)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2001253-57.2021.8.26.0000**

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PILAR DO SUL

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 3.462, de 4 de setembro de 2020, do Município de Pilar do Sul, que autoriza o Poder Executivo Municipal a repassar aos funcionários com as funções e/ou cargos de agentes comunitários da saúde, agentes de combate a endemias e agente de controle de vetores e zoonoses os incentivos financeiros adicionais oriundos de repasses federais e estaduais destinados a esse fim.

VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que, ao regular o regime jurídico dos servidores públicos municipais, dispôs sobre matéria efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual.

Ressalva apenas quanto à irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé até a data da concessão da liminar.

Ação julgada procedente, com observação.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Prefeito do Município de Pilar do Sul, buscando a declaração da inconstitucionalidade da Lei n. 3.462, de 4 de setembro de 2020, do Município de Pilar do Sul.

Explica que a Câmara dos Vereadores de Pilar do Sul, rejeitando o veto integral oposto pelo Prefeito Municipal, sancionou e promulgou a Lei nº 3.462/2020, que autoriza o poder executivo municipal a repassar aos funcionários com as funções e/ou cargos de agentes comunitários de saúde, agentes de combate a endemias e agente de vetores e zoonoses os incentivos financeiros adicionais oriundos de repasses federais e estaduais. Diz que a referida pelo foi proposta pela E. Câmara de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Vereadores de Pilar do Sul. Alega a inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa. Afirma que são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou aumento de remuneração. Cita julgados favoráveis. Argui, também, a inconstitucionalidade por invasão à reserva da Administração e separação de poderes. Ressalta que a referida lei gera despesa não prevista em orçamento, o que viola os artigos 25 e 176, inc. I, da Constituição do Estado de São Paulo. Menciona o artigo 169 da Constituição Federal. Cita doutrina e jurisprudência. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar. Daí, pedir a procedência da ação, declarando a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 3.462 de 04 de setembro de 2020 do Município de Pilar do Sul (fls. 1/12).

A liminar foi deferida (fls. 158/159).

O réu apresentou informações (fls. 162/166).

Intimado, nos termos do artigo 90, §2º, da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado deixou de se manifestar (fls. 181).

A douta Procuradoria Geral de Justiça requereu a procedência da ação (fls. 184/189).

É o relatório.

Pretende o Prefeito do Município de Pilar do Sul obter o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei n. 3.462, de 4 de setembro de 2020, do Município de Pilar do Sul (fls. 12).

A ação é procedente.

A Lei n. 3.462, de 4 de setembro de 2020, de iniciativa parlamentar, que “autoriza o Poder Executivo Municipal a repassar aos funcionários com as funções e/ou cargos de agentes comunitários da saúde, agentes de combate a endemias e agente de controle de vetores e zoonoses os incentivos financeiros adicionais oriundos de repasses federais e estaduais destinados a esse fim e dá outras providências”, assim dispõe:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a repassar aos servidores



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

com os cargos ou funções de Agentes Comunitários de Saúde, Agentes de Combate a Endemias e Agente de Controle de vetores e zoonoses, os recursos recebidos dos Governos Federal e Estadual destinados a esse fim.

§ 1º - Incluem-se na autorização os recursos citados nas portarias 1.350/GM/MS/2002 e 260/GSM/MS/2013, do Ministério da Saúde, no Decreto 8474 de 22/06/2015 e na Lei Federal 12994/14.

§ 2º - Os repasses de incentivos financeiros adicionais serão efetuados uma vez por ano de forma integral no mês subsequente ao crédito em conta da parcela adicional recebida, em parcela ~única individualizada através de rateio entre os servidores citados no “caput”.

§ 3º - Farão jus aos incentivos tratados nesta lei os servidores que exerçam as funções citadas no 'caput', de modo efetivo, excluindo-se os que estiverem em outras funções, afastados e/ou licenciados.

Art. 2º - O valor do incentivo será atualizado conforme os instrumentos subsequentes publicados pelo Ministério da Saúde ou Secretaria Estadual de Saúde, de acordo com o repasse efetivado ao município.

Art. 3º - O valor repassado por meio desta Lei não se incorporará aos vencimentos do Agente Comunitário e do Agente de Combate a Endemias, não servindo de base de cálculo para o recebimento de qualquer outra vantagem funcional.

Art. 4º - As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotação consignada no orçamento.

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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O autor da ação alega afronta aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração e aos seguintes dispositivos constitucionais, que, por simetria¹, aplicam-se aos Municípios:

Constituição Estadual

Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

Artigo 176 - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

[...]

Constituição Federal

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único,

¹ Artigo 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.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

No entanto, como é cediço, o controle concentrado de constitucionalidade é realizado por meio de um processo objetivo, “cuja finalidade reside unicamente na defesa do texto constitucional. Por conseguinte, não existem partes interessadas com objetivos concretos, o que o faz singular em relação aos processos gerados pelas demais ações, de nítido colorido subjetivo.” (Luiz Alberto David Araújo; Vidal Serrano Nunes Júnior. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2012. p. 76).

Por isso, “o Judiciário não pode ampliar o objeto da ação, mas não está adstrito à sua fundamentação” (Ibid, p. 76).

Portanto, o magistrado está adstrito à análise dos atos normativos combatidos pelo autor da ação, mas sua apreciação não se limita aos dispositivos constitucionais por esse invocados.

Nesse sentido tem entendido este Colendo Órgão Especial:

De se ter presente, desde já, que a ação direta de



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade é procedimento em que se admite a causa de pedir aberta, permitindo ao magistrado, apreciar a (in)constitucionalidade de determinada norma ou dispositivo, não apenas sob o prisma da causa de pedir veiculada na inicial, mas à luz da afronta de qualquer dispositivo constitucional pertinente.

Com esse entendimento, v. julgados desta Corte:

'PROCESSUAL CIVIL - PROCESSO OBJETIVO - CAUSA DE PEDIR ABERTA - POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE POR FUNDAMENTOS E DISPOSITIVOS NÃO IMPUGNADOS EXPRESSAMENTE NA INICIAL COGNIÇÃO AMPLA. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXPRESSÃO 'SOB SEU CONTROLE ACIONÁRIO' CONSTANTE NA PARTE FINAL DO §2º, DO ART. 203, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO A SER PRESTADO DIRETAMENTE PELO MUNICÍPIO OU POR CONCESSIONÁRIA SOB SEU CONTROLE ACIONÁRIO EXPRESSÃO CONTIDA NO DISPOSITIVO MUNICIPAL IMPUGNADO QUE REPETE A REDAÇÃO DO §2º, DO ARTIGO 216, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE AÇÃO IMPROCEDENTE' (ADI nº 2086161-23.2016.8.26.0000, rel. Des. Ferraz de Arruda, j. em 24.08.2016);

'Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 9.444, de 12 de dezembro de 2012) do Município de Santo André. Norma que insere a optometria no quadro dos serviços de saúde, assistência médica e congêneres tributados pelo ISS - Imposto sobre serviços. Projeto de lei de autoria de Vereador. Causa de pedir aberta. Possibilidade de reconhecimento da inconstitucionalidade por fundamento não apontado na petição inicial. Inconstitucionalidade material.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Usurpação de competência privativa da União (art. 156, III da Constituição da República). Afronta ao princípio federativo. Ofensa aos artigos 1o e 144 da Constituição Estadual. Procedência da ação' (ADI nº 0065039- 90.2013.8.26.0000, rel. Des. Kiostsi Chicuta, j. em 14.08.2013);

'Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que dispõe sobre a destinação de resíduos contaminados com óleos. Projeto de iniciativa de vereador. Alegação de inépcia da petição inicial por indicar que o diploma viola dispositivos da Constituição Federal. Inocorrência. Causa de pedir aberta possibilitando o exame, pelo Tribunal, de violação diversa da alegada. Diploma que dispõe sobre matéria de interesse local, mas impõe atribuições à administração pública, Iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal. Violação dos arts. 5o, 24, 47, II e 144 da CE. Ação procedente' (ADI nº 0023640-86.2010.8.26.0000, rel. Des. Boris Kauffmann, j. em 20.04.2011). (Direta de Inconstitucionalidade n. 2227963-09.2016.8.26.0000 – Rel. Des. Amorim Cantuária – j. em 22.2.17 – v.u).

Assim, passo a apreciar a validade da legislação ora contrariada também à luz dos seguintes dispositivos constitucionais estaduais:

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

[...]

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

§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;*

[...]

A ação é procedente.

Observa-se que a lei atacada, de iniciativa parlamentar, ao autorizar o Poder Executivo Municipal a repassar aos funcionários com as funções e/ou cargos de agentes comunitários da saúde, agentes de combate a endemias e agente de controle de vetores e zoonoses os incentivos financeiros adicionais oriundos de repasses federais e estaduais destinados a esse fim, dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos municipais, matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Verifica-se, no caso, vício formal de iniciativa legislativa.

A lei em análise, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre a remuneração de servidores públicos, regulamentou o regime jurídico de servidores públicos. O legislador municipal editou lei em situação que deveria ter sido definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo, ofendendo, dessa forma, o princípio da separação dos poderes.

Destarte, **a lei impugnada padece de vício de iniciativa legislativa, por ofensa aos artigos 5º, caput, e 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual.**

É esse o entendimento firmado por este C. Órgão Especial, ao apreciar casos semelhantes:

Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei nº 7.724, de 16 de maio de 2019, de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que dispunha sobre "A criação da Equipe de Apoio e Resgate da Guarda Civil Municipal



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de Guarulhos e dá outras providências". Vício de iniciativa configurado. Matéria privativa do Prefeito Municipal, nos termos dos artigos 5º, 24, § 2º, nº 4, e 47, incisos II, XIV e XIX, todos da Constituição de S. Paulo, aplicáveis aos Municípios por força de seu artigo 144. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (artigo 5º, da Const. de S. Paulo). Vício material igualmente constatado. Não observância do modelo constitucional federal atinente à Segurança Pública. Afronta ao artigo 144 da Constituição da República, consoante assinalado pela d. Procuradoria-Geral de Justiça. Possibilidade de confrontação do diploma objurgado com o aludido dispositivo constitucional federal por se tratar de regra de reprodução obrigatória na Carta estadual. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2119169-49.2020.8.26.0000; Relator (a): Des. Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/11/2020; Data de Registro: 26/11/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.619, de 13 de março de 2018, do Município de Guarulhos, que institui o Fundo Especial de Manutenção do Corpo de Bombeiros. Iniciativa Parlamentar. Ingerência na Administração Pública. Vício material e formal. Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, XIX, "a", 174, III c.c. § 4º, item 1, 176, inciso IX e 144 da Constituição Estadual. Reconhecimento de vício de iniciativa e violação ao princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade declarada, com efeito ex tunc, ressalvada a irrepetibilidade dos valores de gratificação recebidos de boa-fé até a data do julgamento desta ação. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2119369-56.2020.8.26.0000; Relator (a): Des. Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Data do Julgamento: 02/12/2020; Data de Registro: 04/12/2020)

Por fim, faz-se necessária a ressalva, em observância ao princípio da segurança jurídica, quanto à **irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé**, enquanto vigente a legislação questionada, visto que tais verbas possuem natureza alimentar.

Ante o exposto, julgo procedente a ação para declarar inconstitucional a Lei n. 3.462, de 4 de setembro de 2020, do Município de Pilar do Sul, observada a irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé até a data da concessão da liminar.

MOACIR PERES

Relator