



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA JUDICIÁRIA
SJ 6.1 - Serv. de Processamento do Órgão Especial
Palácio da Justiça
Praça da Sé, s/n - Centro - 3º andar - sala 309
São Paulo/SP - CEP 01018-010
Tel: (11) 3117-2680, e-mail: sj6.1.2@tjsp.jus.br

São Paulo, 29 de agosto de 2016.

Ofício n.º 2478 - A/2016-amp
 Direta de Inconstitucionalidade nº 2088990-74.2016.8.26.0000 (**DIGITAL**)
 Número de Origem: 1057/2015
 Autor: Prefeito do Município de Salmourão
 Réu: Presidente da Câmara Municipal de Salmourão

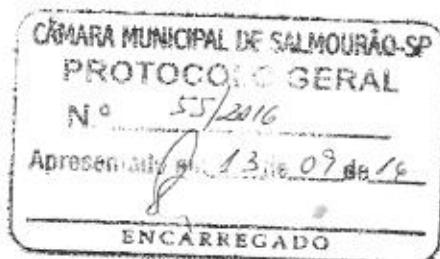
Senhor Presidente,

Permito-me transmitir a Vossa Excelência cópia do V. Acórdão prolatado nos autos de Direta de Inconstitucionalidade supramencionados.

Valho-me da oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de estima e distinta consideração.

PAULO DIMAS DE BELLIS MASCARETTI
 Presidente do Tribunal de Justiça

A
 Sua Excelência, o Senhor
 Presidente da Câmara Municipal de
 Salmourão - SP





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2016.0000547090

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2088990-74.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SALMOURÃO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALMOURÃO.

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 PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 3 de agosto de 2016.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2088990-74.2016.8.26.0000



REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SALMOURÃO

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
SALMOURÃO

EMENTAS:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 1.057, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SALMOURÃO QUE AUTORIZA O EXECUTIVO REPASSAR AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL” - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR DISPONDO SOBRE REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS - INADMISSIBILIDADE - INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - NORMA AUTORIZATIVA - IRRELEVÂNCIA - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITENS 1 E 4, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE

JAE



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2088990-74.2016.8.26.0000

DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

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 legislar sobre matéria atinente ao regime jurídico e à remuneração dos servidores públicos".

"O Prefeito não precisa de autorização do Poder Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência".

VOTO Nº 28.579

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Salmourão em face da Lei nº 1.057, de 11 de dezembro de 2015, que *"autoriza o executivo a repassar aos agentes comunitários de saúde incentivo financeiro adicional"*,



4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2088990-74.2016.8.26.0000

apontando violação aos artigos 5º, 24, parágrafo 2º, 47, incisos XII e XIV, todos da Constituição Paulista.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que a Câmara Municipal de Salmourão exorbitou de sua competência, afrontando o princípio da separação dos poderes, malferindo o disposto no artigo 5º da Carta Bandeirante. Alega, em acréscimo, que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo deflagrar o processo legislativo afeto a servidores públicos, aduzindo que a edilidade interferiu na sua esfera de atuação administrativa. Enfatizando, no mais, que se encontram presentes os pressupostos autorizadores para a concessão da liminar, insiste na suspensão da eficácia da Lei nº 1.057, de 11 de dezembro de 2015, do Município de Salmourão, até decisão definitiva.

Concedida a liminar, a Presidente da Câmara Municipal de Salmourão prestou informações aduzindo que inexiste afronta às normas constitucionais na medida em que o diploma legislativo impugnado apenas autorizou o repasse de verbas pelo Poder Público (fls. 38/42).

O Procurador Geral do Estado não ofereceu defesa em razão de os dispositivos impugnados tratarem de matéria exclusivamente local (fls. 33/34).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2088990-74.2016.8.26.0000

A dnota Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência da ação (fls. 45/60).

É o relatório.

Tenho para mim que a ação é de ser julgada procedente.

O texto impugnado tem a seguinte redação, *verbis*:

“Art. 1º Fica a Prefeitura Municipal de Salmourão autorizada a repassar aos Agentes Comunitários de Saúde vinculados às equipes de Saúde da Família e Unidades Básica de Saúde, os recursos recebidos do Ministério da Saúde pela competência agosto de cada ano, nos termos da Portaria nº 1.599/GM/MS, de 09 de julho de 2011, que estabelece incentivo financeiro adicional para os Agentes Comunitários de Saúde.

Parágrafo único. O montante do repasse será vinculado ao valor recebido do Ministério da Saúde, no último trimestre de cada ano, conforme Portaria nº 314/GM/MS, de 28 de fevereiro de 2014, sendo o valor atualizado conforme os instrumentos normativos subsequentes publicados pelo Ministério da Saúde referente ao incentivo financeiro



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 2088990-74.2016.8.26.0000

adicional dos Agentes Comunitários de Saúde.

Art. 2º O valor indicado no parágrafo único, do artigo 1º, desta Lei, será integralmente repassado aos Agentes Comunitários de Saúde no mês subsequente ao recebimento dos recursos do Ministério da Saúde.

Art. 3º Não haverá incidência de encargos sociais sobre o valor do incentivo financeiro adicional.

Art. 4º As despesas decorrentes desta lei correrão à conta de dotações próprias do orçamento vigente.

Art. 5º Se necessário, o Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” (cf. fl. 18).

Ao que se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria parlamentar que, após veto do alcaide, acabou sendo promulgada pela Presidente da Câmara Municipal (fls. 10/18).

A Constituição Estadual, em seu artigo 24, § 2º, itens 1 e 4, é clara ao atribuir ao Chefe do Poder Executivo a competência exclusiva para a iniciativa de leis que disponham sobre “criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração”, assim como “servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento



7

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 2088990-74.2016.8.26.0000

de cargos, estabilidade e aposentadoria", preceitos normativos que, por simetria, aplicam-se aos Municípios.

A Lei nº 1.057, de 11 de dezembro de 2015, do Município de Salmourão, viola, efetivamente, o artigo 5º, *caput*, da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o artigo 144 da mesma Carta.

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 legislar sobre matéria atinente ao regime jurídico e à remuneração dos servidores públicos.

Na lição de 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 matérias*

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2088990-74.2016.8.26.0000



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*, Malheiros Editores, 17ª edição, 2013, pág. 633).

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, assim como a prática de atos de gestão (artigo 47, incisos II e XIV, da *Carta Paulista*), sendo certo que a ingerência do Poder Legislativo na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes,



9

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 2088990-74.2016.8.26.0000

previsto no artigo 5º, *caput*, da Constituição Estadual.

Destaco, a propósito, casos análogos já submetidos à apreciação deste C. Órgão Especial, *verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 4.811, DE 30 DE JANEIRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE ITATIBA, QUE 'AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A REPASSAR AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS's), INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA RELACIONADA A REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITENS 1 E 4, 47, INCISOS II, XIV

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2088990-74.2016.8.26.0000



*E 144, DA CONSTITUIÇÃO
BANDEIRANTE - PRECEDENTES -
NORMA, ADEMAIS, QUE NÃO
OSTENTA NATUREZA AUTORIZATIVA,
MAS EXPRESSA VERDADEIRO
SENTIDO DE DETERMINAÇÃO -
PRETENSÃO PROCEDENTE" (Ação
Direta de Inconstitucionalidade nº
2210299-96.2015.8.26.0000, Relator
Desembargador Francisco Casconi).*

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade.
Lei do Município de Caraguatatuba que
autoriza o Poder Executivo a conceder
o pagamento de adicional pelo
exercício de atividade insalubre para
ocupante do cargo de Agente
Comunitário de Saúde. Matéria relativa
a servidores públicos. Iniciativa
privativa do Chefe do Executivo.
Impossibilidade de emenda
parlamentar em lei de iniciativa
privativa do Chefe do Poder Executivo
que importe em aumento de despesas.
Inteligência dos artigos 24, §2º, 4, e 25,
da Constituição Estadual. Precedentes.
Ação procedente" (Ação Direta de
Inconstitucionalidade nº
2206928-61.2014.8.26.0000, Relator
Desembargador José Damião Pinheiro*



11
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 2088990-74.2016.8.26.0000

Machado Cogan).

Lembro, ainda, precedentes da
lavra do E. Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

"INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Vencimentos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea 'a', da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos" (ADI nº 3.176/AP, Relator Ministro Cesar Peluso).

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual nº 791/98, que autoriza concessão de 'Abono Especial Mensal'

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2088990-74.2016.8.26.0000



a todos os servidores da Administração Direta do Estado. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação do art. 61, § 1º, II, 'a', da Constituição Federal. 5. Precedentes. 6. Procedência da ação" (ADI nº 1.955/RO, Relator Ministro Gilmar Mendes).

É oportuno ressaltar que o texto normativo impugnado contém expressa determinação de repasse (art. 2º da Lei nº 1.057/2015), usurpando do alcaide a prerrogativa de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade do ato, não sendo ocioso acrescer que o fato de a lei conter expressão de cunho autorizativo não altera o raciocínio desenvolvido uma vez que o Poder Executivo não precisa de autorização para executar ato de sua competência exclusiva, *verbis*:

"1. A lei criada por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, evidencia vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade, não a convalidando a sanção pelo Prefeito



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2088990-74.2016.8.26.0000

Municipal. 2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0198766-82.2012.8.26.0000, Relator Desembargador Itamar Gaino).

Outrossim, vale a pena reproduzir o seguinte excerto da manifestação do digno Procurador de Justiça, *verbis*:

“O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, cuidou de matéria relativa ao regime jurídico de servidores públicos, cuja iniciativa, ante previsão constitucional, cabe ao Chefe do Poder Executivo.

(...)

Assim, quando o Legislativo municipal edita lei disciplinando matéria relativa à remuneração de servidor (adicional), como ocorre no caso, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador, violando, assim, o princípio da separação dos poderes.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, prevista na Constituição Paulista e aplicável

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2088990-74.2016.8.26.0000



aos entes municipais (arts. 24, § 2º, nºs 1 e 4; 144).

(...)

Autorizar o repasse aos Agentes Comunitários de Saúde os recursos recebidos do Governo Federal a título de incentivo financeiro adicional – precisamente o que se verifica na hipótese em exame – é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo.

Nem se alegue que a lei contém mera autorização. A natureza de lei autorizativa não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.

A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei" (fls. 50/51 e 55).

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, *caput*, 24, § 2º, itens 1 e 4, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo, o que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 2088990-74.2016.8.26.0000

conduz ao decreto de procedência.

Ante o exposto, e na esteira do parecer da lavra do eminente Subprocurador-Geral de Justiça, Dr. Nilo Spinola Salgado Filho, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade Lei nº 1.057, de 11 de dezembro de 2015, do Município de Salmourão, com efeito **ex tunc**, comunicando-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica