



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2022.0000889400

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2033054-54.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE UBATUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC". 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, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, CAMILO LÉLLIS, FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO E CAMPOS MELLO.

São Paulo, 26 de outubro de 2022.

VIANNA COTRIM
RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

AUTOR: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE UBATUBA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA

COMARCA: SÃO PAULO

EMENTA: 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade - Município de Ubatuba - § 2º do art. 16 da Lei n. 4.421, de 23 de setembro de 2021 – Emenda parlamentar que promoveu alteração da redação do art. 16 do Projeto de Lei n. 111/2021 - Projeto de lei, de iniciativa da Chefe do Poder Executivo Municipal, instituindo licença-prêmio aos servidores públicos, acrescida de emenda parlamentar assentindo ao cômputo de tempo anterior, objeto de veto apostado e derrubado após o prazo de 30 (trinta) dias.

2. Abuso do poder de emenda porque ainda que guarde pertinência temática com a proposição original, implicou aumento de despesa, o que é vedado, à luz do art. 24, § 5º, da Constituição Estadual e da tese consolidada em regime de repercussão geral (Tema 686).

3. Ofensa ao pacto federativo, visto que a União editou a Lei Complementar n. 173/2020 (norma invocada a título de bloqueio de competência), de abrangência nacional, calcada na competência federal para legislar sobre normas gerais em matéria financeiro-orçamentária (art. 24, I e II e § 1º, da CF), cognoscível pelo Tema 484 de repercussão geral – Procedência do pedido.

VOTO Nº 49.542

(Processo digital)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Prefeita do Município de Ubatuba em face da Lei n. 4.421/2021 cujo projeto foi alterado por meio de emenda legislativa no tocante a contagem do prazo de licença-prêmio dos servidores municipais, com violação, segundo a inicial do princípio da separação de poderes.

Sustenta a requerente, em apertada síntese, que o § 2º do artigo 16 da Lei n. 4421/2021 que permite, em tese, o gozo imediato do direito à licença-prêmio contraria o Projeto de Lei n. 111/2021 encaminhado ao Legislativo onde em seu parágrafo único dizia que "*não serão considerados para efeito da concessão de licença-prêmio períodos anteriores à vigência da presente lei*". Ademais, a Câmara Municipal de Ubatuba teria incidido em grave ofensa ao disposto no Artigo 35, I a IV, da Lei Orgânica Municipal, não podendo o legislador editar norma legal relacionada à organização da administração, pessoal, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes; por outro lado, o § 2º do artigo 16 da normativa impugnada, incide em inconstitucionalidade por atentar contra o disposto no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo (princípio da eficiência), bem como ser contrário ao interesse público. Por fim, houve violação ao procedimento legislativo previsto na Lei Orgânica do Município, que determina que a apreciação do veto deverá ocorrer no prazo de 30 (trinta) dias contados do recebimento (Art. 40, §4º).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

Concedida a liminar, a requerida prestou informações insistindo na higidez do processo legislativo que aprovou a normativa impugnada.

A Procuradoria Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 63).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência da ação (fls. 74/99).

É o relatório.

A ação é de ser julgada procedente.

1) Ressalto, de início, que eventual inobservância de dispositivos contidos em normas infraconstitucionais, tal como a Lei Orgânica do Município de Ubatuba, não comporta análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça, que somente pode ser conhecida no que diz respeito a suposta afronta à Constituição Estadual.

2) O texto impugnado tem o seguinte teor:

Lei Municipal nº 4421/2021,

Art. 16. O servidor público Municipal, estatutário ou celetista, obterá a licença prêmio ao completar



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

05 (cinco) anos de efetivo e ininterrupto serviço nos termos da presente Lei.

§ 1º Iniciará a contagem para aquisição da Licença Prêmio a partir de 01/01/2022.

§ 2º Os servidores que completarem o período aquisitivo de 05 (cinco) anos até 01/01/2022, nos termos do Caput, poderão requerer o benefício a partir dessa data.

(Alteração em destaque) - grifei

Ao que se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria da Chefe do Poder Executivo, sobrevivendo emenda parlamentar que alterou a redação do artigo 16 e que, após veto da Alcaide, foi promulgada pela Câmara Municipal de Ubatuba.

Em princípio, tenho que a competência legislativa não foi usurpada, sendo possível que o texto original encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal seja alterado desde que a modificação observe os termos do art. 24, § 5º da Constituição Estadual:

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
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

§5º - Não será admitido o aumento da despesa prevista:

1 - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, ressalvado o disposto no artigo 174, §§ 1º e 2º;

Ocorre que ao acrescentar o § 2º ao artigo 16, a Câmara abusou do poder de emenda parlamentar, incrementando despesa não prevista originalmente no projeto inicial, em descompasso com as normas constitucionais supra citadas, bem como com a tese criada pela Suprema Corte em regime de repercussão geral (Tema 686).

Consoante destacou o i. Procurador Geral de Justiça:

Embora seja impróprio o fundamento da petição inicial radicado nos arts. 5º, 24, § 2º, e 47, II, e XIV, da Constituição Paulista, pois, não há empeco à oferta de emenda parlamentar em projetos de lei de iniciativa legislativa reservada desde que observados os limites constitucionais previstos no § 5º do art. 24 da Constituição Estadual, a matéria colocada em exame pode ser examinada à luz desse parâmetro.

O cotejo entre a propositura original e a emenda parlamentar revela a pertinência temática.

Assim, é claro que ao Poder Legislativo é



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

vedada a inclusão de emenda em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo nos casos em que faltar pertinência temática ou houver aumento da despesa prevista (art. 24, § 5º, 1, Constituição Estadual).

...

Entende-se por pertinência temática, segundo a abundante jurisprudência, a correlação entre o objeto específico do projeto de lei e a emenda, de modo que é vedada, nos casos de iniciativa legislativa reservada, a inovação substancial da proposta por emenda, como a que dispõe sobre assunto que não é seu objeto (ou seja, não deve a emenda veicular matéria estranha àquela versada no projeto de lei).

...

Não há dúvida de que § 2º do art. 16 da lei impugnada, inserta por emenda parlamentar, possui pertinência temática com o projeto original.

Clara, pois, aderência lógica imediata da emenda parlamentar com o objeto do projeto de lei. Todavia, a inserção da emenda importou em aumento de despesa, o que é vedado, à luz do art. 24, § 5º, da Constituição Estadual e da tese



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

cunhada pelo Suprema Corte Constitucional em regime de repercussão geral, segundo a qual:

“I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II – São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF)” (Tema 686).

Tal se dá porque tem a potencialidade de gerar aumento de despesa pública não prevista, uma vez que possibilitou o aproveitamento de tempo anterior para aquisição do direito à licença-prêmio, o que aumenta o espectro da norma, ampliando os períodos de licença-prêmio e onerando os cofres públicos com a designação de outro servidor – que será remunerado com gratificação de acumulação ou de diárias – no lugar daquele em fruição do benefício e, se indeferido o gozo, o ente público terá que indenizar o servidor público.

Há de ser reconhecido, nesse aspecto, o abuso do poder de emendar, devendo ser declarada a inconstitucionalidade do § 2º do art. 16 da Lei n. 4.421, de 23 de setembro de 2021, do Município de Ubatuba, tal como pleiteou a alcaide.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

No concernente ao aumento de despesas em projetos de iniciativa reservada ao Poder Executivo, já teve oportunidade de se manifestar o Supremo Tribunal Federal destacando que:

Este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não importarem aumento de despesa e; (ii) manterem pertinência temática com o objeto do projeto de lei. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 2.569, Rel. Min. Carlos Velloso (ADI 4062, Tribunal Pleno, Rel.Min. ROBERTO BARROSO, j. 23.08.2019, g.n.)

A recente jurisprudência deste C. órgão Especial, inclusive, não discrepa desse entendimento:

AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE. INCLUSÃO DE BENEFICIÁRIOS
 EM LEI QUE INSTITUÍA AUXÍLIO POR EMENDA
 PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DO AUMENTO
 DE DESPESA POR EMENDA PARLAMENTAR. Poder de
 emenda que deve observar os limites constitucionais. Emenda,
 alterada por subemenda, que importa aumento da despesa
 inicialmente prevista no projeto de lei de iniciativa do Prefeito, em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

afronta à expressa proibição do inciso I do § 5º do artigo 24 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 4º da Lei n. 1.515, de 23 de fevereiro de 2021, do Município de Franco da Rocha. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2095307-15.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/03/2022; Data de Registro: 24/03/2022)

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face do art. 43-A, caput e inciso I, e do inciso VI do art. 56, ambos da Lei Complementar nº 01, de 23 de julho de 2021, do Município de Santo André, que "dispõe sobre o regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Município de Santo André – RPPS, e dá outras providências". Alegação de que emendas aditivas ao projeto deram tratamento diferenciado aos guardas municipais e provocaram aumento de despesa, inclusive, quando abrandaram as regras de transição para aposentadoria dos servidores públicos municipais. Cabimento. Art. 43-A da lei em debate criou tratamento previdenciário diferenciado para os guardas civis. Inadmissibilidade. Guarda municipal não se enquadra entre os órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal. Descabe equiparação para fins de aposentadoria. Aplicação da Tese firmada pelo STF no Tema 1057, sob a técnica da repercussão geral: "Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal". Vulneração ao art. 126, § 4º, da Constituição Estadual. Inciso VI do art. 56 da norma discutida



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

abranda regra de transição para aposentadoria de servidores públicos municipais. Matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Ambas as Emendas provocam aumento de despesa não prevista no projeto original. Violação ao art. 24, § 5º, 1, da Constituição Estadual. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2267526-34.2021.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 19/05/2022)

Mas não é só.

A União editou a Lei Complementar 173/2020 de abrangência nacional, estabelecendo balizas ao custeio de pessoal embasadas na necessidade de equacionamento da grave situação orçamentária e financeira vivenciada pelos entes federados em razão da pandemia da COVID-19, criando diversas proibições direcionadas a todos os entes públicos, relativas ao aumento de despesas com pessoal.

Portanto, a inconstitucionalidade decorre também da usurpação da competência da União para dispor sobre normas gerais em matéria financeiro-orçamentária (artigo 24, I e II e § 1º da Constituição Federal, violando o princípio federativo, e, conseqüentemente, normas de reprodução obrigatória pelos Municípios, à vista da remissão constante no art. 144 da Constituição Estadual, conforme, ademais, assentado em sede de repercussão geral (Tema 484).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2033054-54.2022.8.26.0000
Órgão Especial

Como corolário, na hipótese vertente, o diploma normativo objurgado tipifica nítida ofensa ao artigo 24, § 5º da Constituição Estadual e da tese inserta em regime de repercussão geral (Tema 686), o que conduz ao decreto de procedência da ação direta.

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do art. 16 da Lei n. 4.421, 23 de setembro de 2021, do Município de Ubatuba, com efeito *ex tunc*, comunicando-se oportunamente à Prefeitura e à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

VIANNA COTRIM
Relator