



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, 13 de janeiro de 2017.

Ofício n.º 3871 - A/2016-amp
Direta de Inconstitucionalidade nº 2119721-53.2016.8.26.0000 (**DIGITAL**)
Número de Origem: 10/2016
Autor: Prefeito do Município de Taquaral
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Taquaral

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
Taquaral - SP

21-01-2017
[Assinatura]



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2016.0000846748

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2119721-53.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARAL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARAL.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, COM EFEITO "EX TUNC", COM RESSALVA. 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), PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, FRANCISCO CASCONI, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, SILVEIRA PAULO, FRANÇA CARVALHO, ARTUR MARQUES, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS E MOACIR PERES.

São Paulo, 9 de novembro de 2016.

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2119721-53.2016.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Taquaral

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Taquaral

Comarca: São Paulo

Voto nº 31.581

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação do artigo 1º da Lei Complementar nº 10, de 06 de maio de 2016, do Município de Taquaral, na parte **(introduzida por emenda parlamentar)** que alterou a redação dos artigos 96 e 113 da Lei Complementar Municipal nº 39, de 31 de dezembro de 1997, dispensando a necessidade de justificativa para faltas abonadas (art. 113) e majorando o período de licença-prêmio de 30 para 90 dias (art. 96).

ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Modificações introduzidas por emendas parlamentares que, nesse caso, não desbordam do tema proposto pelo Chefe do Poder Executivo, e nem desconfiguram o projeto de lei original, porque a finalidade principal da proposição, sob esse aspecto, foi integralmente mantida e preservada.

ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À DISPOSIÇÃO DO ART. 24, § 5º, “1”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Reconhecimento somente em relação ao art. 96. É que esse dispositivo, ao aumentar o prazo da licença-prêmio de 30 para 90 dias, também aumentou o valor da conversão em pecúnia, pois, na proposta original do Poder Executivo, esse valor havia sido mantido em 15 dias (50% da licença-prêmio de 30 dias), com base no art. 103 da LCM nº 39/1997, ao passo que a modificação parlamentar (introduzida pela LCM nº 10/2016) garantiu aos servidores a conversão em pecúnia de 30 dias da licença, dobrando – sob esse aspecto – o valor das despesas previstas no projeto original.

Inconstitucionalidade, nesse caso, que incide sobre o texto integral do art. 96, e não apenas sobre a parte do dispositivo que previu a possibilidade de conversão de 30 dias em pecúnia, pois, se admitida essa hipótese, com manutenção do prazo de licença de 90 dias (e exclusão apenas da parte que estabelece a conversão de 30 dias em dinheiro), a nulidade ficaria ainda mais evidente, porque o período de conversão seria elevado para 45 dias, por força do art. 103 do Estatuto dos Servidores (que prevê a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

possibilidade de conversão de metade da licença-prêmio em pecúnia), nessa parte não modificada pelas propostas legislativas.

Ação julgada parcialmente procedente, com efeito “*ex tunc*”, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé até a data da concessão da liminar, diante de sua natureza alimentar.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo *PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARAL*, com pedido de liminar, tendo por objeto o artigo 1º da Lei Complementar nº 10, de 06 de maio de 2016, na parte (**introduzida por emenda parlamentar**) que alterou a redação dos artigos 96 e 113 da Lei Municipal nº 39, de 31 de dezembro de 1997 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Município de Taquaral), dispensando a necessidade de justificativa para faltas abonadas (art. 113) e majorando o período de licença-prêmio de 30 para 90 dias (art. 96). O autor alega ofensa (a) ao princípio da separação dos poderes (CE, artigos 5º e 24, § 2º, 1) e (b) ao artigo 24, § 5º, “1”, da Constituição Estadual, que não admite o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Houve deferimento de liminar para suspender a eficácia da norma impugnada (fls. 120/121).

O Presidente da Câmara Municipal foi notificado (fl. 132) e prestou as informações de fls. 127/129.

O Procurador Geral do Estado foi citado (fls. 134/135) e apresentou manifestação a fls. 137/138, alegando que os dispositivos da lei impugnada versam sobre matéria exclusivamente local, motivo por que não tem interesse na causa.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A douta Procuradoria de Justiça, com as considerações de fls. 142/157, opinou pela procedência parcial da ação.

É o relatório.

Os dispositivos acoimados de inconstitucionais são aqueles constantes do documento de fls. 109/111, referentes à Lei Complementar nº 10, de 06 de maio de 2016, na parte que “*altera a Lei Municipal nº 39, de 31 de dezembro de 1997*” e que estão redigidos da seguinte forma (na coluna da direita do quadro abaixo), com destaque em negrito:

<u>PROJETO ORIGINAL DA LEI</u>	<u>ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS POR EMENDAS PARLAMENTARES</u>
Art. 1º. Ficam alterados os artigos da Lei nº 39, de 31 de dezembro de 1997, abaixo discriminados, que passam a vigorar com a seguinte redação:	
Art. 96. Ao funcionário que requerer será concedida licença-prêmio de 30 (trinta) dias, com todos os direitos do seu cargo, após cada quinquênio ininterrupto de efetivo exercício.	<u>Art. 96. Ao funcionário que requerer será concedida licença-prêmio de 90 (noventa) dias, com todos os direitos do seu cargo, após cada quinquênio ininterrupto de efetivo exercício, sendo que o servidor poderá solicitar 30 (trinta) dias em pecúnia a critério de concessão pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Chefe do Poder Legislativo.</u>
Art. 103. Ao funcionário que completar 5 (cinco) anos de ininterrupto e efetivo exercício poderá, a critério da Administração, ser concedido o direito de receber, em dinheiro, a metade da licença-prêmio a que fizer jus, se assim o requerer no prazo de até 30 (trinta) dias antes do início da fruição da licença.	
Art. 113. As faltas ao serviço, até o máximo de 06 (seis) por ano, não excedendo uma por mês, poderão ser abonadas, por motivo devidamente justificado à chefia imediata, no primeiro dia em que o funcionário comparecer ao serviço, desde que comunique a falta com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro horas).	<u>Art. 113. As faltas ao serviço, até o máximo de 06 (seis) por ano, não excedendo uma por mês, poderão ser abonadas, desde que comuniquem a falta com antecedência mínima de 24 horas.</u>
Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.	

O autor alega ofensa não só ao princípio da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

separação dos poderes, mas também ao artigo 24, § 5º, 1, da Constituição Estadual, que não admite o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

A ação é parcialmente procedente.

Conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, *"o poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa - as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa"* (ADI 973 MC/ AP, Rel. Min. Celso de Melo, j. 17/12/1993).

Assim, embora o Poder Legislativo detenha competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, tal competência deve observar duas limitações: *"a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática); b) a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF)” (STF, ADI nº 3.288-MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Brito, j. 13.10.2010).

No presente caso, como projeto de lei original, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (fls. 38/41) teve como objetivo principal a alteração (parcial) do regime jurídico dos servidores públicos, no que se refere à disciplina de afastamentos, concessão de licença saúde, licença maternidade, licença paternidade, licença-prêmio e faltas abonadas, não se há de cogitar de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, ao menos pelo fundamento referente à suposta falta de pertinência temática.

É que as modificações introduzidas pelas emendas parlamentares, nesse caso, incidiram exclusivamente sobre o tema referente ao prazo da licença-prêmio e ao cabimento de faltas abonadas, não desbordando do tema proposto do Chefe do Poder Executivo, e nem descaracterizando o projeto de lei original, porque a finalidade principal da proposição, sob esse aspecto, foi integralmente mantida e preservada, daí porque – ao menos sob esse fundamento (referente à pertinência temática) – a ação é improcedente.

Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar que instituiu programa de recuperação fiscal no município. Projeto de lei de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal. Alteração por emenda parlamentar. Legítimo exercício do poder de emenda garantido à Câmara Municipal. Vício de iniciativa não caracterizado. Pertinência temática verificada. Emenda parlamentar que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

não acarretará aumento de despesa pública. Ausência de violação à separação dos poderes. Inexistência de afronta à razoabilidade. Pedido julgado improcedente” (ADIN nº 2225612-97.2015.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 03/08/2016).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Substitutiva 08/15 ao PLO 25/15 Lei de Subvenções 2016, de Martinópolis. Inconstitucionalidade não configurada. Dispositivo oriundo de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em harmonia com o ordenamento constitucional paulista. Respeito ao artigo 175, §§ 2º e 3º da Constituição Estadual, editado em simetria com os §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal. Entendimento no C. Órgão Especial. Ação improcedente” (ADIN nº 2037960-97.2016.8.26.0000, Rel. Des. Borelli Thomaz, j. 21/09/2016).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.046, de 19 de setembro de 2014, do Município de Cachoeira Paulista, editada a partir de proposta do Prefeito e modificações impostas pelo Legislativo, que autorizou o Poder Executivo a alterar o valor da subvenção repassada à Santa Casa de Misericórdia Emendas aditivas apresentadas que não importam em aumento das despesas públicas e guardam inteira pertinência temática com o projeto original Alterações, portanto, que não desfiguraram o objeto da proposta do Executivo, arredando a alardeada violação aos preceitos dos artigos 5º, 25 e 150 da Constituição Estadual Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI nº 2023545-46.2015, Rel. Des. PAULO DIMAS MASCARETTI, j. 26.08.2015).

Em um ponto, entretanto, assiste razão ao requerente.

É que ao aumentar o prazo da licença-prêmio de 30 para 90 dias, o dispositivo impugnado também aumentou o valor da conversão em pecúnia, pois, na proposta do Poder Executivo, esse valor



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

havia sido mantido em 15 dias (50% da licença-prêmio), com base no art. 103, ao passo que a modificação parlamentar garantiu a conversão de 30 dias da licença (art. 96), dobrando – sob esse aspecto - o valor das despesas previstas no projeto original.

Daí decorre o reconhecimento de inconstitucionalidade do art. 96 (na redação introduzida pela Lei Complementar Municipal nº 10, de 06 de maio de 2016), por ofensa à disposição do art. 24, § 5º, aplicável aos municípios por força do art. 144, ambos da Constituição Estadual.

E a inconstitucionalidade, nesse caso, incide sobre o texto integral do art. 96, e não apenas sobre a parte do dispositivo que previu a possibilidade de conversão de 30 dias em pecúnia, pois, se admitida essa hipótese, com manutenção do prazo de licença de 90 dias (e exclusão apenas da parte que estabelece a conversão de 30 dias em pecúnia), a nulidade ficaria ainda mais evidente, porque o período de conversão subiria para 45 dias, por força do art. 103 do Estatuto dos Servidores, nessa parte não modificada pelas propostas legislativas:

“Art. 103. Ao funcionário que completar 5 (cinco) anos de ininterrupto e efetivo exercício poderá, a critério da Administração, ser concedido o direito de receber, em dinheiro, a metade da licença-prêmio a que fizer jus, se assim o requerer no prazo de 30 (trinta) dias antes do início da fruição da licença”.

Assim, sob esse fundamento (relacionado ao aumento das despesas previstas na proposta original do Poder Executivo), deve ser reconhecida a inconstitucionalidade do art. 96 (na redação dada pelo artigo 1º da Lei Complementar nº 10, de 06 de maio de 2016), por



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ofensa à disposição do artigo 24, § 5º, “1”, da Constituição Estadual.

Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante:

“EMENTA. Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo 3º do artigo 3º da Lei nº 2.527/2016, do Município de Itapeverica da Serra. Dispositivo incluído por emenda parlamentar a projeto do Executivo. Redução da jornada de trabalho dos ocupantes do cargo que indica sem prejuízo da remuneração. Emenda que se distanciou do tema regulado no projeto de lei e veio a gerar elevação de despesa. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente, com modulação quanto aos efeitos anteriores à liminar” (ADIN nº 2102221-71.2016.8.26.0000, Rel. Des. Arantes Theodoro, j. 28/09/2016).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que dispõe sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos pertencentes ao quadro de pessoal da Prefeitura de Novo Horizonte. Projeto de lei de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal. Matéria de iniciativa privativa. Emenda parlamentar que acarreta aumento de despesa. Impossibilidade. Excesso do poder de emendar verificado. Inconstitucionalidade configurada. Pedido julgado procedente” (ADIN nº 2090007-48.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bártoli, j. 10/08/2016).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão que envolve o inciso V do art. 1º da Lei nº 6.055/2015, que alterou o art. 26 da Lei nº 5.119/2008, do município de Birigui Emenda parlamentar que acrescenta cargos ao texto originalmente elaborado pelo Prefeito Inadmissibilidade Ainda que legítima a prática de emenda, deve-se observar os limites legais de pertinência temática e não aumento de despesas Projeto de lei que prevê a admissão para os cargos de docente nas escolas de tempo integral por meio de concurso público Inclusão de gestores e demais especialistas em educação, pelo Legislativo, que descaracteriza o dispositivo legal criado e implica ampliação de despesas Iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Configuração da inconstitucionalidade Ação procedente” (ADIN nº 2249227-19.2015.8.26.0000,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Rel. Des. Álvaro Passos, j. 27/07/2016).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei n. 2.542/2015 do Município de Castilho Emenda, de iniciativa parlamentar, que aumentou de 1% para 7% a remuneração dos servidores municipais inicialmente prevista em projeto de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo Inexistência de ofensa ao princípio da separação dos poderes Aumento de despesa, porém, que afronta o planejamento global municipal Violação ao artigo 24, parágrafo 5º, nº 1, da Constituição Estadual, e artigo 63, inciso I, da Constituição Federal Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei” (ADIN nº 2197040-34.2015.8.26.0000, Rel. Des. Sérgio Rui, j. 02/03/2016).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Anexos nº VI e VII da Lei n. 9.682/2015, do Município de Santo André, que determinaram a reclassificação dos cargos de Auditor II e III e Calculista do quadro da Prefeitura Municipal, ocasionando aumento de despesas Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, 1, e § 5º, 1, e 144 da Constituição Estadual Vício formal de iniciativa Emenda de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Inconstitucionalidade configurada Ação julgada procedente” (ADIN nº 2140151-60.2015.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 09/12/2015)

Impõe-se, entretanto, a modulação dos efeitos do julgado, por razões de segurança jurídica, não *“por desamor ou menosprezo à lei, mas por ser impossível desconhecer o valor adquirido por certas situações de fato constituídas sem dolo, mas eivadas de infrações legais a seu tempo não percebidas ou decretadas”* (Miguel Reale, in *“Revogação e Anulamento do Ato Administrativo”*, Forense, 1968, p. 83).

Conforme já decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante, *“não se afigura lógico ou razoável exigir a reposição de todos os valores*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

pagos ao funcionalismo público municipal com esteio na legislação ora tida por inconstitucional, máxime porque se trata de verbas de caráter alimentício, percebidas de boa-fé, afigurando-se, portanto, irrepetíveis; deve-se, então, reconhecer a presença de razões de segurança jurídica na espécie, de molde a recomendar que os efeitos da presente declaração projetem-se apenas a partir da presente sessão de julgamento, ficando então imediatamente cessado o pagamento de qualquer verba instituída em favor dos servidores” (comissionados) “com esteio nas aludidas disposições legais municipais, afastada, porém, a devolução dos valores anteriormente percebidos a esse título pelos respectivos beneficiários” (ADIN nº 2128351-35.2015.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 09/12/2015).

Ante o exposto, julga-se parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 96 da Lei nº 39, de 31 de dezembro de 1997, na redação (decorrente de emenda parlamentar) dada pela Lei Complementar nº 10, de 06 de maio de 2016, ambas do Município de Taquaral, com efeito “*ex tunc*”, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé até a data da concessão da liminar, diante de sua natureza alimentar.

FERREIRA RODRIGUES

Relator