



Declarada a
inconstitucionalidade
conforme ADIN nº
2050067-42.2017.8.26.0000

LEI N. 9431, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2016

Dispõe sobre a redução da jornada de trabalho dos funcionários da administração pública, direta e indireta do município, ocupantes do cargo de Agente Administrativo, locados nas unidades de saúde.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, tendo em vista o parágrafo único do Art. 77 combinado com o inciso IV do Art. 49 da Lei Orgânica Municipal, PROMULGA a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído para os servidores públicos desta municipalidade, que atuam nos cargos de Agente Administrativo e que estejam lotados nas unidades de saúde, uma jornada de trabalho de seis horas diárias.

Parágrafo único. Os Agentes Administrativos, a que se refere este artigo, somente farão jus a jornada de seis horas quando lotados nas Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Hospital de Clínicas Sul, Hospital Municipal e Laboratório Central.

Art. 2º A aplicação da presente lei não poderá ser motivo de redução de salário, bem como de quaisquer benefícios.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário "Mário Scholz", 16 de novembro de 2016.


SHAKESPEARE CARVALHO
Presidente



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2017.0000616481

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2050067-42.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. 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), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, 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, SILVEIRA PAULILO, EUVALDO CHAIB, ADEMIR BENEDITO E PEREIRA CALÇAS.

São Paulo, 16 de agosto de 2017.

XAVIER DE AQUINO
RELATOR
 Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
 2050067-42.2017.8.26.0000

AUTOR(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ
 DOS CAMPOS

RÉU(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO
 JOSÉ DOS CAMPOS

COMARCA: SÃO PAULO (*ÓRGÃO ESPECIAL*)

VOTO Nº 30.270

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.431/2016, do Município de São José dos Campos, de iniciativa parlamentar que “dispõe sobre a redução de jornada de trabalho dos funcionários da administração pública direta e indireta do Município, ocupantes do cargo de agente administrativo, lotados nas unidades de Saúde. Inocorrência de afronta aos arts. 25 em 169 da Carta Estadual, na medida em que esta Corte, por seu Colendo Órgão Especial, firmou entendimento no sentido de que a promulgação de lei sem a especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio impede, quando muito, a exequibilidade dentro do mesmo exercício em que editada. Vício de iniciativa. Ocorrência. Regime jurídico do servidor público Municipal que é de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Rol de competências do artigo 24, § 2º da Carta Paulista que é taxativo, não comportando interpretação ampliada. Ação procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 9.431, de 16 de novembro de 2016, do Município de São José dos Campos, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a redução de jornada de trabalho dos funcionários da administração pública direta e indireta do Município, ocupantes do cargo de agente administrativo, lotados nas unidades de Saúde”.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Alega o Autor que não obstante tenha sido vetado o Projeto de lei, a norma foi promulgada, incorrendo em flagrante afronta aos artigos 5º, 24, § 2, n. 4 e 144, todos da Constituição Estadual, uma vez que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que cuidam dos servidores públicos do município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, o que encontra sede também no artigo 65 da LOM; destarte, a norma impugnada apresenta vício de inconstitucionalidade formal, impondo-se o reconhecimento de sua inconstitucionalidade; acrescenta que a norma impugnada traduz impacto financeiro nas contas públicas, violando os artigos 25 e 169 da Carta Paulista.

Processada com liminar, prestou informações o Presidente da Câmara Municipal de São José dos Campos (fls. 496/498), batendo-se pela constitucionalidade da lei.

O d. Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls.861/862).

Parecer da i. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência do pedido.

É o relatório.

A ação procede.

Trata-se de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 9.431, de 16 de novembro



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

de 2016, do Município de São José dos Campos, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a redução de jornada de trabalho dos funcionários da administração pública direta e indireta do Município, ocupantes do cargo de agente administrativo, lotados nas unidades de Saúde”.

Este é o texto da norma:

“Dispõe sobre a redução da jornada de trabalho dos funcionários da administração pública, direta e indireta do município, ocupantes do cargo de Agente Administrativo, locados nas unidades de saúde.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, tendo em vista o parágrafo único do Art. 77 combinado com o inciso IV do Art. 49 da [Lei Orgânica](#) Municipal, PROMULGA a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído para os servidores públicos desta municipalidade, que atuam nos cargos de Agente Administrativo e que estejam lotados nas unidades de saúde, uma jornada de trabalho de seis horas diárias.

Parágrafo único. Os Agentes Administrativos, a que se refere este artigo, somente farão jus a jornada de seis



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

horas quando lotados nas Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Hospital de Clínicas Sul, Hospital Municipal e Laboratório Central.

Art. 2ª A aplicação da presente lei não poderá ser motivo de redução de salário, bem como de quaisquer benefícios.

Art. 3ª Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário "Mário Scholz", 16 de novembro de 2016.

SHAKESPEARE CARVALHO

Presidente"

De antemão, mister afastar a alegada afronta ao artigo 25 da Carta Estadual.

É que esta Corte, por seu Colendo Órgão Especial firmou entendimento no sentido de que a promulgação de lei sem a especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio impede, quando muito, a exequibilidade dentro do mesmo exercício. Neste sentido, aliás, confira-se julgado da lavra



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

do e. Desembargador Márcio Bartoli¹ que assim deixou assente:

“Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, esses gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.

Entende-se, desse modo, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas

¹ ADI 2090007-48.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, j. em 10/08/2016



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

finanças.”

O mesmo se faz em relação à alegada afronta ao artigos 169 da Carta Estadual.

Verifica-se do texto da Lei Municipal nº 9.431, de 16 de novembro de 20016, que, de fato, não traz ela em seu bojo dotação orçamentário-financeira para atender ao impacto financeiro-orçamentário que decorre da redução de horas trabalhadas pelos agentes administrativos da Saúde; por esta razão, num primeiro momento, haver-se-ia de proclamar sua inconstitucionalidade, por ferir o artigo 169 da Constituição Estadual que dispõe:

“Artigo 169 - A despesa de pessoal ativo e inativo ficará sujeita aos limites estabelecidos na lei complementar a que se refere o art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou a alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

1 - se houver prévia dotação orçamentária, suficiente para atender às projeções de despesa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

2 - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.".

Neste passo, já se decidiu alhures que: "*a ausência de lastro financeiro-orçamentário apenas compromete a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência.*" E acrescenta; "Com efeito, *'inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo'* (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)" (fls. 354).

Na oportunidade do julgamento da ADI 00171102-84.2013.8.26.000 em 21 de agosto de 2013, o Desembargador Antonio Luiz Pires Neto deixou assente, sobre o tema, que:

"Obviamente, essas exigências não constituem pressupostos de validade, em si, da lei concessória da vantagem funcional, mas tão-somente da legitimidade do pagamento desta. Do contrário, haver-se-ia de acrescentar o instinto premonitório às qualidades que devem ser exibidas pelos encarregados da elaboração da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

LDO e do orçamento, para que se pudesse assegurar, na LDO alusiva a determinado exercício, de ordinário editada em julho, autorização prévia para leis da espécie, eventualmente elaboradas no curso do segundo semestre do ano em causa.

Nesse sentido, o voto do eminente Ministro Célio Borja, na ADI 484 (cautelar), onde foi observado 'que a inexistência de autorização na lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutáveis no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas. Mas não as invalida, nem nulifica. Na verdade, o objetivo da norma é prevenir a efetivação de despesas não autorizadas, capazes impossibilitarem a execução do orçamento aprovado, nada impedindo que uma despesa não autorizada para um determinado exercício venha a sê-lo para exercício posterior.

Por outro lado, parece fora de dúvida que, uma vez autorizada para determinado exercício, a vantagem incorpora-se definitivamente à despesa pública, dispensando-se nova autorização para os exercícios futuros.

Ainda sob esse aspecto, destaca-se o fundamento adotado pelo Ministro Maurício Corrêa no julgamento da ADI nº 1.428-5: "Há



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

precedentes desta Corte, em situações semelhantes, que interpretaram as disposições dos incisos I e II do par. Único do art. 169 da Constituição, atenuando o seu rigor literal, ao entenderem que é, tão-somente, a aplicação da lei que está condicionada às restrições constitucionais nele previstas, e não o processo legislativo".

Este tem sido o entendimento deste C. Órgão Especial, consoante se pode conferir na ADI N° 2181349-14.2014.8.26.0000, Rel. Machado Cogan, j. em 08/04/2015, entre outros.

Portanto, de afronta aos artigos 25, 169, § único, 1 e 2 da Carta Estadual, não se há cogitar.

Não obstante, a norma está, de fato, maculada pela inconstitucionalidade, por afronta aos artigos 5º e 24, § 2º, número 4 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da citada Carta, assim reproduzido:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

(...)."

Trata-se, assim, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo de propor projetos de lei que disponham, entre outros assuntos, de seus servidores públicos e respectivo regime jurídico (artigos 61, § 1º, inciso II, alínea c, da Constituição Federal, reproduzido na Constituição Estadual pelo artigo 24, § 2º, 4).

Sobre o tema escreve Hely Lopes Meirelles que:

"leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública"



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Municipal, a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (...) A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e a votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do Executivo².

Na oportunidade do julgamento da ADI nº 2228663-53.2014.8.26.0000, de minha Relatoria, aliás, deixei assente sobre o tema que:

O artigo 24, § 2º, “4”, da Constituição do Estado de São Paulo dispõe competir **exclusivamente** ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre: “4. Servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”.

² Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 17ª ed., 2013, pp. 760/762



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Daí porque a edição de lei parlamentar regulando a lacuna aqui tratada, “dentro do âmbito do Poder Legislativo” nasce viciada, ferindo o equilíbrio entre os Poderes.

Cabe ao Poder Executivo desencadear o processo legislativo dispondo sobre o percentual mínimo para preenchimento de cargos em comissão por servidores de carreira no Município de São Bento do Sapucaí, pois, como adverte Manoel Gonçalves Ferreira Filho, **“o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”**¹.

Em sendo o elenco do artigo 24, § 2º da Carta Bandeirante **taxativo** impõe **interpretação restritiva**, de tal sorte a não comportar a ampliação que permita ao Legislativo a iniciativa de leis do seu rol. No caso presente, cumpre ao Poder Legislativo e por esta razão ele tem legitimidade passiva ad causam impulsionar o processo legislativo de sorte a suprir a lacuna do ato normativo. **Isso não significa, entretanto, que tome para si o dever de facere do Executivo, em ato de ingerência.**

Nesse passo, citando o jurista Veno Zeloso e a obra “Controle Jurisdicional de Constitucionalidade”, 2ª



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

edição, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2000, p. 257, o Desembargador PAULO DIMAS MASCARETTI deixou assente, na oportunidade do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 2213326-24.2014.8.26.0000, j. em 29 de abril de 2015, que:

“Claro, a ingerência de outro Poder, neste campo, deve ser limitada, cuidadosa. Não se pode pretender ferir um dos esteios do regime democrático, que é o princípio da divisão dos poderes, embora seja princípio, hoje, marcado pela harmonia, pela interdependência...”.

Em suma: a disciplina do regime jurídico dos servidores públicos é matéria que a Constituição reservou à iniciativa do Executivo, não podendo o Legislativo tomar a iniciativa a respeito, razão pela qual o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma guerreada é de rigor.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.431, de 16 de novembro de 2016, do Município de São José dos Campos.

XAVIER DE AQUINO

RELATOR