



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2024.0000734314

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2082099-56.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PALMITAL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PALMITAL.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM RESSALVA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, GOMES VARJÃO, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI E RICARDO DIP.

São Paulo, 7 de agosto de 2024

FIGUEIREDO GONÇALVES

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Voto nº 58.403

Ação direta de inconstitucionalidade nº 2082099-56.2024.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de Palmital

Requerida: Câmara Municipal de Palmital

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 3.133, de 8 de março de 2024, do Município de Santo Palmital/SP, que dispõe sobre a contagem retroativa do tempo de serviço prestado no município de Palmital/SP, para fins de reconhecimento dos benefícios como quinquênios, licenças-prêmios, sexta-parte e demais direitos, aos servidores públicos municipais de Palmital/SP, no período de enfrentamento ao coronavírus (COVID-19), de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021.

- Alegação de ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 4, 25, 144, 174, incisos I, II e III, e artigo 176, inciso I da Constituição do Estado de São Paulo, e artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, bem como ao artigo 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020 e a decisões do Supremo Tribunal Federal.

- Inconstitucionalidade integral da lei. Ofensa ao sistema constitucional de divisão de competências legislativas (artigo 24, I, da Constituição Federal) . Infração ao artigo 30, II, da Constituição Federal, aplicável ao caso por força do artigo 144 da Constituição Paulista. Conflito com o artigo 169, caput, da Constituição Federal, reproduzido no artigo 169, caput, da Carta Estadual.

- Precedentes do C. Órgão Especial - Irrepetibilidade dos valores pagos a servidores de boa-fé com base na lei invalidada, até a data da intimação do ente público do resultado do julgamento.

- Pedido procedente.

Cuidam estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE PALMITAL**, com pedido liminar, tendo por objeto a **Lei Municipal nº 3.133, de 8 de março de 2024, do Município de Santo Palmital/SP**, que *“dispõe sobre a contagem retroativa do tempo de serviço prestado no município de Palmital/SP, para fins de reconhecimento*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

dos benefícios como quinquênios, licenças-prêmios, sexta-parte e demais direitos, aos servidores públicos municipais de Palmital/SP, no período de enfrentamento ao coronavírus (COVID-19)” (fls. 1-19).

Aduz o requerente que a referida lei, proposta por iniciativa do Legislativo Municipal, viola os artigos 24, § 2º, itens 1 e 4, bem como o artigo 144, todos da Constituição Estadual. Alega ofensa ao artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, cuja constitucionalidade já foi firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525. Afronta, ademais disso, os artigos 25, 174, incisos I, II e III, e artigo 176, inciso I, da Constituição estadual, os quais cuidam de aumento de despesas para a Administração Pública, bem como o artigo 30, inciso II, da Constituição Federal.

A liminar foi deferida (fls. 186-192).

Em suas informações, a Câmara Municipal de Palmital arguiu, em preliminar, a ilegitimidade ativa do procurador municipal para figurar como signatário da petição inicial da ação direta, considerando que o legitimado constitucional é o Prefeito Municipal, requerendo o indeferimento liminar nos termos dos artigos 319 e 320 do Código de Processo Civil. No mais, atestou a regularidade da tramitação legislativa do projeto que culminou na



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

aprovação da lei impugnada e, na hipótese de reconhecimento da invasão da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, pugnou pela parcial procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade somente em relação aos servidores do Poder Executivo (fls. 204-210).

Citada (fl.195), a douta Procuradora-Geral do Estado não se manifestou (fl. 202).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 235-244, manifestou-se pelo afastamento da preliminar e pela procedência da ação.

É o relatório.

Analiso a preliminar aventada pela Câmara Municipal de Palmital.

Consoante bem ressaltado pela douta Subprocuradoria-Geral de Justiça o instrumento de mandato acostado à fl. 20 é expresso ao prefeito (Luís Gustavo Mendes Moraes) conceder poderes especiais ao causídico (Dr. Rodrigo Biasi de Moraes), sobretudo para propor a presente ação direta de inconstitucionalidade (destaquei):



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

LUIS GUSTAVO MENDES MORAES, brasileiro, solteiro, administrador de empresas, inscrito no RG nº 47.801.886-1 e CPF/MF nº 395.567.688-90, residente e domiciliado na Rua Santos Dumont, nº 767, na cidade de Palmital-SP, CEP 19.970-078, pelo presente instrumento e procuração, nomeia e constitui seu procurador o advogado RODRIGO BIASI DE MORAES, brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB/SP 301.425, RG nº 41.627.824-3 e CPF nº 339.608.588-41 e RAFAEL CESAR GONÇALVES GIL, brasileiro, solteiro, advogado, inscrito na OAB/SP 387.675, RG nº 32.644.820-2 e CPF nº 328.093.078-22, a quem confere amplos e ilimitados poderes para o foro em geral com a cláusula "ad judicium e et extra", em qualquer esfera, juízo, instância ou Tribunal, podendo propor contra quem de direito as ações competentes e defende-lo das contrárias, seguindo umas e outras, até final decisão, usando os recursos legais e acompanhando-os, conferindo-lhe, ainda, poderes especiais para negociar, transigir, firmar compromissos ou acordos, receber e dar quitação, desistir, agindo em conjunto ou separadamente, podendo, ainda, substabelecer esta em outrem, com ou sem reservas de iguais poderes, dando tudo por bem, firme e valioso, cm **especial para promover Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 3.133, de 08 de março de 2024, de autoria da Câmara Municipal de Palmital-SP.**

Assim, não há que se falar em necessidade da regularização da representação processual e tampouco é o caso de indeferimento da inicial.

Analisa-se o mérito.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

A lei ora questionada, **nº 3.133, de 8 de março de 2024**, do Município de Palmital/SP, apresenta o seguinte texto:

Art. 1º Fica estabelecido, no âmbito do município de Palmital/SP, a contagem retroativa do tempo de serviço prestado para fins de reconhecimento dos benefícios como quinquênios, licenças-prêmios, sexta parte e demais direitos, aos servidores públicos municipais de Palmital/SP, durante o período de enfrentamento ao coronavírus (COVID-19), entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021.

Parágrafo único. Os efeitos financeiros decorrentes da aplicação do disposto no caput deverão ocorrer a partir de primeiro de janeiro de 2022.

Art. 2º As despesas geradas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias vírgulas suplementadas a ser necessário.

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

Verifica-se que a lei assegura a **contagem retroativa do tempo de serviço** para fins de reconhecimento de benefícios já existentes, após período de excepcionalidade gerado pela pandemia do Covid-19.

De início, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que *“Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências”*, prevê, no seu artigo 8º, *caput*, inciso IX e § 3º, que *“Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”* (a *“ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios”*), *“a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...) IX - contar esse tempo como de*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins (...). § 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade”.

Alega, o requerente, **ofensa** ao artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, cuja constitucionalidade já foi firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525.

Saliente-se que o argumento de ofensa ao artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, e a julgados do Supremo Tribunal Federal, *prima facie*, não prospera, porquanto o C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu: “O *parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais*” (ADIN nº 2156050-54.2022.8.26.0000, relatora Des. Márcia Dalla Déa Barone, j. 8.02.2023), bem com porque o instrumento jurídico adequado para a arguição de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em controle concentrado de constitucionalidade, a qual, de fato, tem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, nos termos do artigo 102, § 2º, da Constituição Federal, é a **reclamação**, nos termos dos artigos 102, inciso I, alínea “I”, da Constituição Federal, e artigo 988, inciso III, do Código de Processo Civil, não a ação direta de inconstitucionalidade.

Não se olvide, ainda que foi concedida liminar, em 27 de julho de 2023, na Reclamação nº 61.246, relator o Ministro Alexandre de Moraes, para suspender os efeitos de decisão tomada pelo Tribunal de Contas de São Paulo, sobre o mesmo tema, que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

autorizara a contagem do tempo de serviço prestado durante o período de excepcionalidade (a partir de 28 de maio de 2020), *“com efeitos integrais” a partir de 1º de janeiro de 2022, “vedado qualquer efeito financeiro que incida sobre o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021”,* mas assegurada aos servidores públicos do Estado a averbação do aludido período *“para fins Estatutários, inclusive de adicionais e outras vantagens ligadas ao tempo de serviço público, de acordo, portanto, com o quanto preceitua o regime jurídico consolidado em seu respectivo Estatuto”* (fl. 11 da decisão do Tribunal de Contas).

Assim restou ementado o acórdão proferido no julgamento das Ações Diretas, pelo Supremo Tribunal Federal:

“AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA.

(...)

6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.

Interessante destacar, do corpo do referido acórdão, proferido nas Ações Diretas números 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, os seguintes trechos:

(...) Por sua vez, analisando o teor do art. 8º da LC 173/2020, observa-se que o dispositivo estabeleceu diversas proibições direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. A norma, nesse sentido, prevê o limite temporal de vigência das proibições até 31 de dezembro de 2021 para aqueles entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

A situação fiscal vivenciada pelos Estados e Municípios brasileiros, sobretudo nessa conjuntura de pandemia, demanda uma maior atenção em relação aos gastos públicos e, no particular, ao gasto com o funcionalismo público. Dessa forma, o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. Conclui-se, dessa forma, que os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação à autonomia federativa), traduzem verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, a alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia. Reconheço, assim, a constitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 em relação à alegação de contrariedade ao pacto federativo e autonomia dos entes.” (fls. 21/22 do voto condutor, g.n.).

(...), o art. 8º da LC 173/2020 prevê norma diretamente relacionada ao combate da pandemia da COVID-19, instituindo restrições de ordem orçamentária no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal. Trata-se, portanto, de norma de eficácia temporária.

Como foi salientado no tópico anterior, as capacidades fiscais, numa federação cooperativa, devem ser exercidas com visão de conjunto, para que a realização dos projetos de cada nível de governo caminhe para um desfecho harmônico. Esse é o sentido das normas em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

questão. Elas não têm a pretensão de reduzir a política estadual e a municipal a uma mímica dos projetos estabelecidos pela União, mas de permitir um maior controle das contas públicas, seja impedindo a transferência de novas despesas com pessoal para o sucessor do gestor público (art. 7º), seja possibilitando que os entes subnacionais tenham condições de empregar maiores esforços orçamentários para o combate da pandemia do coronavírus (art. 8º). O traço comum entre os dispositivos resume-se no já mencionado equilíbrio fiscal.

(...) Conclui-se que, ao contrário de deteriorar qualquer autonomia, a previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável. (fls. 30/32, idem, g.n.).

(...)

“O art. 8º (...) apenas prevê regramento de modo a impedir o crescimento de gasto público com despesa de pessoal durante o enfrentamento da crise sanitária e fiscal causada pela pandemia da COVID-19, impedindo uma série de atos até 31 de dezembro de 2021 (fl. 33,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

idem, g.n.).

(...)

A partir do momento em que a Constituição Federal permite, em *ultima ratio*, como forma de adequação das contas públicas, a dispensa de servidores públicos estáveis (CF, art. 169, § 4º), por muito menos pode-se reputar constitucional a norma que prevê apenas suspensão temporária de direitos que acarretem aumento de despesas públicas em situações de crise financeira. Os dispositivos impugnados, portanto, não extrapolam a competência legislativa disposta no art. 169 do texto constitucional (fl. 40, idem, g.n.).

No caso, verifica-se que não houve uma redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal. Assim, ao prever uma série de proibições relacionadas diretamente com despesas de pessoal, a norma, que não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas, não representa ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV), ao poder de compra (CF,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

art. 37, X), e direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI) (fl. 43, idem, g.n.).

(...)

Como amplamente visto no decorrer do presente voto, o conteúdo posto nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, diferentemente do que sustentado na inicial, não diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre regras fiscais impostas a todos os entes da Federação. Portanto, como não há se falar em alteração de direitos de servidores ou de ausência de competência da lei complementar para disciplinar matéria de direito financeiro, não há se falar em inconstitucionalidade das normas (fl. 44, idem, g.n.)

Ademais, no julgamento do tema de repercussão geral 1.137, foi definido pelo Supremo Tribunal Federal: “*É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)*”.

Como dito, em que pese as decisões do Supremo Tribunal Federal terem tratado do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 (artigo referido na lei impugnada), afirmando-o, reiteradamente, constitucional e firmando tese em tal sentido, a alegação de inconstitucionalidade por ofensa aos seus mencionados



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

julgados, não prospera, porquanto o parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é a Constituição Estadual.

Assim, como ao Poder Legislativo Municipal não era cogente observar as decisões do Supremo Tribunal Federal antes destacadas, não há razão para com elas confrontar a lei municipal, menos ainda com a decisão lançada na Reclamação nº 61.246, cujo julgamento não é prejudicial.

De outro lado, aduz o requerente que a referida lei, proposta por iniciativa do Legislativo Municipal, viola os artigos 24, § 2º, itens 1 e 4¹, bem como o artigo 144², todos da Constituição

¹ Art. 24 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§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;

(...)

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

² Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

⁴ Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Estadual. Afronta, ademais disso, os artigos 25⁴, 174, incisos I, II e III⁶, e artigo 176, inciso I⁷, da Constituição Estadual, os quais cuidam de aumento de despesas para a Administração Pública, bem como o artigo 30, inciso II, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal afirmou que a Lei Complementar nº 173/2020 é norma de direito financeiro e há competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre o tema (art. 24, I, da Constituição Federal).

Não se olvide que a competência dos Municípios é suplementar, nos termos do artigo 30, II, da CRFB/88 (“Compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”), atendido o **princípio da predominância do interesse**, acerca do qual o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

⁴ Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

⁶ Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

⁷ Artigo 176 – São vedados: I – o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

(...) 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). (...)” (STF, Pleno, ADI 6912, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 16.08.2022).

Assim, os municípios têm autonomia para legislar sobre o regime jurídico aplicável aos seus servidores, o que inclui, naturalmente, seu rol de direitos e a sua remuneração, desde que não editem *“norma que torne irrealizável direito garantido constitucionalmente”* (STF, Pleno, RE 593448, rel. Ministro Edson Fachin, j. 05.12.2022).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Destarte, o Município de Palmital pode legislar sobre tema que afete seus próprios servidores e as finanças locais.

Todavia, a Lei Municipal nº 3.133, de 8 de março de 2024, infringe o artigo 30, II, da Constituição Federal, aplicável ao caso por força do artigo 144, da Constituição do Estado, porque não se limita a “suplementar a legislação federal”, mas colide com ela.

Na espécie, ao autorizar o cômputo do período entre **28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021** como período aquisitivo para a concessão de quinquênios, licenças-prêmio, sexta parte e outros benefícios aos servidores públicos de Palmital, suplantando suspensão anteriormente estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, a lei municipal inovou em matéria de direito financeiro, matéria de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24, I, da Constituição Federal) e colidiu com a Lei Federal, que proibira o mesmo cômputo, com relação aos mesmos direitos, por razões de ordem orçamentária, e já fora, sob esse aspecto, declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse tema, assim já se manifestou este C. Órgão Especial:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A Suprema Corte tem reconhecido a existência de ofensa direta ao texto constitucional quando se tratar de invasão de competência legislativa de outro ente da federação, procedendo-se ao cotejo de normas infraconstitucionais apenas para demonstração da interferência normativa indevida, descabendo cogitar de inconstitucionalidade reflexa (TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 2170102-60.2019.8.26.0000, rel. Des. Renato Sartorelli; j. 13.11.2019);

As “regras de competência legislativa (...) traduzem verdadeiro instrumento de calibração do pacto federativo. Vale dizer, como normas centrais da Constituição Federal, 'reproduzidas, ou não' na Constituição Estadual, 'incidirão sobre a ordem local', assim como ocorre com aquelas que dispõem sobre a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho, tudo por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, daí a pertinência de utilização de dispositivos dessa natureza (centrais e estruturantes) no controle abstrato de normas municipais com base na norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual ” (TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 2110503 93.2019.8.26.0000, rel. Des. Ferreira Rodrigues; j. 11.09.2019).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Não se pode negar que os acórdãos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 e do Recurso Extraordinário nº 1.311.742 (paradigma do tema de repercussão geral 1.137), não estenderam a proibição do cômputo do tempo de serviço a que faz referência o artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173, para além do dia 31 de dezembro de 2021, não cuidaram dos efeitos desta lei a partir de 1º de janeiro de 2022, enfatizaram que o artigo 8º da Lei Complementar nº 173 era “norma de eficácia temporária”, que implicou “suspensão temporária de direitos”, sem alterar o regime jurídico dos servidores públicos atingidos por ela, até por consistir em norma de direito financeiro, e que tal proibição decorreu diretamente da necessidade de “congelamento do crescimento vegetativo” dos gastos públicos com a folha de pagamento de servidores. Tudo isso para que fossem direcionados máximo de recursos para as medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19, sobretudo no momento mais agudo da crise gerada por ela, que já terminou.

Ademais disso, o § 3º, do artigo 8º, cuja constitucionalidade não chegou a ser questionada no Supremo Tribunal Federal, previu que leis orçamentárias poderiam cuidar de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

vedações impostas no mesmo artigo, desde que os seus efeitos só fossem implementados após o fim do prazo fixado, “sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade”.

Na espécie, o termo inicial dos efeitos da Lei Municipal nº 3.133, de 8 de março de 2024, é posterior ao término do prazo fixado no *caput* do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 (31 de dezembro de 2021).

A despeito disso, a referida Lei do Município de Palmital, é inconstitucional na medida em que invade a órbita de competência da Lei Federal.

Consoante estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, o artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020, é “norma de eficácia temporária”, porquanto estabeleceu restrições orçamentárias de caráter temporário, por período certo, “no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal”. Isso não se deve porque, passado o período nela fixado, deixou de produzir efeitos, ou porque os direitos que poderiam ter sido adquiridos em tal período, ou com o cômputo dele - e não o foram, em razão da suspensão -, se tornariam exigíveis ou poderiam ser imediatamente exercitados após o término do prazo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Como é cediço, suspensão faz paralisar o curso de prazo ou o exercício de direito em determinado período, não sendo este, posteriormente, computado. Assim, devem ser contados os períodos anterior e posterior a suspensão, sendo somados, descontando-se o lapso da suspensão, o qual deve ser considerado como inexistente, não contabilizado.

É certo que o § 3º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 autoriza que leis orçamentárias versem sobre as vedações impostas no inciso IX, todavia, não desconstitui a suspensão que antes estabelecera. Além disso, condiciona tal autorização a que os efeitos das leis só sejam implementados após o fim do prazo fixado, ou seja, após o fim da suspensão, seguindo-se, a partir daí, a contagem do prazo que ficara suspenso.

Destarte, o prazo do artigo 8º, inciso IX, não foi e não pode ser computado, nem durante nem após o seu término, e os servidores de Palmital não adquiriram direito aos benefícios citados, seja no transcorrer do prazo, seja depois dele, com a sua complementação. No sentido oposto, a suspensão objetivou, justamente, que não houvesse aquisição de novos direitos no intervalo definido na Lei Complementar, ou em face da sua defluência, tudo com o objetivo de direcionar os recursos que seriam destinados



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ao pagamento de benefícios aos servidores, como fruto do tempo de serviço completado naquele período, para o enfrentamento da crise verificada na pandemia. Assim, **essas vantagens foram afastadas e não postergadas.**

É bem verdade que outra solução foi dada, posteriormente pelo legislador no caso de servidores públicos civis e militares das áreas da saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pois, no caso deles, o § 8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, incluído pela Lei Complementar nº 191, de 8 de março de 2022, assegurou o cômputo do período aquisitivo previsto no *caput* e o pagamento das vantagens dele decorrentes, desde o dia 1º de janeiro de 2022, todavia, sem autorizar pagamentos atrasados.

É certo que há em tramitação no Congresso Nacional projeto de lei complementar prevendo a revogação do inciso IX e do § 8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 (PLP nº 55/2023). Contudo, até que seja aprovado, se for, e a nova lei entre em vigor, não impacta o desfecho do presente processo.

Saliente-se, em que pese a lei ora em análise não faça previsão de pagamentos retroativos, esse fato não a torna constitucional, na medida em que considera o período de suspensão



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

como período aquisitivo para a concessão dos referidos benefícios e para os pagamentos devidos a partir dos marcos temporais nela fixados, com inexoráveis reflexos para as contas públicas, as quais foram refeitas em razão da crise pandêmica, bem como para o equilíbrio fiscal, mesmo após o fim da emergência sanitária, para que não houvesse acúmulo, nos dizeres das decisões do Supremo.

Acaso se computasse o período de suspensão os valores correspondentes seriam pagos ou os benefícios seriam gozados, ainda que não retroativamente, mas para o futuro, tanto que a lei questionada, **no seu artigo 2º**, prevê que *“As despesas geradas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias vírgulas suplementadas a ser necessário”*.

Se durante o período suspenso a contagem de prazo não ensejasse despesa, não haveria previsão sobre isso na lei municipal. Todavia, o Supremo Tribunal Federal não deixou dúvida ao afirmar que o inciso IX, do artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020 *“está fundado na necessidade de observância, pelos Entes Federados, das medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes”*.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Não se olvide, ainda, ofensa ao artigo 169, *caput*, da CRFB/88, apontada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, o qual cuida dos limites de despesa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com servidores ativos e inativos, bem como o artigo 169, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo, vejamos:

CRFB/88, Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

CESP/89, Artigo 169. A despesa de pessoal ativo e inativo ficará sujeita aos limites estabelecidos na lei complementar a que se refere o artigo 169 da Constituição Federal.

Portanto, a lei ora questionada, ao autorizar o cômputo do período de suspensão de **28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021**, como período aquisitivo para a fruição dos benefícios previstos no artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020 e, por decorrência lógica, o pagamento de verbas não previstas nas leis orçamentárias vigentes, permitiu a superação dos limites fixados naquelas leis, afrontando, destarte, tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), bem como a norma citada nos artigos 169 das Constituições



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Federal e Estadual, em relação à qual não há se falar em controle de constitucionalidade, mas os dispositivos constitucionais citados.

Ao analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 a Suprema Corte explicou que os artigos 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020 não violam o artigo 169, *caput*, da Constituição Federal, porque seu *“objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público”* (fl. 3 do acórdão).

No extremo oposto, analisando-se a lei ora questionada, verifica-se que permite aumento de despesas sem indicar, em seu artigo 2º⁸, previsão orçamentária específica, mesmo após o fim da fase aguda de enfrentamento da pandemia, colidindo com o acima descrito artigo 169, *caput*, da Constituição Federal, com redação muito semelhante posta no artigo 169, *caput*, da Constituição Estadual, configurando-se, portanto, a sua inconstitucionalidade.

Conquanto não se tenha aventado na exordial da presente ação infração ao artigo 169, das duas Constituições, e ainda

que não haja parametricidade entre a norma municipal e as decisões

⁸ Art. 2º As despesas geradas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias vírgulas suplementadas a ser necessário.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

do Supremo Tribunal Federal, a incompatibilidade entre a lei ora questionada e tais dispositivos deve ser reconhecida, posto que a causa de pedir das ações de controle abstrato de constitucionalidade é aberta, autorizando ao Poder Judiciário adotar fundamentos jurídicos diversos dos invocados pelo autor.

Não se cuida aqui de mitigar o trabalho e esforços dos servidores públicos durante a pandemia. Todavia, essa circunstância não permite se ignorar que a lei em análise afrontou os artigos os artigos 30, inciso II, e 169, *caput*, da Constituição Federal, o primeiro aplicável ao caso conforme o artigo 144 da Constituição do Estado, e o segundo praticamente reproduzido no artigo 169, *caput*, da Constituição Paulista, pelo que deve ser invalidada.

Relativamente aos servidores do Poder Executivo, também deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da Lei.

Isso porque, ao garantir aos servidores públicos do Município, incluindo os do Poder Executivo, o cômputo do período de **28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021** como período aquisitivo para a concessão das vantagens previstas no inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar nº 173, a lei ora questionada, de iniciativa parlamentar, tangencia o regime jurídico dos servidores do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Poder Executivo e em sua correspondente remuneração, invadindo tanto a esfera de iniciativa legislativa privativa, quanto a de competência exclusiva do Prefeito, em desacordo com a Constituição Estadual.

Essa intromissão do Poder Legislativo no espectro de competências e atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo, ofende o disposto nos artigos 5º, caput, 24, § 2º, 1 e 4, e 47, II e XIV, da Constituição Estadual.

Saliente-se que em relação aos servidores das áreas da saúde e segurança pública, nos termos do § 8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, incluído pela Lei Complementar nº 191, de 8 de março de 2022, não houve suspensão do cômputo do tempo de serviço do período de **28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021**, e que poderiam ser feitos pagamentos relativos a direitos adquiridos naquele período já a partir de 1º de janeiro de 2022 (artigo 8º, § 8º, IV).

Relativamente ao que se cuida como fundamentos da presente ação de inconstitucionalidade, precedentes do Órgão Especial desta Corte:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal ordinária nº 4.927, de 08 de abril de 2022, de iniciativa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

parlamentar, do Município de Dracena. Apontada violação aos artigos 22, I; 24, XII e XV; 30, II; 37; 196 a 198 e 227 da Constituição Federal, e artigos 111; 144; 219, parágrafo único, 1; 222, III e 277 da Constituição Estadual. Legislação impugnada que "proíbe tratamento diferenciado ou constrangedor de qualquer espécie a quem se recusar a receber as vacinas experimentais contra Covid-19 e suas variantes, ou não apresentar comprovante de vacinação e seus equivalentes, no Município de Dracena, e dá outras providências". Violação ao pacto federativo e à competência constitucional legislativa em matéria de saúde. Município que desbordou dos limites da atuação legiferante suplementar, a que se refere o artigo 30, inciso II, da Constituição Federal. Tese fixada pelo STF no Tema 1103 de Repercussão Geral. Afronta aos princípios de prevenção e precaução em matéria de proteção à vida e à saúde. Ação procedente. (ADIN nº 2188484-96.2022.8.26.0000, rel. Des. Aroldo Viotti, j. 15.02.2023, g.n.);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 10.389, DE 22 DE JUNHO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ/SP, QUE 'DECLARA COMO ATIVIDADE ESSENCIAL OS ESCRITÓRIOS DE CONTABILIDADE E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS' VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONSTATADO, À LUZ DA ORIENTAÇÃO FIRMADA PELO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO TEMA Nº 917 NORMA IMPUGNADA, PORÉM, QUE DESBORDA A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADA AO ENTE MUNICIPAL INTELIGÊNCIA DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, FIRMADA NA ADPF Nº 672, REL. MIN. ALEXANDRE DE MORAES, E ADI Nº 6.341-MC,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

REL. MIN. MARCO AURÉLIO SUPLEMENTAÇÃO NORMATIVA DO MUNICÍPIO QUE NÃO PODE CONTRARIAR DISPOSIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS, COMO OCORREU NA HIPÓTESE, EM QUE SE CRIOU SITUAÇÃO DE ABRANDAMENTO DAS MEDIDAS SANITÁRIAS PARA CONTENÇÃO DA PANDEMIA PREVALÊNCIA DA NORMATIZAÇÃO REGIONAL PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (ADIN nº 200103592.2022.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 14.09.2022, g.n.);

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.193/2002, do Município de Campinas, que estabelece a gratuidade de acesso de idosos às salas de cinema daquela localidade. Matéria de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. Lei que, entretanto, extrapola a competência suplementar do Município, diante de Lei Federal, de abrangência nacional, que rege a matéria (Lei nº 12.933/2013). Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (IAIC nº 0018772-84. 2018.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. 26.09.2018, g.n.)

Direta de Inconstitucionalidade Ação proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei nº 4.724, originada de proposta parlamentar e publicada em 05/08/22, que ampliou o prazo da licença-paternidade para funcionários públicos do município de Itapeva Alegação de vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação dos poderes desrespeito a dispositivos das Constituições Estadual e Federal Apontado Matéria que cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo normatizar Inteligência dos arts. 5º, 24, § 2º, 4, e 144 da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

CE, e dos arts. 2º, 29 e 61, § 1º, II, "c", da CF Tema de repercussão geral nº 223 do STF Jurisprudência deste E. Órgão Especial. Procedência para declarar a inconstitucionalidade da lei. (ADIN nº 2012116-04.2023.8.26.0000, rel. Des. Vico Mañas, j. 03.05.2023, g.n.);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei Municipal nº 1.553/2022, que alterou o art. 61-A da Lei Municipal nº 1.326/2018, a qual "Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais da Estância Balneária de Ilhabela" Alegação de violação dos artigos 5º, 24, § 2º, "1" e "4", 47, incisos II e XI, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no art. 144 do mesmo diploma legal - Norma de iniciativa parlamentar que concedeu gratificação de risco de vida aos servidores ocupantes dos cargos de Fiscal Municipal e Fiscal de Vigilância Sanitária Questão relativa ao regime jurídico dos servidores públicos - Matéria reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo princípio da separação dos poderes configurada Ofensa ao Ação julgada procedente, para declarar inconstitucional a Lei nº 1.553/2022 do Município de Ilhabela, com ressalva dos valores recebidos de boa-fé até a data da liminar que suspendeu os efeitos da norma questionada.” (ADIN nº 2256066-16.2022.8.26.0000, rel. Des. Luciana Bresciani, j. 03.05.2023, g.n.).

Ressalte-se, em virtude do reconhecimento da inconstitucionalidade da lei, eventuais pagamentos realizados a servidores de boa-fé, até a data da intimação do ente público do resultado do julgamento não terão que ser devolvidos, em face do caráter alimentar e por conta do princípio da segurança jurídica.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Em face dessas razões, proponho, seja julgada
procedente esta ação para declarar a inconstitucionalidade da **Lei**
Municipal nº 3.133, de 8 de março de 2024, do Município de
Palmital/SP.

Figueiredo Gonçalves
relator