



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

Registro: 2015.0000055628

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor SINDICATO SERVIDORES PÚBLICOS CÂMARA MUNICIPAL, AUTARQUIAS FUNDAÇÕES E PREFEITURA MUNICIPAL ITATIBA E MORUNGABA, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITATIBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITATIBA.

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 Exmo. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), CARLOS BUENO, GRAVA BRAZIL, ENIO ZULIANI, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, ROBERTO MORTARI, LUIZ AMBRA, FRANCISCO CASCONI, PAULO DIMAS MASCARETTI, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM E BORELLI THOMAZ.

São Paulo, 28 de janeiro de 2015.

João Negrini Filho
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Autor: Sindicato dos Servidores Públicos da Câmara Municipal, Autarquias, Fundações e Prefeitura Municipal de Itatiba e Morungaba
Réus: Prefeito Municipal de Itatiba e Presidente da Câmara Municipal de Itatiba
Comarca: Itatiba

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ITATIBA - ATO NORMATIVO MUNICIPAL QUE CONFERE AO CHEFE DO EXECUTIVO O REAJUSTE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES, MEDIANTE DECRETO, E, ACIMA DA VARIAÇÃO PLENA, POR REMESSA DE PROJETO DE LEI AO LEGISLATIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL, VISTO QUE TAL ATRIBUIÇÃO SÓ É PERMITIDA POR LEI ESPECÍFICA - INCONSTITUCIONALIDADE QUE ATINGE POR ARRASTAMENTO O DECRETO QUE REGULAMENTA A LEI - AÇÃO PROCEDENTE.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pelo Sindicato dos Funcionários e Servidores Públicos da Câmara Municipal, Autarquias, Fundações e Prefeitura Municipal de Itatiba e Morungaba contra o Prefeito Municipal de Itatiba e o Presidente da Câmara Municipal de Itatiba, objetivando impugnar a expressão “*por Decreto, e, acima da variação plena, mediante remessa de projeto de Lei ao Legislativo*” do artigo 1º da Lei Municipal nº 2.971, de 11 de fevereiro de 1.998, que dispõe sobre reajustes, na forma e condições que especifica, para efeito de remuneração dos servidores da Prefeitura Municipal, e dá outras providências, bem como o artigo 1º do Decreto nº 6.480, de 27 de maio de 2014, que dispõe sobre a concessão de reajuste aos salários dos servidores celetistas e aos vencimentos, proventos e pensões dos servidores estatutários, ativos ou inativos, da Prefeitura



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

do Município de Itatiba, e sobre a concessão de aumento do valor do Cartão Vale Alimentação, com a seguinte redação: “*art. 1º. Os salários de todas as carreiras dos servidores celetistas e os vencimentos, proventos e pensões dos servidores estatutários, ativos ou inativos, da Prefeitura do Município de Itatiba, ficam reajustados, em 4,40% (quatro vírgula quarenta por cento), a partir de 1º de maio de 2014.*”.

Sustenta o autor que o ordenamento constitucional não admite a fixação ou alteração dos vencimentos dos servidores públicos por Decreto, mas somente por lei específica (art. 37, inciso X da Constituição Federal e art. 115, inciso XI da Constituição do Estado de São Paulo). Observa haver na espécie indevida delegação de atribuições do Poder Legislativo para o Poder Executivo, ao se propiciar que o Chefe do Executivo não respeite o devido processo legislativo, com o envio de Projeto de Lei à Câmara Municipal em flagrante ofensa ao que dispõe o art. 5º, § 1º da Constituição Federal. Destaca igualmente a previsão do artigo 37, inciso II da Lei Orgânica do Município de Itatiba que fixa ser de competência privativa do Prefeito a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre o aumento da remuneração dos servidores. Assevera que uma vez extirpado do ordenamento jurídico a parte final do artigo 1º da Lei Municipal nº 2.971/98, inquinada de inconstitucionalidade, o Decreto nº 6.480/14 que a regulamenta terá sua normatividade esvaziada, eis que terá desaparecido o seu fundamento de validade. Anota que a Câmara Municipal de Itatiba, através de ofício, externou o entendimento de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

inconstitucionalidade da lei em comento por afronta à disposição do artigo 37, inciso X da Constituição Federal. Invoca o artigo 27 da Lei Federal nº 9.868/1999, com o intuito de se emprestar efeito *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade para que não seja determinada a devolução da remuneração recebida com base no reajuste fixado pela norma impugnada (4,40% a partir de 01/05/2014 – art. 1º do Decreto nº 6.480/2014), visto a natureza alimentar em jogo.

Foi concedida liminar para determinar a suspensão das normas impugnadas até o julgamento final da ação (fl. 69).

O Prefeito e a Câmara Municipal de Itatiba prestaram as informações requisitadas (fls. 74/78 e 108/110).

A douta Procuradoria Geral do Estado deixou de oferecer a defesa dos atos normativos impugnados pelo fato de se tratar de matéria de interesse exclusivamente local (fls. 116/118).

A digna Procuradoria Geral de Justiça ofereceu parecer no sentido da procedência da ação (fls. 191/201).

Opostos embargos de declaração pelo Município de Itatiba (fls. 123/124). Foram estes rejeitados (fls. 180/185).

É o relatório.

No caso sob exame imputa-se por inconstitucional a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

seguinte expressão contida na parte final do artigo 1º da Lei Municipal nº 2.971, de 11 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre reajustes, na forma e condições que especifica, para efeito de remuneração dos servidores da Prefeitura Municipal, e dá outras providências:

“Art. 1º - Os vencimentos, salários, proventos e pensões dos servidores ativos, inativos e pensionistas, estatutários ou celetistas da Prefeitura do Município de Itatiba, serão reajustados, anualmente, em no mínimo setenta por cento (70%) da variação plena do IPC/FGV (Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Getúlio Vargas) ou por qualquer outro índice que venha a substituí-lo, por Decreto, e, acima da variação plena, mediante remessa de projeto de Lei ao Legislativo.” (gn).

A impugnação ainda recai sobre a disposição do artigo 1º do Decreto nº 6.480, de 27 de maio de 2014, que regulamenta a lei em comento, nestes termos:

“Art. 1º. Os salários de todas as carreiras dos servidores celetistas e os vencimentos, proventos e pensões dos servidores estatutários, ativos ou inativos, da Prefeitura do Município de Itatiba, ficam reajustados, em 4,40% (quatro vírgula quarenta por cento), a partir de 1º de maio de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

2014.”

O Sindicato dos Funcionários e Servidores Públicos da Câmara Municipal, Autarquias, Fundações e Prefeitura Municipal de Itatiba e Morungaba ingressou com a presente ação, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da expressão acima destacada do artigo 1º da Lei Municipal nº 2.971/98, ao argumento de ter sido violado o princípio da reserva legal, esvaziando-se, por consequência, a normatividade do decreto que a regulamentou, por desaparecimento de seu fundamento de validade.

Antecede ao exame do mérito, breve consideração a respeito da informação acoimada por relevante pela Câmara Municipal de Itatiba, ao prestar as informações requisitadas (fls. 74/78).

Nesse ponto reputa ser o sindicato-autor carecedor da ação, pelo fato de já ter sido reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos legais em destaque, quando do julgamento do Dissídio Coletivo de Greve, suscitado pelo Município de Itatiba, pelo Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (Processo nº 0006086-57.2014.5.15.0000), cuja cópia do v. acórdão está acostada às fls. 85/99.

Sem razão, porém.

Observa-se que a declaração de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

inconstitucionalidade mencionada somente poderá produzir efeitos entre as partes envolvidas naqueles autos, visto ter sido analisada *incidenter tantum*. É a denominada via difusa de controle das leis, pela qual cabe ao Supremo Tribunal Federal decidir e ao Senado Federal suspender a eficácia da norma, com base na competência estabelecida no artigo 52, X da Constituição Federal.

Outro é o caso em análise em que a inconstitucionalidade é arguida por meio de ação direta, via pela qual se estabelece o controle concentrado, de efeito *erga omnes*.

Embora o artigo 102, I, *a*, da Constituição Federal faça referência somente à lei ou ato normativo federal ou estadual, permanece a competência deste Tribunal de Justiça para apreciar a ação direta de inconstitucionalidade do ato normativo municipal que desatender a Constituição Estadual (art. 231 do Regimento Interno).

Portanto, não é caso de extinção do processo, sem julgamento do mérito, por carência de ação.

No mais, pelo princípio da reserva legal, entende-se que somente por lei em sentido formal, com obediência ao devido processo legislativo, no caso, praticado no âmbito da Câmara Municipal local, é que poderiam ser reajustados os vencimentos, salários, proventos e pensões dos servidores públicos do Município, não se admitindo que tais matérias sejam objeto de ato administrativo emanado do Prefeito (Decreto).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

O artigo 115, XI da Constituição Bandeirante assim estabelece:

“XI – a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data e por lei específica, observadas a iniciativa privativa em cada caso.” (redação conferida pela Emenda nº 21, de 21/02/2006).

Na mesma direção aponta o artigo 37, X, da Constituição Federal, nestes termos:

“X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.” (redação conferida pela Emenda nº 19, de 04 de junho de 1998).

Insubsistente o argumento de que à época da edição da lei tida por inconstitucional não havia qualquer vedação legislativa nesse sentido, restando, portanto, em consonância formal e material ao ordenamento vigente.

Na pirâmide normativa em cujo ápice se localiza a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

Constituição, devem ser extirpados do ordenamento todos os atos normativos inferiores que com ela se contraponham. Nisto está o controle de constitucionalidade dos atos normativos, não importando aferir se a norma foi editada sob os critérios da formalidade estrita.

Vale, ademais, destacar que o reajuste se tornou eficaz a partir de 1º de maio de 2014, por força do Decreto que regulamentou a lei em questão, isto é, em momento posterior à vigência do ordenamento constitucional citado, o que significa dizer que o pagamento se deu em desconformidade com a norma.

Nesse sentido, já se manifestou o Colendo Supremo Tribunal Federal:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

I. - Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art 37, X, art 51, IV, art. 52, XIII. II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. – Cautelar deferida.

(ADI-MC3369 / D F - Rei. Min. Carlos Velloso - Tribunal Pleno - julgamento 16/12/2004- v.u. - pub. DJ 18-02-2005 PP-00005 EMENT VOL-02180-04 PP- 00782 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 116-124 RTJ VOL- 00192-03 PP-00901)”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

Esta Colenda Corte de Justiça, por seu Órgão Especial, também se pronunciou sobre o tema:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Atibaia - Resolução nº 004, de 26 de março de 2012, que institui o Plano de Empregos, Carreiras e Salários dos Servidores da Câmara Municipal - Necessidade de edição de lei em sentido estrito para fixação de remuneração e instituição de vantagens aos servidores da Câmara Municipal - Vantagens e benefícios incompatíveis com o interesse público e exigências do serviço (artigo 128 da Constituição Paulista) - Violação aos artigos 20, III, 111, 128 e 144, todos da Constituição do Estado São Paulo, correlatos aos artigos 51, TV, e 37, "caput", e X, ambos da Constituição Federal - Inconstitucionalidade decretada.” (ADIn nº 0007337-89.2013.8.26.0000 – Rel. Samuel Junior – J. 08/05/2013);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Ato normativo municipal que confere ao Chefe do Executivo a possibilidade de, mediante portaria e a seu alvedrio, conceder gratificações de 20 e até 100% sobre os vencimentos dos servidores - Violação da cláusula da reserva legal, visto que somente por lei, em sentido formal, podem ser fixadas gratificações e vantagens - Precedente do Colendo Supremo Tribunal Federal - Preceito normativo que, ademais, vulnera a moralidade, o princípio da impessoalidade e da razoabilidade - Ofensa aos artigos 5o, 24, § 2o, nº 1, 111, 115, XI, todos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios ex vi o artigo 144 da mesma Carta - Inconstitucionalidade do § 1o do artigo 5o da Lei nº 3.122 do Município de Cruzeiro reconhecida - Inconstitucionalidade também do § 2o do mesmo preceito por arrastamento - Ação procedente.” (ADIn nº 169.057 – 0/3 – 00 – Rel. A. C. Mathias Coltro – J. 28/01/2009),

“Incidente de inconstitucionalidade. Artigo 96 da Resolução nº 293/04. Servidores da Câmara Municipal de Jaboticabal. Vantagem pecuniária. Gratificação denominada "Adicional de Mérito". Instituição por meio de resolução. Exigência de legislação específica. Inconstitucionalidade reconhecida. Procedência do incidente.” (Arguição de Inconstitucionalidade nº 0078344-44.2013.8.26.0000 – Rel.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial
Direta de Inconstitucionalidade nº 2147007-74.2014.8.26.0000
Voto nº 19.025

Kioitsi Chicuta – J. 12/06/2013).

Enfim, se a lei é declarada inconstitucional por violação da reserva legal, o Decreto que a regulamenta deve seguir o mesmo caminho, diante da relação de dependência que se estabelece, visto que, no caso, sua normatividade se esvazia, pois, como dito, restou desaparecido seu fundamento de validade.

E diante da excepcionalidade do interesse social que se manifesta no caso, visto tratar-se de pagamentos de natureza alimentar (remuneração), irrepetíveis, portanto, deve ser conferido o efeito *ex nunc* à ação, para que estes não sejam reclamados.

De todo o exposto, julga-se procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão: “*por Decreto, e, acima da variação plena, mediante remessa de projeto de Lei ao Legislativo*”, contida no artigo 1º da Lei Municipal nº 2.971, de 11 de fevereiro de 1998, do Município de Itatiba, e do artigo 1º do Decreto nº 6.480, de 27 de maio de 2014, ratificada a liminar concedida.

JOÃO NEGRINI FILHO
Relator