



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

**Registro: 2020.0000594881**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2280914-72.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM AS PRELIMINARES E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC". V.U. USOU DA PALAVRA O EXMO. SR. PROC. WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), 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, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ E ALEX ZILENOVSKI.

São Paulo, 29 de julho de 2020.

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 2280914-72.2019.8.26.0000

VOTO Nº 33046

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS

Requerido: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.849, de 13 de maio de 2019, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que veda a nomeação, pela Administração Pública Direta e Indireta de Valinhos, de pessoas condenadas pela Lei Federal nº 11.340 de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). 1) Preliminares, apontadas pelo requerido, de falha na representação processual do autor e de inépcia da inicial que devem ser afastadas. 2) Mérito. Alegação do autor de violação ao pacto federativo por dispor a norma impugnada sobre direito penal. Descabimento. Norma que dispõe sobre regra atinente à moralidade administrativa, assunto na senda da organização político-administrativa municipal, inserido, pois, no espaço de competência dos Municípios (CF, art. 30). Violação ao pacto federativo que deve ser afastada. Reconhecimento, contudo, da inconstitucionalidade da norma por fundamento diverso. Na ação direta de inconstitucionalidade vige o princípio da causa de pedir aberta, que possibilita o exame do pedido posto em juízo sob qualquer fundamento. Hipótese de vício formal de iniciativa. Matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos. Competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, “4” da Constituição Paulista. Reconhecimento de violação ao princípio da Separação dos Poderes. Precedente recente deste C. Órgão Especial (ADIN 223710-61.2019.8.26.0000, Rel. Francisco Casconi, j. 06.05.2020). Lei nº 5.849, de 13 de maio de 2019, do Município de Valinhos, que deve ser julgada inconstitucional, com efeito *ex tunc*.**

**Ação direta julgada procedente.**

O Prefeito do Município de Valinhos ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.849, de 13 de maio de 2019, que veda a nomeação, pela Administração Pública Direta e Indireta de Valinhos, de pessoas condenadas pela Lei Federal nº 11.340 de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

Sustenta o autor que a lei municipal ora impugnada disciplina matéria de direito penal, pois traz nova consequência restritiva de direitos, advinda de conduta de indivíduos condenados no âmbito da Lei Maria da Penha, invadindo a esfera da competência da União (art. 22, I, da Constituição Federal), e, via de consequência, afronta o pacto federativo.

Diante disso, requereu, liminarmente, a suspensão da vigência e eficácia da Lei nº 5.849, de 13 de maio de 2019, até o final julgamento desta ação, sob o argumento de que restou devidamente demonstrado o *fumus boni juris*, ante a patente inconstitucionalidade formal da norma impugnada, e que o *periculum in mora* reside na necessidade de se resguardar o interesse público, a fim de evitar prejuízos irreparáveis à sociedade local, pela afronta de liberdades individuais colocadas em xeque por uma norma que cria indevidas restrições de ordem penal, bem como pelos prováveis danos diretos à Administração Pública, em razão de futuro ajuizamento de demandas judiciais em desfavor da Municipalidade para se resguardar eventual direito à nomeação em cargo público violado pela restrição imposta pela norma em espeque.

A liminar requerida restou indeferida às fls. 20, nos seguintes termos: “*Em exame perfunctório próprio deste momento processual, não vislumbro presentes os pressupostos legais para a concessão da liminar (art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99). Isto porque, sem avançar sobre o mérito da causa, impõe-se reconhecer, desde logo, que a norma impugnada não dispõe sobre direito penal, mas apenas estabelece restrições à nomeação de pessoa para o exercício de cargo público, o que, a princípio, entendo ser de competência do Município, em razão de sua autonomia administrativa, o que afasta a alegação de inconstitucionalidade por violação ao pacto federativo, pelo que INDEFIRO a liminar pleiteada.*”.

Citada a i. Procuradora-Geral do Estado deixou transcorrer *in albis* o prazo para se manifestar (fls. 75).



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

O Sr. Presidente da Câmara Municipal de Valinhos apresentou informações (fls. 28/66), aduzindo preliminares de inépcia da inicial, por estar desacompanhada dos documentos comprobatórios da impugnação, e de irregularidade na representação processual, sob o argumento de que o autor postula com advogados, porém não apresenta nos autos os instrumentos de mandato de todos. No mais, defende a constitucionalidade da norma impugnada, afirmando que a lei não trata de matéria de competência da União, mas de mera condição de provimento de cargo, ou seja, de matéria de cunho administrativo, cuja iniciativa é dada a todos os entes federados. Aduz que, ao vedar a nomeação de pessoa já condenada, a norma colacionou ao rol de exigências do servidor público nova exigência e não novo requisito de provimento; portanto, não fere nem a competência da União e nem a exclusiva do Poder Executivo local.

O i. Procurador-Geral de Justiça manifestou-se, às fls. 78/90, pela improcedência do pedido. Constatou da ementa do parecer:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.849, DE 13 DE MAIO DE 2.019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE “VEDA A NOMEAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DE VALINHOS DE PESSOAS CONDENADAS PELA LEI FEDERAL Nº 11.340 DE 7 DE AGOSTO DE 2006”. PRELIMINARES. APTIDÃO DA PETIÇÃO INICIAL. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL REGULAR. MÉRITO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CARGO PÚBLICO. PROVIMENTO EFETIVO E EM COMISSÃO. CONDIÇÕES DE PROVIMENTO. PROIBIÇÃO DE INVESTIDURA DE PESSOAS CONDENADAS COM BASE NA LEI MARIA DA PENHA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. CAUSA DE PEDIR ABERTA. RESTRIÇÃO ADEQUADA E COMPATÍVEL COM A HONORABILIDADE NO PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS. IMPROCEDÊNCIA. 1. Inicial acompanhada da lei impugnada, nos exatos termos da Lei Federal n. 9.868/99, sendo despicienda a juntada da cópia de todo o processo legislativo, inexistindo defeito na representação processual do Prefeito, portador de capacidade postulatória nesta via, que subscreveu a vestibular com membros da Procuradoria Municipal do Poder Executivo. 2. A proibição, constante da Lei n. 5.849, de 13 de maio de 2.019, do Município de Valinhos, que veda a nomeação para cargos efetivos e de provimento em comissão na Administração Direta e Indireta local de pessoas que tenham sido condenadas pela Lei Federal n. 11.340/06 (Lei Maria da



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

Penha), é medida normativa adequada e compatível com a honorabilidade que se exige daquele que se investe em qualquer cargo público.

3. Inexiste afronta ao pacto federativo porque a norma municipal não está disciplinando direito penal, esse concebido, de uma forma simplista, como disciplina de direito público que se ocupa de regular o exercício do poder punitivo do Estado, estabelecendo as infrações e suas respectivas penas, senão consiste em norma que fixa condições para o provimento de cargos públicos na medida do interesse local, círculo ao qual o Município detém competência normativa privativa.

4. Ato normativo municipal impugnado não colide com as matérias de iniciativa reservada do Chefe do Executivo.

5. Se o Chefe do Poder Executivo tem iniciativa legislativa reservada para a criação e extinção de cargos públicos e seu provimento (art. 24, § 2º, I e 4, CE; art. 61, § 1º, II, a e c, CF), não se situa, entretanto, no domínio dessa reserva o estabelecimento de condições para o provimento de cargos públicos, a exemplo do deliberado pela jurisprudência relativamente a normas impeditivas do nepotismo e similares à Lei Ficha Limpa.

6. Improcedência do pedido.”

**É o relatório.**

Primeiramente, de rigor o afastamento da preliminar de vício na representação processual do autor.

Nos termos do art. 90, II, da Constituição Estadual<sup>1</sup>, o Chefe do Poder Executivo tem legitimidade para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo municipal, contestados em face da Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse, como ocorre no caso.

A inicial veio assinada pelo Chefe do Executivo Municipal. É o que basta para validar a sua representação processual nos autos, eis que é detentor de capacidade postulatória *intuitu personae* para propor ação direta, “*reconhecendo-se à*

<sup>1</sup> “Artigo 90 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse:” “I - o Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa;” “II - o Prefeito e a Mesa da Câmara Municipal;” “III - o Procurador-Geral de Justiça;” “IV - o Conselho da Seção Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil;” “V - as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, demonstrando seu interesse jurídico no caso;” “VI - os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa, ou, em se tratando de lei ou ato normativo municipais, na respectiva Câmara.”



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

*referida autoridade, independentemente de sua formação, aptidão processual plena ordinariamente destinada apenas aos advogados<sup>2</sup>*”.

Assim, o fato da petição inicial estar também assinada por Procuradores do Município, porém sem procuração nos autos, não invalida a assinatura do Prefeito, o qual detém legitimidade para a propositura da ação direta e também capacidade postulatória para tanto.

Na hipótese de ação direta proposta por autoridade cuja legitimação ativa tem supedâneo no art. 90, II, da Carta Paulista, cabe ao próprio Prefeito Municipal subscrever a petição inicial, sendo-lhe facultado fazê-lo isoladamente ou em conjunto com o Procurador do Município ou advogado habilitado<sup>3</sup>.

No mesmo sentido, o posicionamento deste C. Órgão Especial, em caso análogo:

“(…) Dispõe o art. 90 da Constituição do Estado de São Paulo acerca dos legitimados à propositura da ação direta de inconstitucionalidade: (…)

A legitimidade ativa e a capacidade postulatória, na ação direta de inconstitucionalidade, pertencem, portanto, ao Prefeito do Município (art. 90, II, da Constituição Estadual).

<sup>2</sup> ADIMC 127-AL, Celso de Mello, DJ 04.12.92.

<sup>3</sup> Nos termos do quanto fixado pelo C. Supremo Tribunal Federal: “O art. 103, V, da Lei Maior, em particular, refere-se ao Governador de Estado ou do Distrito Federal, e não ao ente federado. Trata-se, pois, de legitimação conferida pela norma constitucional ao Chefe do Poder Executivo local em caráter intuitu personae, razão pela qual a eles se reconhece, inclusive, excepcional jus postulandi, como decorrência do exercício da função pública. É o que ficou assentado no julgamento da ADI 127 MC-QO/AL (Relator Ministro Celso de Mello, DJ 04.12.1992). (...) Assim, na hipótese de ação direta proposta por autoridade cuja legitimação ativa tem supedâneo no art. 103, V, da Carta Política, cabe ao próprio Governador de Estado ou do Distrito Federal subscrever a petição inicial, sendo-lhe facultado fazê-lo isoladamente ou em conjunto com o Procurador-Geral do Estado ou advogado habilitado”. (ADIN 5.084 RONDÔNIA, Rel. Min. Rosa Weber, j. 20.02.2014).



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

No despacho inicial desta ação, este Relator determinou ao autor que regularizasse a representação processual e o polo ativo da ação (arts. 75, III, e 485, IV e § 3º, do CPC), (...)

O Prefeito Municipal, então, juntou procuração com os poderes especiais e subscreveu a petição inicial da ação, juntada por cópia assinada (fls. 95, 96 e 97/107).

Posteriormente, o Presidente da Câmara prestou informações e alegou a irregularidade na representação processual do proponente (fls. 131/136), porquanto outorgou indevidamente procuração para um “advogado particular” e, ainda, que está impedido de exercer a advocacia porquanto é “Vereador na Cidade de Limeira”

Ocorre que, como já se disse, a legitimidade ativa e a capacidade postulatória pertencem ao Prefeito do Município (art. 90, II, da Constituição Estadual), que pessoalmente subscreveu a peça inicial (...)”<sup>4</sup>.

A preliminar de falha na representação processual do autor não procede, portanto.

Do mesmo modo, impõe-se afastar a preliminar de inépcia da inicial.

Consta do parágrafo único do art. 3º da Lei 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade:

“Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, **devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação**”.

Nos termos da referida lei, o único documento essencial para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade é a cópia do ato normativo impugnado, sendo certo que demais documentos devem ser juntados se necessários

<sup>4</sup> ADIN nº 2083941-81.2018.8.26.0000, Rel. João Carlos Saletti, j. 10.10.2018.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

forem para comprovar a impugnação.

Na hipótese dos autos, irrelevante a juntada da cópia integral do processo legislativo que culminou com a norma ora impugnada.

Assim, não há que se falar em deficiência da inicial porque não juntada a cópia integral do processo legislativo, uma vez que a Lei 9.868/1999 não faz essa exigência.

No mesmo sentido, o parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça sobre as preliminares arguidas (fls. 81):

“Em sede de preliminar, não procedem as alegações da Câmara Municipal de Valinhos.

A inicial veio acompanhada da lei impugnada (fls. 10/11), nos exatos termos da Lei Federal n. 9.868/99, sendo despcienda a juntada da cópia de todo o processo legislativo.

Ademais, inexistente defeito na representação processual do Prefeito, ora autor, que subscreveu a exordial com membros da Procuradoria Municipal do Poder Executivo. Todavia, ainda que se entendesse pela imprescindibilidade da juntada do mandato, tal não acarretaria a extinção do processo, sem resolução de mérito, pela inépcia, senão a intimação do interessado, para regularizar a sua representação processual. De qualquer modo, essa diligência é absolutamente despcienda porque o alcaide detém capacidade postulatória nesta via”.

Ultrapassadas as preliminares, passo ao exame do mérito.

A Lei n. 5.849, de 13 de maio de 2.019, do Município de Valinhos, que veda a nomeação, pela Administração Pública Direta e Indireta de Valinhos, de pessoas condenadas pela Lei Federal nº 11.340 de 7 de agosto de 2006, de iniciativa parlamentar, ostenta a seguinte redação:

“Art. 1º Fica vedada a nomeação, no âmbito da Administração Direta e Indireta, para todos os cargos efetivos e em comissão de livre nomeação e





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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

exoneração, de pessoas que tiverem sido condenadas nas condições previstas na Lei Federal nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha.

Parágrafo único. Inicia-se essa vedação com a condenação em decisão transitada em julgado, até o comprovado cumprimento da pena.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

O autor sustenta ocorrer violação ao pacto federativo, por ser da competência privativa da União dispor sobre direito penal.

Não vislumbro, contudo, a alegada violação ao pacto federativo.

Isto porque a Lei n. 5.849, de 13 de maio de 2.019, do Município de Valinhos, ao estabelecer a vedação de nomeação pela Administração Pública Direta e Indireta de Valinhos de pessoas condenadas pela Lei Maria da Penha, não cuida de matéria específica de direito penal, uma vez que não está criando novo tipo penal ou um novo crime de responsabilidade, bem como não prescreve regras processuais para a apuração da infração.

De se registrar ainda que a norma prevê a vedação à nomeação ao cargo público **até o comprovado cumprimento da pena** a que foi condenado (parágrafo único, do art. 1º da norma impugnada), o que afasta qualquer alegação de que a norma estaria criando efeitos outros à condenação criminal.

A hipótese dos autos visa precipuamente garantir o princípio da moralidade, assunto na senda da organização político-administrativa municipal, inserido, pois, no espaço de competência suplementar dos Municípios (CF, art. 30, II).

Como bem apontado pelo i. Membro do Ministério Público: “*A norma municipal não está disciplinando, como alegou o autor, direito penal - esse*



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

*concebido, de uma forma simplista, como disciplina de direito público que se ocupa de regular o exercício do poder punitivo do Estado, estabelecendo as infrações e suas respectivas penas -, de forma que inexistente qualquer afronta ao pacto federativo. É norma que, como será discorrido, fixa condições para o provimento de cargos públicos na medida do interesse local, círculo ao qual o Município detém competência normativa privativa”.* (fls. 81).

Daí se conclui que a Lei n. 5.849, de 13 de maio de 2.019, do Município de Valinhos não fere o princípio do pacto federativo.

Por outro lado, entendo que a matéria disposta na lei ora impugnada está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal. Nesta feita, a Câmara Municipal de Valinhos, ao deflagrar processo legislativo que culminou com a norma ora impugnada, desbordou para indesejável ofensa ao sistema da Separação dos Poderes.

Registre-se que inobstante não ter o autor levantado tal alegação na inicial, não se pode olvidar que, na ação direta de inconstitucionalidade, vige o princípio da causa de pedir aberta que possibilita o exame do pedido de inconstitucionalidade da norma impugnada sob fundamento diverso daquele apontado na inicial.

É da jurisprudência do Plenário do C. Supremo Tribunal Federal o entendimento de que, “na Ação Direta de Inconstitucionalidade, seu julgamento independe da “causa petendi” formulada na inicial, ou seja, dos fundamentos jurídicos nela deduzidos, pois, havendo, nesse processo objetivo, arguição de inconstitucionalidade, a Corte deve considerá-la sob todos os aspectos em face da Constituição e não apenas diante daqueles focalizados pelo autor<sup>5</sup>.”

<sup>5</sup> ADI 1.896, Rel. Ministro Sydney Sanches, Pleno, DJ 28.05.99 citada na ADI 4.363, Rel. Edson Fachin, j. 14.03.2017.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

Pois bem. Como cediço, as leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas cujas matérias estão indicadas no **§ 2º do artigo 24 da Constituição Estadual**<sup>6</sup> (aplicados aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo, por exclusão, as demais matérias de competência concorrente de “*qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos*”, conforme dispõe o *caput* do referido art. 24.

Este o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal a respeito:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca<sup>7</sup>”

Portanto, no processo legislativo, a regra é a iniciativa da lei pelo Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva de certas matérias a outro Poder. Assim, repita-se, a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nos expressos casos previstos na Carta Estadual e que devem ser interpretados restritivamente (art. 24, § 2º).

Quanto ao tema, ensina Hely Lopes Meirelles:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no

<sup>6</sup> Constituição Estadual. “Art. 24:

(...)

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

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

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

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

<sup>7</sup> ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

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<sup>8</sup>”.

No caso, o dispositivo guerreado estabelece restrição à nomeação de pessoa para o exercício de cargo público efetivo ou comissionado, o que insere a matéria no regime jurídico dos servidores públicos.

Sobre o “regime jurídico dos servidores públicos” impõe-se transcrever o conceito perfilhado pelo Exmo. Ministro Relator Celso de Mello, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 766:

“Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, **compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento, (b) às formas de nomeação,** (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, (i) às reposições salariais e aos vencimentos, (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo”. (n/ grifo)

Ressalta-se também o conceito apresentado por Hely Lopes Meirelles, o qual dispõe que o regime jurídico dos servidores civis:

“consubstancia os preceitos legais sobre **a acessibilidade aos cargos públicos,** a investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em

<sup>8</sup> Direito Municipal Brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 646



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria<sup>9</sup>. (n/ grifo)

Desta feita, verifica-se que, ao prever restrição à nomeação de servidor público, a Câmara Municipal de Valinhos acabou por tratar de questão afeta ao regime jurídico dos servidores públicos, matéria, cuja iniciativa, é privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, item 4 da Constituição Estadual<sup>10</sup> aplicável aos Municípios por força do art. 144 da referida carta.

Observa 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 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<sup>11</sup>”. (n/ grifo)

Nestes termos, houve inegável invasão da esfera da iniciativa reservada ao Prefeito do Município de Valinhos, com o que restaram violados a harmonia e o sistema estruturado no princípio da Separação dos Poderes naquele

<sup>9</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. 43ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2018, pág. 544.

<sup>10</sup> **Constituição do Estado de São Paulo: “art. 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 da Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - *omissis*;

§ 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;”

<sup>11</sup> “Direito Municipal Brasileiro”. 18ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2017. p. 646.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

Município (arts. 5º e 144 da Constituição Estadual), impondo-se, pois, o decreto de inconstitucionalidade da Lei n. 5.849, de 13 de maio de 2.019, do Município de Valinhos.

Neste sentido, **julgado recente** deste C. Órgão Especial, em **caso**

**idêntico:**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.304, DE 11 DE JULHO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MATÃO/SP, QUE **'VEDA A NOMEAÇÃO PARA CARGOS EM COMISSÃO DE PESSOAS QUE TENHAM SIDO CONDENADAS PELA LEI FEDERAL Nº 11.340, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MATÃO-SP'** – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO – **VEDAÇÃO QUE INGRESSA EM MATÉRIA ATINENTE AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS** – OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES CARACTERIZADA – CRITÉRIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, PRESTIGIADO NA NORMA IMPUGNADA, NÃO EXIME O LEGISLADOR MUNICIPAL DA OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, 4, e 144 DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA – PRETENSÃO PROCEDENTE”<sup>12</sup>. (n/ grifos)

Anote-se que não se está a negar, com a presente decisão, o cunho louvável da norma impugnada, ou mesmo a proporcionalidade de sua medida, fatores que, inobstante sua relevância, não podem se sobrepor à norma constitucional de reserva de iniciativa legislativa, fundamental ao regular e adequado funcionamento do Estado Democrático de Direito, com a manutenção da harmonia e da independência entre os Poderes.

Neste ponto, bem analisada a questão pelo Exmo. Des. Francisco Casconi, no precedente acima citado:

“Vale consignar, não se pretende, aqui, infirmar a pertinência e a

<sup>12</sup> ADIN nº 223710-61.2019.8.26.0000, Rel. Francisco Casconi, j. 06.05.2020.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2280914-72.2019.8.26.0000**

**VOTO Nº 33046**

proporcionalidade da vedação normativa pretensamente instituída – de conteúdo louvável –, tampouco afastar a honorabilidade como fator preponderante no acesso de pessoas aos seletos cargos comissionados da Administração local, ou, menos ainda, assegurar ao Chefe do Executivo intangível liberdade no ato de nomeação de servidores públicos. Indubitável, mais, que o princípio constitucional da moralidade (artigo 37, CR, e artigo 111, CE), de aspecto fundamental, ostenta densidade suficiente a não apenas iluminar a prática da gestão administrativa, mas essencialmente dirigir qualquer ação do Poder Público como um todo.

Tais premissas, todavia, não eximem o legislador pátrio da observância das regras constitucionais atinentes ao processo de formação de leis, notadamente porque relacionadas ao aspecto material da norma aqui impugnada.

Nada parece justificar, ademais, transgressão a princípio elementar ao Estado Democrático de Direito (separação dos poderes) sob o pretexto de enaltecer outro (moralidade administrativa), em norma local, notadamente quando relevância e imediata incidência deste último são aspectos já consagrados no próprio texto constitucional”.

Assim sendo, de rigor o reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei n. 5.849, de 13 de maio de 2.019, do Município de Valinhos, com efeito *ex tunc*.

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

**CRISTINA ZUCCHI**

**Relatora**