



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000448109

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2040633-48.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVA.

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 Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, GERALDO WOHLERS, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT E RENATO RANGEL DESINANO.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

AFONSO FARO JR.
Relator
Assinatura Eletrônica

Ação direta de inconstitucionalidade nº 2040633-48.2025.8.26.0000

Autora: Prefeita do Município de Itapeva

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Itapeva

Voto nº 0086

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE ITAPEVA – Art. 5º da Lei Municipal nº 5.204, de 13/01/25, incluído por emenda parlamentar ao projeto de lei nº 186/24 – Possibilidade de emenda parlamentar a projetos que envolvem matéria de iniciativa reservada ao chefe do Executivo, desde que (1) não importem em aumento da despesa e (2) guardem pertinência temática com a proposição original – Alteração promovida pelo Legislativo que majora despesas – RE 745811/PA (Tema nº 686) – Ausência de indicação de fonte de custeio, bem como de estimativa de impacto orçamentário e financeiro – Ofensa aos arts. 24, § 5º, e 25 da Constituição Estadual e art. 113 do ADCT – Precedentes.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Prefeita do Município de Itapeva em face da Lei Municipal nº 5.204, de 13/01/25, especificamente em relação ao seu art. 5º, proveniente de emenda parlamentar, que reajustou em 25% a subvenção às APMs - Associações de Pais e Mestres, a partir de 01/01/25.

Sustenta a autora, em síntese, que a lei trata de matéria de competência privativa do Prefeito, razão pela qual não pode a emenda parlamentar invadir tal competência, aumentando despesas

sem planejamento prévio e desvirtuando o projeto de lei inicialmente apresentado. Alega violação ao princípio da separação dos poderes, aos arts. 5º, 24, § 2º, 40, IV e V, e 144 da Constituição do Estado, e ao art. 113 do ADCT. Requer a concessão de liminar para suspender, com efeitos *ex tunc*, a vigência e eficácia da Lei Municipal nº 5.204/25 (na íntegra) e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade de referida lei.

Foi deferida a medida precária para suspender apenas o art. 5º da lei (fls. 67/69). O presidente da Câmara prestou informações (fls. 79/81), ao passo que o Procurador-Geral do Estado, citado, não se manifestou (fls. 85).

Parecer da D. Procuradoria-Geral de Justiça pela procedência do pedido (fls. 90/101).

É o relato do necessário.

Como visto, busca a autora o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal nº 5.204, de 13/01/25, incluído por emenda parlamentar ao projeto de lei nº 186/24, do Município de Itapeva, eis que desrespeitados os preceitos insculpidos nos arts. 5º¹ e 24, § 2º², de observância obrigatória pelos Municípios nos termos do art. 144³, todos da Constituição do Estado, além do art. 113⁴ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O projeto enviado à Câmara pelo chefe do Executivo foi objeto de emenda (fls. 35), que acrescentou o art. 5º, impugnado nesta ADI, renumerando os demais artigos. Confira-se o teor da emenda:

¹ Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² §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;

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;

³ 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 Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

“Art. 5º Os valores dos repasses previstos no artigo 5º da Lei 4.829/2023 ficam reajustados com aumento de 25% (vinte e cinco por cento), vigorando a partir de 1º de janeiro de 2025.”

O veto à mudança (fls. 52/60) foi derrubado pela Câmara (fls. 61/62).

Pois bem.

Uma vez que a presente ação tem por objeto uma emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do prefeito, cabe analisar inicialmente a questão dos limites ao poder de emenda.

Neste ponto, a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal *“reconhece como limites à prerrogativa parlamentar de emendar propostas legislativas de iniciativa reservada a outros Poderes e órgãos autônomos: (a) a ausência de incremento de despesa pública; e (b) a relação de proximidade entre o teor da emenda e o objeto da proposição original encaminhada à deliberação legislativa”*⁵. Ou seja, *“O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original”*⁶(g.n.).

Assim, ainda que se trate de matéria cuja iniciativa seja reservada ao chefe do Executivo, não cabe falar em ofensa ao princípio da separação de poderes. É lícito ao Parlamento emendar o projeto,

⁵ ADI 6921/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 27/02/24. No mesmo sentido: ADI 6072/RS, rel. Min. Roberto Barroso, j. 30/08/19; ADI 3517/PR, rel. Min. Celso de Mello, j. 17/10/18, entre outras.

⁶ ADI 1050/8SC, rel. Min. Celso de Mello, j. 01/08/18.

não havendo, desta forma, colidência com a Constituição Estadual.

Mas no caso em tela, a emenda promovida pela edilidade não observou um dos parâmetros traçados pelo Pretório Excelso.

É que, não obstante a matéria tratada pela emenda guarde relação com o projeto original (repasso de recursos por meio de subvenção às APMs), houve inegável aumento de despesa, na medida em que foi promovido reajuste de 25% nos repasses. Consequentemente, há afronta ao art. 24, § 5º, item 1, da Constituição Bandeirante⁷, na linha da tese definida no julgamento do RE 745.811/PA - Tema nº 686:

“I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF);

II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF)”. (rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17/10/13, g.n.)

Mais ainda, o verbete impugnado também configura ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual⁸ e ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁹, este último também de observância obrigatória pelos Municípios¹⁰, pois a emenda não se fez acompanhar de estimativa do impacto aos cofres públicos, tampouco de indicação dos recursos necessários a fazer frente aos gastos decorrentes.

Assim já decidiu este Colegiado em casos semelhantes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA

⁷ §5º - Não será admitido o aumento da despesa prevista:

⁸ - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, ressalvado o disposto no artigo 174, §§ 1º e 2º;

⁹ Art. 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.

⁹ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

¹⁰ ADI 6118/RR, rel. Min. Edson Fachin, j. 28/06/21.

MODIFICATIVA 1 DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA 82/2024 (DE 25-4). EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESAS.

- Não se interdita à verificação a competência para emendar projeto de lei de iniciativa restrita ao chefe do poder executivo, desde que a emenda parlamentar (i) possua correlação temática com o projeto original de formação da lei e (ii) não importe em aumento de despesa.

- Para o caso sob exame, a emenda parlamentar aditiva acarretou majoração de despesas para a Administração pública municipal de Itapeçerica da Serra.

Ação direta de inconstitucionalidade procedente.” (ADI 2141334-51.2024.8.26.0000, rel. Des. Ricardo Dip, j. 30/10/24)

“DIREITO CONSTITUCIONAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade.

I. Caso em exame: Emenda parlamentar que amplia a base de cálculo da complementação salarial para atingimento do Piso Salarial Nacional do Magistério. Município de Ubarana. Lei Complementar nº 144/2024.

II. Questão em discussão: Limitação do poder de emenda em matéria cuja iniciativa para a deflagração do processo legislativo cabe ao Chefe do Executivo.

III. Razões de decidir: Acolhimento do pedido, vez que as modificações introduzidas pela emenda parlamentar no projeto original, além de destituídas de prévia estimativa do impacto sobre o orçamento municipal, implicariam aumento de despesas. Inteligência dos artigos 24, § 5º, item 1, 25, caput, e 175, § 1º, da Constituição Estadual, e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Incidência das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal para o Temas 484 e 686. Exame da doutrina e da jurisprudência.

DISPOSITIVO: Procedência com ressalva.” (ADI 2207425-26.2024.8.26.0000, rel. Des. Jarbas Gomes, j. 30/10/24)

A promulgação da emenda se deu 07/02/25 (fls. 62), sendo que a intimação acerca da concessão de liminar se deu no mesmo mês (14/02/25, fls. 70). Portanto, não tendo havido tempo hábil para repasses às APMs com a majoração prevista na emenda parlamentar, não cabe falar em modulação dos efeitos desta declaração, conforme previsão do art. 27 da Lei nº 9.868/99.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Por todo o exposto, julga-se procedente a ação direta, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal nº 5.204, de 13/01/25, incluído por emenda parlamentar ao projeto de lei nº 186/24, do Município de Itapeva.

AFONSO FARO JR.
Relator
(Assinatura Eletrônica)