



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



144 da Constituição Bandeirante. **Ação procedente.** (TJSP. ADIn nº 2232361-67.2017.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Des. Evaristo dos Santos. Julgado em 16/05/2018).

À Setor de Propositura para prosseguimento, observadas as recomendações desta Secretaria de Assuntos Jurídicos, exclusivamente no que tange ao artigo 4º da proposta.

Jacareí, 25 de maio de 2018.

Jorge Alfredo Cespedes Campos

Secretário-Diretor Jurídico



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2018.0000364518

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2232361-62.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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 PEREIRA CALÇAS (Presidente), MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E PÉRICLES PIZA.

São Paulo, 16 de maio de 2018.

Evaristo dos Santos
RELATOR
Assinatura Eletrônica

ADIn nº 2.232.361-62.2017.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **36.338**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

(Lei nº 14.052/17)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Municipal nº 14.052/17, de 30 de agosto de 2017, de Ribeirão Preto, dispondo sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo dar publicidade, anualmente, à aplicação das emendas parlamentares de origem Estadual ou Federal e fixando penalidade ao agente público infrator.

Ingerência na organização administrativa.

Art. 1º. Instituição de nova forma de controle externo do Legislativo sobre o Executivo, além do que já foi instituído pelas Constituições Estadual e Federal. Inadmissibilidade. Precedentes.

Afronta aos arts. 5º; 33; 144 e 150 da Constituição Bandeirante.

Arts. 2º. Descabida a previsão de imposição de penalidade em desfavor de agente público. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. *Afronta aos arts. 5º; 24, inciso II; 47, incisos II, XI e XIV e 144 da Constituição Bandeirante.*

Art. 3º. Inadmissível a fixação pelo Legislativo de prazo para que o Executivo regulamentar a norma. *Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante.*

Ação procedente.

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de Ribeirão Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 14.052, de 30 de agosto de 2017** (fls. 23/24), que dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo dar publicidade, anualmente, à aplicação das emendas parlamentares de origem Estadual ou Federal e fixa penalidade ao agente público infrator.

Sustentou, em resumo, ingerência de administração feita pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Inequívoca ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes. Criado mecanismo de controle externo sobre o Poder Executivo, sem previsão constitucional. Conteúdo normativo da lei em apreço não está albergada na Lei de Acesso às Informações. Norma de iniciativa do legislativo não pode fixar penalidade a servidor público. Evidente afronta aos arts. 5º; 32; 33; 47, incisos II e XIV; 111 e 144 e 150, todos da Constituição Bandeirante. Citou jurisprudência. Daí a suspensão liminar da lei e a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/19).



Concedida a liminar (fl. 42), declinou de sua intervenção o d. Procurador-Geral do Estado (fls. 51/52). Vieram informações da Câmara Municipal (fls. 55/64). Opinou a d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência parcial (fls. 209/226).

É o relatório.

2. Procedente a ação.

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Ribeirão Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 14.052 de 30.08.17** (fls. 23/24), que dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo dar publicidade, anualmente, à aplicação das emendas parlamentares de origem Estadual ou Federal e fixa penalidade ao agente público infrator.

Assim dispõe a lei impugnada:

“Artigo 1º – O Poder Executivo deverá publicar no Diário Oficial do Município, até o dia 31 de março de cada ano, a relação de emendas parlamentares de origem Estatal ou Federal, que tenham sido recebidas pelo Município de Ribeirão Preto no ano anterior, contendo de forma individualizada:

“I – o dispositivo legal que originou o recurso;”

“II – o valor nominal em moeda corrente nacional do recurso público aprovado pela norma;

“III – o objetivo ou destinação da verba pública prevista no instrumento normativo aprovado e o local, se determinado;”

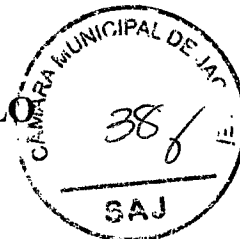
“IV – a situação da execução da emenda parlamentar (recebida, iniciada, em execução ou concluída) e a respectiva justificativa, conforme esteja a fase da mesma;”

“V – previsão para conclusão da execução dos objetivos previstos para cada uma das emendas parlamentares recebidas.”

“Parágrafo Único – Caso o prazo de execução se estenda por mais de um exercício, a emenda parlamentar aprovada deverá constar nas relações dos exercícios subsequentes até a conclusão dos trabalhos a que se destina, observada a periodicidade da presente lei.”

“Artigo 2º - O descumprimento da presente lei caracteriza violação da garantia do Direito de Acesso à Informação e sujeita o infrator às mesmas penalidades previstas na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.”

“Artigo 3º - O Poder Executivo poderá regulamentar a presente lei, naquilo que



couber, no prazo de 90 (noventa) dias.”

“Artigo 4º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2018.” (fls. 23/24).

Alegou o autor, em síntese vício de iniciativa, em razão da indevida ingerência nas atribuições do Poder Executivo.

Com razão.

É caso de reconhecer a inconstitucionalidade da norma atacada.

A **Lei Municipal nº 14.052, de 30.08.17**, fere a **independência e separação dos poderes** (“*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

a) Quanto ao art. 1º da Lei Municipal nº 14.052/17.

Não aspira a legislação dar força ao **princípio da publicidade**, previsto no **art. 37 da Constituição Federal** (“*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*”), e reiterado no **art. 111 da Constituição Bandeirante** (“*Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.*” - grifei), **mas** realizar **fiscalização das verbas estaduais e federais recebidas pelo Município**.

Como bem ponderou o Prefeito:

“3. Nada obsta que possa a Câmara de Vereadores legislar sobre a transparência administrativa, mas não é esse o caso. A Câmara Municipal criou um mecanismo de controle externo sobre o Poder Executivo, sem previsão constitucional.” (fl. 03).

A **Constituição Federal** assegura a **fiscalização** do Município pelo Poder Legislativo local, assim dispondo:



“Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”

“§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.”

“§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.”

“§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.”

“§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.”

Por seu turno, estabelece a **Constituição Bandeirante**:

“Art. 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:”

“I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento;”

“II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;”

“III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;”

“IV - avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual;”

“V - realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades



administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e demais entidades referidas no inciso II;

“VI - fiscalizar as aplicações estaduais em empresas de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo ato constitutivo;

“VII - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Estado e pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;”

“VIII - prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;”

“IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

“X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;”

“XI - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa;”

“XII - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;”

“XIII - emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, exceto a dos que tiverem Tribunal próprio;”

“XIV - comunicar à Assembleia Legislativa qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos”.

“§1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.”

“§2º - Se a Assembleia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.”

“§3º - O Tribunal encaminhará à Assembleia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.”

(...)

“Art. 150 - “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle

externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no artigo 31 da Constituição Federal.” (grifei).

O Poder Legislativo possui meios constitucionalmente previstos para exercer a fiscalização dos atos praticados pelo Poder Executivo. Determinação como feita - publicar a relação de emendas parlamentares de origem Estadual ou Federal recebidas pelo Município no ano anterior no Diário Oficial do Município - configura inequívoco meio de fiscalização de verbas recebidas pelo Município que **extrapola** as normas constitucionalmente previstas e não se enquadra no conceito de 'garantia do direito de acesso à informação'.

Em casos análogos, o **Egrégio Órgão Especial** deste **Tribunal de Justiça** acolheu pretensão de reconhecimento de inconstitucionalidade nos seguintes termos:

“Todavia, impera salientar que a forma de controle de um Poder sobre outro, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecido constitucionalmente, deve limitar-se ao modelo traçado na Lei Maior, sendo vedado o desbordo ainda que lastreado em legislação infraconstitucional, pena de caracterizar indevida ingerência e ofensa ao princípio da separação dos poderes.”

(...)

“In casu, dispositivos da lei impugnada estabelecem, verdadeiramente, forma de controle que extrapola o modelo traçado na Lei Maior, alcançando seara de gestão administrativa, ao detalhar e estabelecer restrições aos procedimentos licitatórios da Administração direta, indireta e autárquica, diversamente do que preveem os parâmetros da Constituição Estadual, sujeitando o Executivo municipal ao cumprimento obrigações que implicam mitigação de sua independência (artigos 2º e 3º, precisamente, da lei atacada).”

“Sem dúvida, os artigos 33 e a 150 da Carta Paulista, com remissão à regra do artigo 31 da Constituição da República, estabelecem ordinariamente o modelo fiscalizatório a ser exercido não só pelo Legislativo, mas também internamente pelo Executivo e ainda pela própria população.”

“O ato de estado ou institucional que represente ingerência de um Poder sobre outro deve ostentar fundamento de validade constitucional, não bastando norma hierarquicamente inferior a legitimá-lo; isto porque exceções a princípios elementares da lei fundamental são taxadas pelo próprio legislador constituinte, englobando coerentemente o modelo institucional do Estado. É dizer, se a Constituição adota o princípio da separação dos poderes, somente ela mesma poderá estabelecer os limites de ingerência, fiscalização o controle entre um e outro Poder.” (ADIn nº 2.248.831-42.2015.8.26.0000 - v.u. j. de 1º.06.16 - Rel.

Des. FRANCISCO CASCONI).

“No presente caso, entretanto, a pretexto de atender o princípio da transparência e publicidade dos atos públicos (art. 4º), a lei impugnada instituiu um modelo de controle externo, que cria para a Administração obrigações inexistentes no paradigma constitucional federal ou estadual, o que implica em ofensa ao princípio da harmonia e separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 5º da Constituição Paulista). (‘Direito Municipal Brasileiro’, 15ª edição, Malheiros, 2006, p. 609).”

“Na lição de Hely Lopes Meirelles, “é evidente que essa fiscalização externa, realizada pela Câmara, deve conter-se nos limites do regramento e dos princípios constitucionais, em especial o da independência e harmonia dos Poderes.”

“Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, “os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os ‘freios e contrapesos’ admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituírem matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República” (ADI nº 1.905-MS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19/11/1998, DJ de 05/11/2004).

“E ainda:”

‘A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. Do relevo primacial dos ‘pesos e contrapesos’ no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional aí incluída, em relação à Federal, a Constituição dos Estados membros não é dado criar novar interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República...” (ADI nº 3.046, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15/04/2004, DJ de 28/05/2004).’” (grifei - ADIn nº 2.146375-14.2015.8.26.0000 - v.u. j. de 16.12.15 - Des. Rel. FERREIRA RODRIGUES).

No mesmo sentido; ADIn nº 0.012.477-80.2008.8.26.0000 - v.u. j. de 23.09.09 - Rel. Des. LUIZ TÂMBARA; ADIn nº 2.196.772-77.2015.8.26.0000 - v.u. j. de 09.12.15 - Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS e ADIn nº 0.062.696-24.2013.8.26.0000 - v.u. j. de 11.09.13 - Rel. Des. PAULO DIMAS.

Norma repita-se, a pretexto de dar transparência aos atos administrativos, criou meio de controle externo de recebimento de verbas estaduais e federais pelo

Município que não se enquadra nos modelos traçados pela Carta Magna e Constituição Bandeirante e acabou, **inequivocamente**, por infringir o princípio da harmonia e separação de poderes.

Patente inconstitucionalidade, nesse aspecto.

b) Quanto ao art. 2º da Lei Municipal nº 14.052/17.

Dispõe o **art. 2º da Lei nº 12.052/17**:

“O descumprimento da presente lei caracteriza violação da garantia do Direito de Acesso à Informação e sujeita o infrator às mesmas penalidades previstas na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.”

Afora **não** se tratar de hipótese de 'garantia do acesso à informação' **não** se aplicando, portanto, as penalidades previstas na Lei Federal nº 12.527/11, a determinação pelo Poder Legislativo de imposição de penalidades aos servidores públicos configura **inequívoca** afronta ao princípio da '**reserva da Administração**' que, segundo o **Pretório Excelso**, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO** – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** – DJE de 22.11.11, dentre outros no mesmo sentido).

A manutenção do diploma questionado – art. 2º da Lei nº 14.052/17 – afrontaria o **art. 24, § 2º, 4º, da Constituição Bandeirante** [*“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.”* (...)] “§ 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 ...” – grifei].

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELY LOPES MEIRELLES**:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as

matéria previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – 2013 – 17ª ed. – Ed. Malheiros – Cap. XI – 1.2. – p. 633).

De igual forma a lição de **JOÃO JAMPAULO JÚNIOR** (“O Processo Legislativo Municipal” – Ed. Forum – 2009 – p. 81); **JOSÉ AFONSO DA SILVA** (“Manual do Vereador” – Ed. Malheiros – 2004 – p. 108) e **JOSÉ NILO DE CASTRO** (“Direito Municipal Positivo” – Ed. Del Rey – 2010 – 183), dentre outros.

Observa **GIOVANI DA SILVA CORRALO** a propósito da iniciativa exclusiva do Executivo Municipal quanto a servidores públicos que ela “... *engloba tudo o que disser respeito à vida funcional e remuneratória dos servidores públicos municipais.*” (grifei – “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008 – p. 82/83).

De sua parte, o **Colendo Supremo Tribunal Federal** tem entendido afrontado referido preceito constitucional em casos como (1) dos arts. 69 e 74 do ADCT do Estado do Rio de Janeiro, ao dispor sobre provimento derivado de cargos públicos (transferência e transformação de cargos) (ADI nº 248/RJ – DJ 08.04.94 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO**); (2) do § 8º do art. 126 da Constituição do Estado de São Paulo introduzido pela EC nº 1, de 20.12.90, ao dispor sobre regime jurídico de servidores, estabilidade e aposentadoria (aposentadoria aos ocupantes de cargos em comissão em igualdade de condições com os demais servidores) (ADI 582/SP – DJ 11.02.00 – Rel. Min. **NÉRI DA SILVEIRA**); (3) do inciso VI do art. 54 da Constituição do Estado do Piauí, ao estipular limite de idade para o ingresso no serviço público (ADI 2873/PI – DJ-e 08.11.07 – Rel. Min. **ELLEN GRACIE**); (4) da Lei nº 7.000/97 do Rio Grande do Norte, ao conceder anistia às faltas praticadas por servidores públicos estaduais (ADI nº 1.594/RN – DJ-e de 21.08.08 – Rel. Min. **EROS GRAU**) e (5) da Emenda Constitucional nº 54/08, do Mato Grosso, ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Estado – subsídios de desembargadores (ADI nº 4.154/MT – DJ-e 17.06.10 – Rel. Min. **RICARDO LEWANDOWSKI**).

De igual forma o **Egrégio Órgão Especial** deste **Tribunal de Justiça** acolheu pretensões de reconhecimento de inconstitucionalidade quanto: **(1)** à Lei 357/14, de Serrana, ao equiparar cargos (ADIn nº 2.137.702-66.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 10.12.14 – Rel. Des. **JOÃO NEGRINI FILHO**); **(2)** à Lei nº 1.639/14, de Serrana, ao dispor sobre adicional de insalubridade dos servidores municipais (ADIn nº 2.137.757.17.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 29.10.14 – Del. Des. **FERREIRA RODRIGUES**); **(3)** à Emenda nº 16/14 à LOM, de Bálamo, dispondo sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais (ADIn nº 2.094.375-71.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 15.10.14 – Rel. Des. **ADEMIR BENEDITO**); **(4)** à Lei nº 695/14, de Catanduva, ao dispor sobre requisitos mínimos para o cargo de supervisor de ensino do município (ADIn nº 2.110.775-63.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 17.09.14 – Rel. Des. **ÊNIO ZULIANI**); **(5)** à Lei nº 1.204/16 de Sarutaiá, ao definir atividades insalubres, para efeitos de percepção de adicional correspondente, em favor dos funcionários públicos municipais (ADIn nº 2048833-59.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 27.07.16 – Rel. Des. **SALLES ROSSI**); **(6)** à Emenda nº 2/2005 à Lei Orgânica do Município de Guataparã, ao dispor sobre incorporação de diferenças de remuneração de servidores (ADIn nº 2.053.879-92.2017.8.26.0000 – v.u. j. de 30.08.17 – Rel. Des. **ARANTES THEODORO**); **(7)** ao art. 58 da Lei Orgânica do Município de Guararema, ao conceder adicional por tempo de serviço aos servidores municipais (ADIn nº 2.017.167-40.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 27.07.16 – de que fui Relator); **(8)** à Lei nº 2.809/16 de Itirapina, ao conceder aos servidores municipais faltas abonadas (ADIn nº 2.068.454-08.2017.8.26.0000 – v.u. j. de 02.08.17 – de que fui Relator), dentre inúmeros outros arestos com igual solução.

Ora, por – regime jurídico – segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, deve ser entendido o “... conjunto de regras de direito que regulam determinada relação jurídica” (“Manual de Direito Administrativo” – Ed. Atlas – 2012 – p. 592’).

O Pretório Excelso já definiu, em inúmeros julgados, o âmbito da locução – regime jurídico do servidor, assim dispondo:

“Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de



trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licença em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.” (grifei – ADI nº 766/RS (medida liminar) – DJ de 27.05.94 – Rel. Min. CELSO DE MELLO).

No mesmo sentido: ADI nº 4.154 – MT – v.u. j. de 26.05.10 – DJ-e de 17.06.10 – Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI.

Assim, o art. 2º da Lei Municipal nº 14.052, de 30.08.17 – ao fixar penalidade ao agente público municipal infrator, afeta diretamente seu regime jurídico invadindo, inequivocamente, seara privativa do Executivo, caracterizando, vício formal subjetivo a ensejar o acolhimento da pretensão.

Situação **suficiente** a ensejar o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma em questão.

Observe-se, ademais, recente orientação do **Colendo Supremo Tribunal Federal** no julgamento da **Repercussão Geral (Tema nº 223)** atrelada ao RE nº 590.829, v.u. j. de 05.03.15 – Dje de – Rel. Ministro MARCO AURÉLIO DE MELLO:

“LEI ORGÂNICA DE MUNICÍPIO – SERVIDORES – DIREITOS. Descabe, em lei orgânica de município, a normatização de direitos dos servidores, porquanto a prática acaba por afrontar a iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.944/PR, relatada pela ministra Cármen Lúcia, 3.176/AP, 3.295/AM, relatadas pelo ministro Cezar Peluso, e 3.362/BA, de minha relatoria.” (grifei).

Esse o entendimento deste **Colendo Órgão Especial** quanto ao tema:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 60, § 1º, § 2º e § 3º, da Lei nº 713, de 16 de março de 2012, com a redação dada pela Lei nº 984, de 30 de março de 2017, do Município de Nova Campina, de iniciativa parlamentar, que estabeleceu novos critérios e percentuais relativos à gratificação de locomoção ao local de exercício para os profissionais do Quadro do Magistério local. Alterações na disciplina do funcionalismo público municipal, em sua remuneração e em seu regime jurídico. Matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Desrespeito ao princípio da separação dos poderes. Afrenta aos artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea c, da Constituição

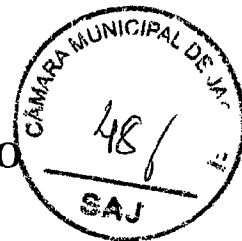
Federal, e 5º, 24, § 2º, números 1 e 4, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Colegiado. Ação julgada procedente para declaração da inconstitucionalidade dos § 1º, § 2º e § 3º, do artigo 60, da Lei nº 713, de 16 de março de 2012, com a redação dada pela Lei Municipal nº 984, de 30 de março de 2017, do Município de Nova Campina.” (ADIn nº 2.072.762-87.2017.8.26.0000 – v.u. j. de 30.08.17 – Rel. Des. **TRISTÃO RIBEIRO**).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura fundada na edição de Lei Municipal nº 2.800, de 18 de junho de 2013, que criou 'prêmio por assiduidade aos funcionários públicos municipais que não faltarem ao trabalho por um período de sessenta (60) dias, respeitando sábados, domingos, feriados e pontos facultativos' e na Lei Municipal nº 2.844, de 25 de outubro de 2013, que procedeu à alteração do parágrafo 1º e incluiu os parágrafos 3º e 4º. Leis votadas e aprovadas pela Câmara Municipal de Borborema na gestão anterior. Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Versando a norma impugnada sobre remuneração de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, não poderia o Legislativo interferir nessa matéria para instituir o questionado benefício pecuniário. Afronta, ainda, aos princípios da moralidade, razoabilidade e finalidade, bem como à exigência do serviço e ao interesse público. Inconstitucionalidade manifesta. Inteligência dos artigos 24, parágrafo 2º, alíneas 1 e 4; 111, 128 e 144 da Constituição Estadual. Ação julgada procedente, com efeito ex-tunc, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé até a data do julgamento desta ação.” (ADIn nº 2.080.723-79.2017.8.26.0000 – v.u. j. de 16.08.17 – Rel. Des. **SÉRGIO RUI**).

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.”

“Artigo 94 da Lei Orgânica do Município de Araçatuba, que institui quinquênios e sexta-parte em favor dos funcionários públicos. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo, pois se trata de matéria de competência privativa do Poder Executivo. Violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 37, X, e 169, § 1º, I e II, da CF/88 além dos artigos 5º, § 2º, 24, § 2º, item 1, 25 e 144, todos da Constituição Bandeirante. Inconstitucionalidade configurada. Arguição de inconstitucionalidade julgada procedente.” (grifei - Arguição de Inconstitucionalidade nº 0.006.387-75.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 16.04.16 – Rel. Des. **PÉRICLES PIZA**).

“Arguição de Inconstitucionalidade – Art. 125 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente – Norma de iniciativa parlamentar que ao



conferir direitos e benefícios aos servidores públicos municipais, disciplinou tema de competência exclusiva do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Afrenta ao art. 24, § 2º, 1 e 4 da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade reconhecida – Ao Poder Executivo cabe organizar e executar todos os atos de administração – Arguição acolhida – Inconstitucionalidade declarada.” (grifei – Arguição de Inconstitucionalidade nº 0.063.209-21.2015.8.26.0000 - v.u. j. de 17.02.16 – Rel. Des. FERRAZ DE ARRUDA).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Emenda à Lei Orgânica do Município de Itatinga de nº 01, de 09 de junho de 2015, que altera a redação do art. 99, desse diploma legal – que dispõe sobre a concessão de índices de reajuste de vantagens e benefícios de natureza salarial ou de caráter indenizatório, ou de outros tratamentos remuneratórios e desenvolvimento de carreiras – Comando legal possui todas as características de ato administrativo – Violação à regra da separação dos poderes contida nos artigos 5º, 47 incisos II e XIV e art. 144, todos da Constituição Estadual – Ação procedente.” (grifei – ADIn nº 2.170.479-70.2015.8.26.0000 – v.u. de 09.12.15 – Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 1.681, de 05 de março de 2015, do Município de Serrana – Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a concessão de 'gratificação ou vale alimentação aos servidores públicos aposentados' do Município de Serrana – Inviabilidade – Matéria de cunho eminentemente administrativo relacionada a regime jurídico e remuneração de Servidores Públicos – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Ofensa aos princípios da separação dos poderes e razoabilidade – Ato Legislativo impugnado acarreta criação de despesas sem indicar fonte de custeio – Ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, itens 1 e 4, 25, 47, incisos II, XIV, 111, 128 e 144, todos da Constituição Bandeirante – Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei.” (grifei - ADIn nº 2.127.315-55.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 09.12.15 – Rel. Des. ADEMIR BENEDITO).

Como bem observado pela D. Procuradoria:

“Nos termos dos arts. 18, 29, caput, e 30, incisos I a VII, da Constituição da República, e do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, os Municípios foram dotados de autonomia administrativa e normativa, podendo legislar sobre os assuntos que sejam de interesse local, inclusive sobre a organização do funcionalismo, o seu regime jurídico, provimento de cargos,

estabilidade e aposentadoria, etc.”

“A autonomia administrativa e normativa não pode ser confundida com soberania, porquanto a própria Constituição – que é a fonte da qual promana todo o poder estatal – impõe limites à atuação dos Municípios, ao exigir deles obediência aos princípios estabelecidos nela própria e na Constituição do respectivo Estado, conforme, aliás, reza o seu art. 29, 'verbis' : "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição do respectivo Estado..."”

“Dentre os princípios constitucionais estaduais cuja observância é obrigatória pelos Municípios destaca-se aquele previsto no art. 24, § 2º, item 4, da Carta Paulista, por força do qual somente o chefe do Poder Executivo detém a iniciativa das leis que disponham sobre "servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria."”

(...)

“Na espécie, ao derrubar o veto e publicar a Lei nº 14.052/2017, de origem iniciativa parlamentar, fixando penalidades em desfavor do funcionalismo público municipal, a Câmara de Vereadores de Ribeirão Preto usurpou competência privativa de Prefeito, no campo da iniciativa reservada das leis, restando configurada a violação do princípio da independência e harmonia entre os poderes, que vem expressamente consagrado no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.” (grifos no original – fls. 222/223).

Assim também já decidi: ADIn nº 2.130.451-89.2017.8.26.0000 – v.u. j. de 04.10.17.

Trata-se, portanto, de **atividade típica** do Poder Executivo constitucionalmente prevista, não se sujeitando à imposição pelo Legislativo.

Situação **suficiente** a ensejar o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma em questão.

c) Quanto ao art. 3º da Lei Municipal nº 14.052/17.

A norma local – o art. 3º da Lei Municipal nº 14.052/17 – ao **impor ao Executivo a regulamentação da Lei em 90** (noventa) dias, **estabeleceu** nova atribuição à Administração Municipal, invadindo, inequivocamente, seara privativa do Executivo, caracterizando **vício formal subjetivo** a ensejar o acolhimento da pretensão (ADIn nº 2.101.616-96.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 12.11.14 – Rel. Des. XAVIER DE AQUINO).

Em caso similar, assim já decidiu este **Colendo Órgão Especial**:

*“... o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, **notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos nos limites constitucionais, mostrando-se, também por isso, manifestamente inconstitucional imposição de prazo para regulamentação** (confira-se, **mutatis mutandi**: TJ/SP – ADIN nº 0.283.820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012; STF – ADI 1136-7, Rel. Min. EROS GRAU, j. em 16/08/2006), como se subordinado estivesse à vontade do Legislativo...” (ADIn nº 2.003.202-92.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 08.06.16 – Rel. Des. FRANCISCO CASCONI - grifei).*

Ora, a **imposição** de que o Executivo **regulamente** a questão em **determinado prazo** não deve prevalecer, visto não ser submisso a pretensão do Poder Legislativo.

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade **invalida-se** a **Lei Municipal nº 14.052, de 30.08.17**, do Município de **Ribeirão Preto**, por afronta aos arts. 5º, art. 24, § 2º, inciso IV; 33, 47, inciso XIV, 144 e 150 da Constituição Estadual.

Mais não é preciso acrescentar.

3. Julgo procedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator
(assinado eletronicamente)