

01791/2020

fls. 277



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

Lei nº 11.491/2017

Publicado no DJSP em 14/08/2020

Registro: 2020.0000592621

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2016551-26.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autora PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

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 PINHEIRO FRANCO (Presidente), FERRAZ DE ARRUDA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 29 de julho de 2020.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica

J. AO EXPEDIENTE EXTERNO

Secretaria de Gestão Administrativa



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

EMENTAS:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 11.491, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA QUE DISPÕE SOBRE A DISPENSA DE PONTO DOS INTEGRANTES DO SUPORTE PEDAGÓGICO, INSPETORES DE ALUNOS E DOS AUXILIARES DE EDUCAÇÃO NO PERÍODO DO RECESSO ESCOLAR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR DISPONDO SOBRE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS - INADMISSIBILIDADE - INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 4, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE

LDN



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE”.

“A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual”.

“Incumbe ao Prefeito a disciplina das hipóteses de afastamento e de dispensa de ponto de servidores municipais, encaminhando ao Poder Legislativo proposta de lei dispondo sobre regime jurídico do funcionalismo público, incidindo em vício de inconstitucionalidade formal a norma local, oriunda de iniciativa parlamentar, que regula matéria sujeita à iniciativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo”.

VOTO Nº 32.511

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Prefeita do Município de Sorocaba em face da Lei Municipal nº 11.491, de 20 de fevereiro de 2017, que *“dispõe sobre a dispensa de ponto dos integrantes do suporte pedagógico, inspetores de alunos e dos*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

auxiliares de educação no período de recesso escolar e dá outras providências”, apontando violação aos artigos 5º, 24, § 2º, item 4, e 47, inciso II, todos da Constituição Paulista.

Sustenta a requerente, em apertada síntese, que o diploma normativo impugnado, de origem parlamentar, dispôs sobre regime jurídico de servidores municipais, matéria inserida na competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desrespeitando, **ipso facto**, o princípio da separação dos poderes e interferindo na esfera administrativa do Alcaide. Busca, por isso, o decreto de procedência da presente ação direta, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 11.491, de 20 de fevereiro de 2017, do Município de Sorocaba.

O Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba manifestou-se às fls. 206/211, defendendo a higidez do diploma normativo hostilizado, que visa garantir a igualdade entre os servidores públicos municipais atuantes na área da educação, inexistindo, portanto, ilegalidade ou inconstitucionalidade capaz de macular a Lei impugnada.

A Procuradora Geral do Estado deixou transcorrer, **in albis**, o prazo para manifestação (cf. fl. 262).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, insistiu na procedência da ação direta (fls. 265/269).

É o relatório.

1) Ressalto, de início, que a presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto a Lei n.º 11.491/2017, cumprindo acrescer que os parágrafos 2º e 3º do artigo primeiro do indigitado texto legal foram declarados inconstitucionais em ação pretérita, de minha relatoria (*ADI n.º 2084786-16.2018.8.26.0000*), transitada em julgado em 19.09.2018, ajuizada pelo Prefeito do Município de Sorocaba em face da Lei Municipal n.º 11.668, de 26 de fevereiro de 2018, que acrescentava os §§ 1º e 2º ao art. 1º da Lei n.º 11.491/ 2017.

2) A ação é de ser julgada procedente.

O texto aqui impugnado têm o seguinte teor, *verbis*:

Lei n.º 11.491, de 20 de fevereiro de 2017, do Município de Sorocaba:

“Art. 1º Ficam dispensados do registro do ponto os



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

integrantes do suporte pedagógico, inspetores de alunos e os auxiliares de educação no período de recesso escolar (anualmente), julho e dezembro de cada ano, nos termos do previsto no art. 219 da Lei nº 3.800, 2 de dezembro de 1991 (...)" (cf. fl. 19).

Em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se auto-organizarem, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito ao princípio da separação dos poderes, às regras de instauração do processo legislativo e respectivas hipóteses de reserva de iniciativa, por força da simetria e da norma contida no artigo 144 da Carta Bandeirante.

No caso, ao que se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria parlamentar que, após veto do alcaide, foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal (cf. fls. 19, 40, 45/46).

Com efeito, a Lei n.º 11.491/2017, do Município de Sorocaba, viola, efetivamente, o artigo 5º, **caput**, da Constituição Bandeirante, por usurpação da prerrogativa exclusiva do Prefeito.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

Segundo o referido dispositivo (*artigo 5º*), os Poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública, competindo privativamente ao Chefe do Poder Executivo local dispor sobre matéria atinente ao regime jurídico dos servidores públicos.

Nesse particular, a Constituição Estadual, em seu artigo 24, § 2º, item 4, reproduzindo regra consagrada pelo artigo 61, § 1º, alínea “c”, da Lei Maior, é clara ao atribuir ao Chefe do Poder Executivo competência exclusiva para a iniciativa de leis que disponham sobre “*servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*”, preceito normativo de observância compulsória pelos Municípios (*grifo nosso*).

E a Suprema Corte já deixou pontificado que a expressão regime jurídico “*exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes*”, compreendendo “*todas as regras pertinentes (...) (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

os regimes especiais de trabalho (...)” (ADI nº 1.809/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017).

Portanto, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos.

Vale dizer, incumbe ao Prefeito a disciplina das hipóteses de afastamento e de dispensa de ponto de servidores municipais, encaminhando ao Poder Legislativo proposta de lei dispondo sobre regime jurídico do funcionalismo público, incidindo em vício de inconstitucionalidade formal a norma local, oriunda de iniciativa parlamentar, que regula matéria sujeita à iniciativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A edilidade, contudo, ao dispensar servidores públicos do registro do ponto no período de recesso escolar, disciplinou tema relacionado à organização e ao funcionamento da administração municipal, malferindo o disposto no artigo 47, incisos II, XIV e XIX, alínea “a”, da Constituição Estadual.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

A ingerência do Poder Legislativo local na esfera exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual.

Destaco, a propósito, precedente da lavra do E. Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

“CONSTITUCIONAL. DIREITO DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REGULAMENTAÇÃO POR LEI ESTADUAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. Esta Corte firmou entendimento segundo o qual a locução constitucional 'regime jurídico dos servidores públicos' corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. (ADI 1197, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 31/5/2017). 2.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
1 DE SETEMBRO DE 1974

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

A norma impugnada, ao disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos do Estado de Rondônia, apresenta peculiar disciplina normativa concernente à relação jurídica havida entre os servidores públicos estaduais e a Administração Pública. 3. Considerada a iniciativa parlamentar da norma impugnada, é de se reconhecer sua inconstitucionalidade formal (art. 61, §1º, II, c, CF). 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI nº 5.213/RO, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2018 grifo nosso).

No mesmo sentido, casos análogos já submetidos à apreciação deste C. Órgão Especial, *verbis*:

**AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE LEI
COMPLEMENTAR Nº 1.390/2019, DO
MUNICÍPIO DE MOGI GUAÇU, DE
INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE
ALTEROU OS ARTIGOS 1º E 5º, DA LEI
COMPLEMENTAR 1.330/2017
ESTABELECENDO NOVO VALOR E
DATA PARA O REJUSTE DOS**

LDN



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

**SERVIDORES VÍCIO DE INICIATIVA
CARACTERIZADO AO CHEFE DO
EXECUTIVO COMPETE A INICIATIVA
DE LEI QUE DISCIPLINA REGRAS
REFERENTES AO REGIME JURÍDICO
DE SERVIDORES PÚBLICOS OU SUA
REMUNERAÇÃO – OFENSA AO
DISPOSTO NO ARTIGO 24, §2º, "1" E
"4", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL
INCONSTITUCIONALIDADE
DECLARADA DA LEI COMPLEMENTAR
Nº 1.390/2019, DO MUNICÍPIO DE MOGI
GUAÇU AÇÃO PROCEDENTE” (Ação
Direta de Inconstitucionalidade nº
2217280-05.2019.8.26.0000; Rel. Des.
Ferraz de Arruda; j. 11/02/2020).**

**“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº
3.578, DE 17 DE AGOSTO DE 2012, DO
MUNICÍPIO DE UBATUBA/SP, QUE
'ALTERA DISPOSITIVO DA LEI Nº 1771
DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998, E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS', A QUAL,
POR SUA VEZ, DISPÕE SOBRE O
ESTATUTO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO
DO MUNICÍPIO - INICIATIVA ORIUNDA
DO PODER LEGISLATIVO LOCAL -
INVIABILIDADE -
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

LDN



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

CARACTERIZADA - LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA RELACIONADA A REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 4, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES - PRETENSÃO PROCEDENTE” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2253587-26.2017.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi).

A conclusão, portanto, é de que houve supressão de atribuição reservada ao Chefe do Poder Executivo com a consequente imposição de norma que ofende diretamente sua iniciativa legislativa, traduzindo infringência aos artigos 5º, 24, § 2º, item 4, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea “a”, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Por derradeiro, vale a pena reproduzir o seguinte excerto da manifestação da digna Procuradoria Geral de Justiça, *verbis*:

“(…) O ato normativo impugnado apresenta vício de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2016551-26.2020.8.26.0000

inconstitucionalidade formal por violar a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo e a reserva da administração, previstos nos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 4, e 47, XIX, a, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da Carta Paulista. A dispensa do registro de ponto dos integrantes do suporte pedagógico, dos inspetores de alunos e dos auxiliares de educação no período de recesso escolar consiste em matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, constante da reserva da Administração, porque envolve aspectos relativos à disciplina e estruturação de serviços administrativos, ou melhor, à sua organização e funcionamento, assim como à sua reserva de iniciativa legislativa por dizer com o regime jurídico de servidores públicos” (cf. fl. 268).

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 11.491, de 20 de fevereiro de 2017, do Município de Sorocaba, com efeito *ex tunc*. Comunique-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica