



170/2022

fls. 725

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2253196-32.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35290

*Resolução 266/2000
Publicado no DJE em 05/07/2022*

Registro: 2022.0000460004

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2253196-32.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 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 IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, LUIZ ANTONIO DE GODOY, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA E AROLDI VIOTTI.

São Paulo, 8 de junho de 2022.

CRISTINA ZUCCHI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2253196-32.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35290

Autor: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Resolução nº 266, de 29 de junho de 2000, da Câmara Municipal de Sorocaba, que dispõe sobre a concessão de licença-prêmio a funcionários da Câmara Municipal de Sorocaba, na redação dada pelas Resoluções nº 299, de 11 de novembro de 2004, e nº 411, de 24 de abril de 2014, ambas da Câmara Municipal de Sorocaba. Alegação de violação à reserva absoluta de lei para disciplinar a remuneração dos servidores do Poder Legislativo. Edição posterior da Lei nº 11.969/2019, oriunda do Projeto de Lei nº 107/2019, de iniciativa parlamentar, a qual concede licença-prêmio aos servidores comissionados da Câmara Municipal, regularizando-se, assim, o ordenamento jurídico. Ausência, portanto, de inconstitucionalidade a ser declarar, o que conduz à improcedência do pedido. Precedentes deste C. Órgão Especial.

Ação improcedente.

O Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou a presente ação, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 266, de 29 de junho de 2000, da Câmara Municipal de Sorocaba, que dispõe sobre a concessão de licença-prêmio a funcionários da Câmara Municipal de Sorocaba, na redação dada pelas Resoluções nº 299, de 11 de novembro de 2004, e nº 411, de 24 de abril de 2014, ambas da Câmara Municipal de Sorocaba.

Alega o autor que a matéria disposta no ato normativo impugnado (regime jurídico de servidores públicos) não poderia ser veiculada em Resolução da Câmara Municipal, por violação ao princípio da reserva absoluta de lei, bem como por ser de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2253196-32.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35290

nos termos do art. 24, § 2º, da Carta Paulista, e que a sua iniciativa pelo Poder Legislativo fere o princípio da Separação dos Poderes, previsto no art. 5º da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista.

Pedi, por isso, fosse declarada a inconstitucionalidade, por vício formal, da Resolução nº 266, de 29 de junho de 2000, em sua redação original e na redação dada pelas Resoluções nº 299, de 11 de novembro de 2004, e nº 411, de 24 de abril de 2014, da Câmara Municipal de Sorocaba.

Não houve pedido liminar.

O Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba se manifestou às fls. 694/701 pela constitucionalidade da fixação da remuneração dos servidores do Poder Legislativo por meio de Resolução, nos termos do que dispõe os artigos 22 e 73, § 3º, da Lei Orgânica do Município. Afirma ainda que se percebeu, posteriormente, que a Resolução não era o instrumento legal mais adequado para disciplinar a matéria, tendo então sido editada a Lei nº 11.969/2019, oriunda do Projeto de Lei nº 107/2019, a qual concede licença-prêmio aos servidores comissionados da Câmara Municipal (fls. 234/262), de sorte que os atos praticados e direitos adquiridos em decorrência da Resolução nº 266/2000, com as modificações efetuadas pelas Resoluções nº 299/2004 e nº 411/2014, encontram-se devidamente convalidados pela Lei nº 11.969/2019, de modo que o pedido deve ser julgado improcedente, ou, ao menos, que sejam modulados os efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir do início da vigência da lei em comento.

Citada, a dd. Procuradoria Geral do Estado deixou decorrer *in*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2253196-32.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35290

albis o prazo legal sem manifestação (fls. 692).

O i. Subprocurador-Geral de Justiça manifestou-se às fls. 713/719, reiterando os termos da inicial e insistindo na procedência da ação. Consta da ementa do r. parecer:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 266, DE 29 DE JUNHO DE 2000, DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA. PRELIMINAR. PARAMETRICIDADE. MÉRITO. PROCESSO LEGISLATIVO. RESERVA DE LEI. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME JURÍDICO. LICENÇA-PRÊMIO. MODULAÇÃO DE EFEITOS. EXONERAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DOS VALORES PERCEBIDOS PELOS BENEFICIÁRIOS. PROCEDÊNCIA.

1. Nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, não é admissível o contraste da lei local impugnada com a Lei Orgânica Municipal, dado que o exclusivo parâmetro da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal é a Constituição Estadual.

2. A disciplina de licença-prêmio é elemento do regime jurídico de servidores públicos, cujo tratamento demanda a reserva de lei.

3. A única medida de modulação de efeitos admissível na hipótese de norma que institui remuneração ou vantagem inconstitucional é a exoneração de devolução dos valores percebidos pelos beneficiários, em homenagem à segurança jurídica expressa pela confiança legítima, desde que baseada na boa-fé, de modo a garantir-lhes a irrepetibilidade de aportes, considerada, ainda, sua natureza alimentar. Não há amparo à permanência ou continuidade da percepção da remuneração ou vantagem tsnadas por inconstitucionalidade.

4. Procedência do pedido.”.

É o relatório.

De proêmio, deve ser apontado que o controle de constitucionalidade, pela via de ação, só se justifica e é viável quando se tratar de revisão da constitucionalidade da norma impugnada em face de dispositivos constitucionais que consubstanciem parâmetros da constitucionalidade estabelecida pelo sistema vigente. E, *in casu*, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, só é possível a averiguação da compatibilidade entre a lei



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2253196-32.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35290

municipal analisada e o parâmetro constitucional estadual.

Da mesma forma, nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, não cabe o exercício do controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição Federal, mas tão somente em face da Constituição Estadual, salvo quando se trate de norma de observância obrigatória.

Nesta feita, fica afastada a análise da constitucionalidade da norma impugnada tendo como parâmetro os artigos da Lei Orgânica do Município de Sorocaba apontados pelo requerido.

Feita tal premissa, passa-se à análise do mérito.

A presente ação tem como objetivo o reconhecimento da inconstitucionalidade da fixação de licença-prêmio aos servidores do Poder Legislativo por meio da Resolução nº 266, de 29 de junho de 2000, na redação dada pelas Resoluções nº 299, de 11 de novembro de 2004, e nº 411, de 24 de abril de 2014, todas da Câmara Municipal de Sorocaba, e que tem a seguinte redação:

“Art. 1º O servidor público ocupante de cargo de provimento em comissão, não pertencente ao quadro efetivo da Câmara Municipal, fará jus à licença-prêmio na proporção de 1/20 (um vinte avos) do salário, por mês de efetivo exercício, quando de sua exoneração ou a cada 5 (cinco) anos de efetivo exercício.

§1º Somente fará jus ao benefício o servidor que, exonerado, não seja nomeado em outro cargo em comissão no período de três meses contado da data da exoneração.

§2º Será considerado, para efeito de cálculo do valor da licença-prêmio, a média salarial dos cargos ocupados pelo servidor público, relativamente a cada período aquisitivo, calculados sobre



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2253196-32.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35290

os respectivos salários vigentes na época da concessão.

Art. 2º As despesas decorrentes com a execução da presente Resolução correrão por conta de verbas próprias consignadas no orçamento.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação”.

Aduz o requerente que compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei para a fixação da remuneração de seus servidores, **não se admitindo a edição de resolução para tanto**, por violação aos arts. 5º, 24 § 2º e 144 da Constituição Estadual.

Pois bem. Durante a instrução do feito, o Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba informou e demonstrou, através dos documentos de fls. 234/262, a edição da Lei nº 11.969/2019 (fls. 258/259), originada de Projeto de Lei de iniciativa da Mesa da Câmara Municipal, a qual “*dispõe sobre concessão de Licença-Prêmio aos servidores comissionados da Câmara Municipal de Sorocaba e dá outras providências*”, **nos exatos termos da Resolução ora impugnada.**

Consta da justificativa do projeto de lei que culminou na referida norma que o seu objetivo “*visa regularizar a concessão de licença prêmio aos servidores comissionados que não pertencem ao quadro de servidores efetivos da Câmara Municipal de Sorocaba (...) visa meramente adequar a concessão do benefício ao instrumento legal adequado, ou seja, Lei, não gerando, todavia, qualquer nova despesa, na medida em que já é concedido há quase dezenove anos, através da Resolução nº 266, de 29 de junho de 2000 e suas alterações posteriores*”. (fls. 261/262)

Com a edição de referida lei sanou-se a inconstitucionalidade apontada na inicial, ou seja, que a fixação de remuneração dos servidores da Câmara Municipal não pode ser prevista por meio de Resolução.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2253196-32.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35290

De se registrar ainda que, diversamente do entendimento esposado pelo requerente, a iniciativa de leis que dispõem sobre remuneração e vantagens dos servidores da Câmara Municipal são de **iniciativa parlamentar**, nos termos do art. 20, III, da Constituição Estadual¹, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da mesa Carta Paulista, e não reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Assim também já decidiu este C. Órgão Especial:

“Ementa: Direta de Inconstitucionalidade. Itatinga. Lei Orgânica do Município. Exclusão do artigo 22, I, letra C e também da expressão "bem como fixação e alteração de seus vencimentos", encontrável no parágrafo único do artigo 112. Tema controvertido: **remuneração dos servidores da Câmara que era estabelecida por meio de resolução. Impossibilidade. Exigência de lei específica com iniciativa do próprio Legislativo.** Violação dos artigos 5º, §1º, 20, III e 144 da Constituição Estadual. Ação procedente²”

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Vargem Grande do Sul. Ação proposta pelo Procurador-Geral de Justiça (...) Alegação de inconstitucionalidade por inobservância do processo legislativo estabelecido pela Constituição Estadual reproduzindo regramento fixado pela Constituição Federal. Disposições da Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno da Câmara que afrontam normas atinentes ao processo legislativo, cuja observação pelos Municípios é obrigatória. Adoção de espécie normativa diversa da estabelecida constitucionalmente. Competência privativa da Câmara Municipal para dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, sem a participação do Chefe do Poder Executivo. Hipótese de utilização da espécie normativa "Resolução".

¹ Constituição Paulista - “Artigo 20 Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

[...]

III - dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a **iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.” (n/ grifos)

² ADIN nº 2236295-86.2021.8.26.0000, Rel. Des. Costabile e Solimene, j. 04.05.2022.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2253196-32.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35290

Ressalvada a constitucionalidade parcial da Lei nº 2.647/2006 no tocante à remuneração dos servidores, haja vista ser matéria a ser tratada por meio de lei de iniciativa da Câmara Municipal bem como do art. 25, III, parte final, da Lei Orgânica do Município de Vargem Grande do Sul e art. 20, inciso I, alínea "d", parte final, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vargem Grande do Sul, por estabelecerem à Câmara Municipal iniciativa de lei para tratar de remuneração de seus servidores. Afronta ao art. 20, III, c.c. o art. 144, da Constituição Estadual. Ação parcialmente procedente, com modulação de efeitos, ressalvada a irrepetibilidade dos valores³” (n/ grifos)

“(…) quanto à Resolução nº 187, de 19 de maio de 2011, da Câmara Municipal de Embu das Artes, é de se anotar que além da inconstitucionalidade material, verifica-se também inconstitucionalidade formal, sendo que a antiga prática de fixar e alterar remuneração de servidores através de outros meios que não a lei formal, não é mais juridicamente tolerada.

O artigo 24, §2º, 1, da Constituição Estadual, que reproduz o artigo 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal, determina que a criação de remuneração na Administração direta e autarquias dependem de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, referindo-se apenas a cargos, funções ou empregos no Executivo e Judiciário (...)

Assim, da mesma forma, **o Legislativo dispõe de competência privativa para dispor sobre o assunto, devendo ser feito através de lei formal, conforme o disposto na Constituição Estadual e na Constituição Federal, não podendo disto destoar o Poder Legislativo Municipal criando vantagens pecuniárias através de Resolução (...)**⁴” (n/ grifos)

Não há, portanto, inconstitucionalidade a declarar, o que conduz à improcedência do pedido, conforme jurisprudência deste C. Órgão Especial em caso análogo:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Tupã. Resolução n. 02, de 11 de maio de 2015, do Município de Tupã, que “Disciplina o Regime Jurídico, Quadro de Pessoal e o novo Sistema

³ ADIN nº 2237766-74.2020.8.26.0000, Rel. Des. Damião Cogan, j. 09.03.2022.

⁴ Trecho da fundamentação extraída da ADIN nº 2239025-07.2020.8.26.0000, Rel. Damião Cogan, j. 09.02.2022.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2253196-32.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35290

Remuneratório para os servidores e dá outras providências”. Normas relativas à organização dos servidores da Câmara Municipal que se inserem na competência do Poder Legislativo, exercível por meio da edição de Resolução. **Dispositivos pertinentes a remuneração e vantagens convalidados por Lei Complementar Municipal, de iniciativa da Mesa da Câmara Municipal. Satisfeita a exigência de lei em sentido estrito, nos termos do art. 20, III, da Constituição Estadual Inconstitucionalidade não improcedente**⁵. (n/ grifos)

Ante o exposto, julgo a ação improcedente, nos termos do v. acórdão.

CRISTINA ZUCCHI

Relatora

⁵ ADIN nº 2147246-05.2019.8.26.0000, Rel. Des. Aguilar Cortez, j. 27.11.2019