



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000332196

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2322456-94.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ZACARIAS e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ZACARIAS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. V.U.", de conformidade com o voto da Relatora, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, PAULO AYROSA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES E MARCIA DALLA DÉA BARONE.

São Paulo, 2 de abril de 2025.

SILVIA ROCHA
RELATORA
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2322456-94.2024.8.26.0000

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de Zacarias

Voto nº 37610.

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Pretensão de declaração de inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.205-1/2014, de 5 de dezembro de 2014, do Município de Zacarias, bem como de inconstitucionalidade material do artigo 4º da mesma lei, que "Institui o Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo do Município de Zacarias-SP, e define as competências, atividades, responsabilidades e demais regulamentações dos procedimentos necessários.". 2. Alegação de incompatibilidade entre a lei impugnada e os artigos 5º, caput e § 1º, 20, III, 24, § 2º, 1, 35, 111, 115, II e V, 144 e 150, da Constituição do Estado de São Paulo. 3. Revogação expressa da lei impugnada, pela Lei Municipal nº 1.917, de 5 de dezembro de 2024. 4. Perda superveniente do interesse de agir. 5. Processo extinto, com fundamento no artigo 485, VI, do Código de Processo Civil.

Trata-se de ação proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, pretendendo obter declaração de inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.205-1/2014, de 5 de dezembro de 2014, do Município de Zacarias, bem como de inconstitucionalidade material do artigo 4º da mesma lei, que "Institui o Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo do Município de Zacarias-SP, e define as competências, atividades, responsabilidades e demais regulamentações dos procedimentos necessários." (fls. 26/28).

O autor sustenta que: a) a lei em exame viola os artigos 5º, *caput* e § 1º, 20, III, 24, § 2º, 1, 35, 111, 115, II e V, 144 e 150 da Constituição Estadual; b) a lei padece de inconstitucionalidade formal, porque é da Câmara Municipal a competência para dispor sobre a instituição de órgão de controle interno atrelado ao Poder Legislativo; c) a criação de Sistema de Controle Interno da Câmara Municipal, por meio de

lei municipal, não de resolução, como exige o artigo 20, III, da Constituição Estadual, viola o princípio da separação de poderes, previsto no artigo 5º, *caput* e § 1º, da Constituição do Estado, que encontra correspondência no artigo 2º da Constituição da República e é aplicável aos Municípios por força dos artigos 144 da primeira e 29 da segunda; d) embora a lei tenha disciplinado, em seu artigo 3º, as atribuições do órgão de controle interno, ela não fixou as atribuições da função gratificada de “Controlador Interno”, prevista em seu artigo 4º, não bastando, para isso, a descrição de atribuições do próprio Sistema de Controle Interno, como fez o legislador municipal no referido artigo 3º; e) a função criada é de confiança, gratificada em sentido amplo, mas a criação de funções de confiança não pode ser desarrazoada, artificial, abusiva ou desproporcional, devendo, nos termos do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, e do artigo 115, incisos II e V, da Constituição Estadual, ater-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, para as quais se empenhe relação de confiança, sendo vedada para o exercício de funções técnicas, burocráticas, ordinárias ou profissionais, às quais é reservado o provimento efetivo, precedido de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência; f) o princípio da legalidade impõe lei em sentido formal para disciplinar as atribuições de qualquer função pública “*lato sensu*”, e, no caso, o instrumento adequado é a resolução, que deve descrever as correlatas atribuições; g) o artigo 35 da Constituição Estadual, que se reporta ao artigo 74 da Constituição Federal e cujo modelo deve ser observado pelos Municípios, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, cunha a tecnicidade e a profissionalidade da função de Controle Interno, a exigir a criação de posto de provimento efetivo; h) o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a inconstitucionalidade da função de confiança de “Controlador Interno” (fls. 17/19).

A Procuradora-Geral do Estado manifestou-se,

pedindo o julgamento de improcedência (fls. 84/90).

Vieram aos autos informações do Município (fl. 92) e do Presidente da Câmara Municipal de Zacarias (fl. 95), ambos informando que a lei impugnada foi expressamente revogada pela Lei Municipal nº 1.917, de 5 de dezembro de 2024 (fls. 93, idem 96), e pedindo a extinção do processo, sem resolução do mérito.

A Procuradoria-Geral de Justiça também pediu a extinção do processo, sem resolução do mérito, diante da ausência superveniente do interesse de agir (fls. 101/103).

É o relatório.

O Procurador-Geral de Justiça sustentou, na petição inicial, a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.205-1/2014, de 5 de dezembro de 2014, do Município de Zacarias, bem como a inconstitucionalidade material do artigo 4º da mesma lei, que “Institui o Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo do Município de Zacarias-SP, e define as competências, atividades, responsabilidades e demais regulamentações dos procedimentos necessários.” (fls. 26/28).

Ocorre que não é mais necessário apurar nem declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.205-1/2014, de 5 de dezembro de 2014, do Município de Zacarias, porque, como o Município e a Câmara informaram, ela foi expressamente revogada, pela Lei nº 1.917, de 5 de dezembro de 2024 (fl. 93, idem 96).

A revogação da lei impugnada implica perda superveniente do interesse de agir do autor e determina a extinção do processo, sem resolução de mérito, com fundamento no artigo 485, VI, do Código de Processo Civil, conforme iterativos precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial desta Corte, de que são exemplos os

seguintes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSIÇÕES NORMATIVAS DAS LEIS N. 8.212/1991 E 8.213/1991, NA REDAÇÃO DADA PELA DE N. 8.870/1994. PERDA PARCIAL DE OBJETO. DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO. SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO E SALÁRIO DE BENEFÍCIO. ABONO DE PERMANÊNCIA EM SERVIÇO. EXTINÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. 1. O art. 93 da Lei n. 8.212/1991, no texto conferido pela de n. 8.870/1994, foi revogado de forma expressa pela Lei n. 9.639/1998, e o art. 82 da Lei n. 8.213/1991 tornou-se insubsistente ante o disposto no art. 8º da Lei n. 9.032/1995. A jurisprudência do Supremo é firme no sentido de que a revogação ou a alteração substancial do dispositivo impugnado implica a perda superveniente do objeto da ação de controle abstrato de constitucionalidade, ainda que remanesçam efeitos concretos da legislação nela impugnada. 2. O décimo terceiro salário nem sempre integrou a base de cálculo das contribuições previdenciárias. Na Consolidação das Leis da Previdência Social de 1984 (Decreto n. 89.312/1984, art. 136, I), veio a ser expressamente excluído do salário de contribuição, orientação que foi mantida, sob a égide da Constituição de 1988, no Decreto n. 357/1991 (art. 30, § 6º). 3. Por ser verba de natureza salarial, o décimo terceiro pode sofrer a incidência de contribuição previdenciária (enunciado n. 688 da Súmula do Supremo). No entanto, uma vez que os benefícios previdenciários são calculados tendo por base os valores das contribuições e o tempo de trabalho, ele pode induzir distorções no aspecto temporal do cálculo do benefício ao implicar o acréscimo de uma parcela de contribuição às doze anuais. 4. A alteração do art. 25, II, da Lei n. 8.213/1991 pela de n. 8.870/1994 eliminou o abono de permanência em serviço do rol dos benefícios previdenciários sujeitos à carência de 180 contribuições mensais. Não tendo ocorrido modificação no período de carência para nenhum benefício, visto que apenas foi repetido o prazo de 180 meses, mostra-se sem fundamento a alegação de afronta a

direito adquirido ou mesmo de revogação do art. 142 da Lei n. 8.213/1991. 5. Ação parcialmente conhecida, e, nessa extensão, pedido julgado improcedente. (STF, Pleno, ADI nº 1049, rel. Min. Nunes Marques, j. 06.03.2023, *g.n.*);

Embargos de declaração em questão de ordem em ação direta de inconstitucionalidade. Omissão e contradição não verificadas. Superveniência de um novo panorama normativo substancialmente diverso do delineado na inicial, inaugurando uma nova realidade previdenciária. Conjuntura fática distinta e posterior ao ajuizamento da ação. Perda de objeto. Prejudicialidade da ação. Irrelevância dos efeitos residuais concretos. Matéria de fundo não apreciada. Prejudicialidade da ação que não se confunde com a admissão da tese da constitucionalidade superveniente da norma impugnada. Pretensão de rediscussão do julgado. Conhecimento e rejeição dos embargos de declaração. 1. Segundo a firme jurisprudência da Corte, há prejudicialidade da ação direta por perda superveniente de seu objeto quando sobrevém revogação da norma impugnada ou sua alteração substancial, sendo irrelevante o fato de a norma atacada, em algum momento, ter produzido efeitos concretos. Precedentes. 2. Na hipótese, a questão de mérito debatida nos autos sequer pôde ser apreciada, tendo em vista a substancial alteração do panorama normativo a ensejar o advento de uma realidade previdenciária inteiramente nova. Em momento algum, a Corte afirmou textualmente 'ou, ao menos, deu a entender' que a superveniência de novo parâmetro constitucional convalidaria o suposto vício congênito da norma legal questionada, o que configuraria, isto sim, sua constitucionalidade superveniente. Ao contrário. Ressaltou-se que, diante do novo panorama normativo e, por conseguinte, da nova realidade previdenciária a partir dele inaugurada, a averiguação da compatibilidade constitucional da segregação de massas não prescindiria de razões atualizadas e aptas a demonstrar, com base em novos elementos empíricos, a permanência do alegado desequilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário. A prejudicialidade da ação não

se confunde com a admissão tácita da tese da constitucionalidade superveniente da norma impugnada. 3. “A contradição que autoriza o acolhimento dos aclaratórios é aquela interna, havida entre a fundamentação e o dispositivo ou entre fragmentos da decisão embargada” (ADI nº 4.455-ED, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 29/3/22), tornando-a ilógica ou incoerente, o que se distancia por completo do mero inconformismo com o resultado do julgamento que é desfavorável à parte embargante ou com as razões adotadas pelo julgador. 4. Na verdade, o que se verifica é que a embargante, a pretexto de sanar omissão e contradição no acórdão embargado, pretende a reforma do julgado para que seja examinado o mérito da presente ação direta, fim para o qual não se prestam os embargos declaratórios. 5. Conhecimento e rejeição dos embargos de declaração. (STF, Pleno, ADI 5350 QO-ED, rel. Min. Dias Toffoli, j. 14.09.2022, *g.n.*);

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 11.644/2000 E 15.327/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE GESTÃO CENTRALIZADA DE DEPÓSITOS SOB AVISO À DISPOSIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REVOGAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. LEI POSTERIOR QUE REGULA A MESMA MATÉRIA. PERDA DE OBJETO DA AÇÃO E CONSECTÁRIA PREJUDICIALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A revogação da norma impugnada faz com que o objeto da pretensão inicial não mais subsista, revelando a inviabilidade do exame de sua compatibilidade com a Carta Maior por meio do controle abstrato de constitucionalidade. 2. A jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação ou a alteração substancial da norma cuja constitucionalidade se questiona. Precedentes: ADI 1.454/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 3.8.2007; ADI 1.445-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.4.2005; ADI 519-

QO/MT, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28.6.2002; ADI 2.515-MC/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 1º.3.2002; ADI 2.290-QO/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2001; ADI 1.859-QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 26.11.1999; ADI 2.001-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 3.9.1999; ADI 520/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 6.6.1997; ADI 709/PR, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 24.6.1994 e ADI 2.118/AL, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, DJE nº 145, de 06/08/2010. 3. A revogação da norma impugnada impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, na forma e no tempo processual adequados, caso entenda subsistentes as mesmas inconstitucionalidades na norma revogadora. 4. In casu, no entanto, o requerente manteve-se inerte, cabendo ao relator o reconhecimento dos efeitos processuais decorrentes da revogação da norma originalmente impugnada, especialmente quando transcorrido considerável lapso de tempo desde a revogação, sem qualquer providência das partes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, Pleno, ADI 2542 AgR, rel. Min. Luiz Fux, j. 16.10.2017, *g.n.*);

- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 3.811, de 6 de janeiro de 2022, com as alterações da Lei nº 3.917, de 11 de novembro de 2022, e Lei nº 4.091, de 5 de dezembro de 2023, do Município de Pederneiras - Leis que concedem vale-compra a servidores da Câmara Municipal - Alegação de incompatibilidade entre as leis impugnadas e os artigos 111 e 128 da Constituição do Estado de São Paulo - Revogação expressa das leis impugnadas pela Lei Municipal nº 4.146, de 28 de maio de 2024 - Perda superveniente do interesse de agir - Processo extinto, com suporte no artigo 485, VI, do Código de Processo Civil. (TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 2136945-23.2024.8.26.0000, de minha relatoria, j. 07.08.2024, *g.n.*);

Ação Direta de Inconstitucionalidade tendo por objeto o artigo 5º da Resolução nº 54, de 17 de setembro de 2014, da Câmara Municipal de Guareí, que teria criado o cargo de "Controlador Interno", com provimento em

comissão. Pedido lastreado no fato de que sem a descrição de atribuições correlatas não é possível presumir que se trate de função de assessoramento, chefia e direção. Superveniência de normativa municipal que extinguiu o cargo de provimento em comissão elencado na inicial. Perda superveniente do interesse processual. Extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil. (TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 2095577-68.2023.8.26.0000, rel. Des. Aroldo Viotti, j. 28.06.2023, *g.n.*);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5226, de 25 de março de 2019, do Município de Mogi Guaçu, que "cria obrigatoriedade às salas de cinema que antes da exibição de filmes, veiculem mensagem de caráter educativo de combate à pedofilia, ao abuso sexual de crianças e adolescentes e dá outras providências". Revogação expressa da lei impugnada. Esvaziamento do objeto da ação. Perda do interesse de agir. Processo extinto. Artigos 485, inciso VI c.c 493, ambos do Código de Processo Civil. (TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 2004267-78.2023.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. 14.06.2023, *g.n.*);

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Alegação de inconstitucionalidade da Resolução 139, de 30 de junho de 2021, da Câmara Municipal de Itapeverica da Serra, que dispõe sobre a "gratificação por função" para os servidores do Poder Legislativo local – Edição da Resolução 142, de 15 de dezembro de 2021, antes do ajuizamento da ação direta, que expressamente revogou o ato normativo impugnado – Perda do objeto e consequente ausência do interesse de agir – Precedentes do STF e deste C. Órgão Especial – Processo extinto, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do CPC. (TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 2021625-90.2022.8.26.0000, rel. Des. Luciana Bresciani, j. 06.04.2022, *g.n.*);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento de validade da Lei Orgânica do Município de Bertioga, na parte que dispõe sobre

regime jurídico dos servidores municipais (artigos 99 a 119). Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Dispositivos impugnados, entretanto, que foram modificados pela Emenda à Lei Orgânica n. 41/2022, com estabelecimento expresso de que "o município estabelecerá em lei, de iniciativa do Prefeito Municipal, o regime jurídico dos servidores". Perda de objeto. Conforme lição de Luís Roberto Barroso, "a revogação ou o exaurimento dos efeitos da lei impugnada fazem com que a ação perca seu objeto ou, mais tecnicamente, levam à perda superveniente do interesse processual, haja vista que a medida deixou de ser útil e necessária". Precedentes do STF. Ação julgada extinta, com fundamento no artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil. (TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 2163919-68.2022.8.26.0000, rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 17.05.2023, g.n.).

Diante do exposto, julga-se extinto o processo, sem resolução de mérito, com fundamento no artigo 485, VI, do Código de Processo Civil.

SILVIA ROCHA
Relatora