

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO****Protocolado SEI 29.0001.0003397.2019-48**

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 16.894, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE SÃO PAULO. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA A INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE INCENTIVO À DEMISSÃO VOLUNTÁRIA – PIDV DESTINADO EXCLUSIVAMENTE AOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTÁVEIS, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ART. 18 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCESSO LEGISLATIVO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IRRELEVÂNCIA DE SANÇÃO E DA NATUREZA DE LEI AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. INVASÃO DA COMPETÊNCIA NORMATIVA FEDERAL. EQUIPARAÇÃO À DISPENSA SEM JUSTA CAUSA.**

1. Incompatível com a divisão funcional do poder lei estadual de iniciativa parlamentar que institui regras a respeito do regime jurídico dos servidores públicos estaduais em virtude da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo e da reserva de lei complementar, autorizando à instituição de Programa de Incentivo à Demissão Voluntária, sendo irrelevante a sanção e

natureza autorizativa da norma (arts. 5º, 24, § 2º, 4, 25, 174, III, e 176, I, CE/89).

2. Colidente com o princípio da razoabilidade lei estadual que institui o Programa de Incentivo à Demissão Voluntária excessivamente comprometendo o erário com o pagamento de 276 vezes o equivalente a 80% da remuneração mensal e, ainda, equiparando o desligamento voluntário à dispensa imotivada para fazer incidir verbas rescisórias, o que também substancia violação ao princípio federativo por ultrapassar os limites da competência normativa estadual invadindo a competência normativa privativa da União sobre direito do trabalho (arts. 1º e 111, CE/89).

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo), em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da **Lei n. 16.894, de 21 de dezembro de 2018, do Estado de São Paulo**, pelos fundamentos a seguir expostos:

## **I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO**

A Lei n. 16.894, de 21 de dezembro de 2018, do Estado de São Paulo, **de iniciativa parlamentar**, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Demissão Voluntária – PIDV destinado exclusivamente aos servidores públicos estáveis, nos termos do disposto no art. 18 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual, tem a seguinte redação:

Artigo 1º - Fica o Poder Executivo autorizado, nos termos desta lei, a instituir o Programa de Incentivo à Demissão Voluntária - PIDV, destinado exclusivamente aos servidores públicos civis estáveis, nos termos do disposto no artigo 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado - ADCT da CE.

§ 1º - O PIDV consiste na concessão de uma indenização a ser paga em parcelas mensais e sucessivas, calculadas na forma prevista pelo artigo 5º.

§ 2º - O PIDV aplica-se aos órgãos da administração direta, indireta, autárquica, incluídas as universidades, e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

Artigo 2º - A adesão ao PIDV é facultativa e assegurada por meio de requerimento do próprio servidor, desde que tenha reconhecida a estabilidade nos termos do artigo 18 do ADCT da CE.

§ 1º - O requerimento de adesão ao PIDV será protocolizado no órgão ou entidade onde o servidor estiver em exercício e analisado na forma a ser estabelecida em regulamento.

§ 2º - A análise do requerimento de que trata este artigo não poderá exceder o prazo de 30 (trinta) dias a contar da data do protocolo.

Artigo 3º - O servidor que aderir ao PIDV deverá permanecer em efetivo exercício até a data da publicação da rescisão do respectivo contrato de trabalho.

Artigo 4º - Deferida a adesão ao PIDV, o órgão ou entidade adotará as providências necessárias à rescisão do contrato de trabalho, fazendo jus o requerente ao pagamento das verbas rescisórias devidas para a hipótese de rescisão de

contrato de trabalho sem justa causa, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho.

§ 1º - O ato de rescisão do contrato de trabalho será publicado no Diário Oficial do Estado, impreterivelmente nos 10 (dez) dias seguintes ao fim do prazo limite para a análise do requerimento de adesão, observado o disposto no artigo 2º.

§ 2º - A contar da publicação prevista no parágrafo 1º deste artigo, o requerente receberá a primeira parcela da indenização a que faz jus em até 60 (sessenta) dias, observado o disposto em regulamento.

Artigo 5º - O valor da indenização corresponderá a 80% (oitenta por cento) do valor da remuneração global do servidor, no mês anterior à protocolização do pedido, previsto no artigo 2º, observado o disposto no artigo 115, XII, da Constituição do Estado, deduzido o valor de 175 (cento e setenta e cinco) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo - UFESPs, a ser pago ao servidor que, na data do requerimento de adesão, tenha 35 (trinta e cinco) anos completos de serviço público prestado ao Estado de São Paulo.

§ 1º - O servidor receberá a indenização pelo prazo de 276 (duzentos e setenta e seis) meses.

§ 2º - Serão excluídas da remuneração global a que se refere este artigo as verbas de natureza indenizatória e outros valores pagos em caráter eventual, vinculados ou não ao mês de competência.

Artigo 6º - O valor da indenização será pago até o 5º (quinto) dia útil de cada mês, não incidindo sobre o mesmo qualquer desconto de natureza tributária ou de seguridade social, por tratar-se de verba indenizatória.

Artigo 7º - O valor da indenização será revisado, anualmente, a partir de 1º de janeiro, pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou pelo índice que vier a substituí-lo.

Artigo 8º - O beneficiário do PIDV deverá confirmar, anualmente, seus dados cadastrais, nos termos estabelecidos em regulamento, sob pena de suspensão do pagamento da respectiva indenização.

Artigo 9º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações próprias consignadas no orçamento vigente dos órgãos e entidades referidos no § 2º do artigo 1º desta lei, sendo suplementadas se necessárias.

Artigo 10 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **II - O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE**

A lei estadual acima mencionada contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo.

Os dispositivos normativos contestados são incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição Estadual:

Artigo 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.

.....

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

§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§ 2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

.....  
Artigo 23 - As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

Parágrafo único - Para os fins deste artigo, consideram-se complementares:

.....  
10 - os Estatutos dos Servidores Cíveis e dos Militares;

.....  
Artigo 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:

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

.....  
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.

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

.....

Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

.....III - os orçamentos anuais.

.....

Artigo 176 - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

## **1 – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR**

Decorre do princípio da divisão funcional do poder (separação de poderes) a existência da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo como exceção à regra da iniciativa legislativa comum ou concorrente.

Como acima exposto, a lei estadual vergastada, de iniciativa parlamentar, não se coaduna com a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo em matéria de regime jurídico de servidores públicos, pondo-se em situação de incompatibilidade vertical com os arts. 5º, 24, § 2º, 4, da Constituição Estadual, sendo **irrelevante tenha havido ou não sanção** do Chefe do Poder Executivo, pois, **não convalida o vício original**. Sendo a lei de iniciativa parlamentar, vício que a terna de inconstitucionalidade, sendo irrelevante sua sanção que não o convalida, como já julgado:

“A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHES É INERENTE – A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes” (STF, ADI 4.138-MT, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-10-2018, v.u., DJe 07-03-2019).

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização e estruturação dos órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo estadual (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade



constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, seja dele, ou não, a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes” (STF, ADI 2.442-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-10-2018, v.u., DJe 07-03-2019).

Com efeito, as **normas da Constituição Federal, alusivas ao processo legislativo – inclusive do regime jurídico de servidores públicos - são de observância, absorção e reprodução obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios**, como decide o Supremo Tribunal Federal:

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Vencimentos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea ‘a’, da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos” (STF, ADI 3.176-AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, 30-06-2011, v.u., DJe 05-08-2011).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CONCESSÃO DE VANTAGENS PECUNIÁRIAS A SERVIDORES PÚBLICOS. SIMETRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. As regras de

processo legislativo previstas na Carta Federal aplicam-se aos Estados-membros, inclusive para criar ou revisar as respectivas Constituições. Incidência do princípio da simetria a limitar o Poder Constituinte Estadual decorrente. 2. Compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis, lato sensu, que cuidem do regime jurídico e da remuneração dos servidores públicos (CF artigo 61, § 1º, II, 'a' e 'c' c/c artigos 2º e 25). Precedentes. Inconstitucionalidade do § 4º do artigo 28 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Ação procedente” (STF, ADI 1.353-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 20-03-2003, v.u., DJ 16-05-2003, p. 89).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.640/1998 DO ESTADO DE SANTA CATARINA – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVAPARLAMENTAR – CONCESSÃO DE VALE-TRANSPORTE A SERVIDORES PÚBLICOS, INDEPENDENTEMENTE DA DISTÂNCIA DO DESLOCAMENTO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO RESERVADO, NOTADAMENTE, AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que diploma legislativo estadual,

de iniciativa parlamentar, institui vale-transporte em favor de servidores públicos, independentemente da distância do seu deslocamento: concessão de vantagem que, além de interferir no regime jurídico dos servidores públicos locais, também importa em aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional ‘regime jurídico dos servidores públicos’ corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes” (STF, ADI 1.809-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 29-06-2017, v.u., DJe 10-08-2017).

Ou seja, são aplicáveis por **simetria** às unidades federadas, por seu caráter de **observância obrigatória**, as **normas básicas** de processo legislativo federal como as que disciplinam a iniciativa legislativa (RT 850/180; RTJ 193/832).

Ora, a lei estadual em foco trata do regime jurídico de servidores públicos, cujo significado foi assim enunciado pelo Supremo Tribunal Federal:

“SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional ‘regime jurídico dos servidores públicos’ corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes” (STF, ADI 2.442-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-10-2018, v.u., DJe 07-03-2019).

Ou seja, é o conjunto de direitos, deveres e responsabilidades que incidem sobre a relação jurídico-funcional entre o agente público e o Estado.

E integrando o regime jurídico acima indicado, há também **reserva de lei complementar**, *ut* art. 23, parágrafo único, 10, da Constituição Estadual, de tal sorte que **não podia seu objeto ser tratado em lei ordinária** porque se não hierarquia entre leis ordinária e complementar há **processo legislativo diferenciado e distribuição de competências** entre uma e outra forma de norma primária infraconstitucional.

Nem se alegue a **natureza autorizativa da norma**, pois, ela não é proficiente para desabonar sua inconstitucionalidade.

A autorização legislativa não se confunde com **lei autorizativa**, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade porque sua iniciativa é da **alçada exclusiva** do Chefe do Poder Executivo, cuja prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei foi violada.

Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:

“insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu ‘lei’ autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente” (Sérgio Resende de Barros. “Leis Autorizativas”, *in Revista da Instituição Toledo de Ensino*, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privativa implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional. Assim vem julgando este egrégio Tribunal, afirmando a

inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas “autorizações” são mero eufemismo de “determinações” e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.

LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60

DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.

A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundava em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).

A argumentação da natureza autorizativa da norma e da inércia na execução da lei não elide a conclusão de sua inconstitucionalidade, como já decidido:

“5. Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as consequências de ordem política daí derivadas” (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).

A Administração Pública está vinculada positivamente ao princípio da legalidade (art. 37, Constituição Federal; art. 111, Constituição Estadual) e, atento à consideração (essencial) do cancelamento da Súmula 05 do Supremo Tribunal Federal, afigura-se impossível ao Chefe do Poder Executivo (vetando ou não a lei de iniciativa parlamentar que disciplina a matéria) cumpri-la (ou seja, atender à autorização nela contida), pois, a inconstitucionalidade a terna desde seu nascedouro, e a dimensão do princípio da legalidade (*rectius*: juridicidade) requer a conformidade dos atos da Administração com o ordenamento jurídico inteiro – inclusive as normas constitucionais.

E se, em linha de princípio, a falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência – porque “inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01) -, quando lei de iniciativa parlamentar invade a esfera da reserva de iniciativa legislativa demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com os arts. 25, 174, III, e 176, I, da Constituição Estadual, seja porque aquele exige a indicação de recursos para atendimento das novas



despesas (que não estão previstas) seja porque é reservada ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual.

Nem se argumente a existência do art. 9º da lei em foco. Trata-se de norma genérica que não supre a necessidade de indicação precisa dos elementos orçamentários, não bastasse ela inovar indevidamente no orçamento à míngua da competente iniciativa.

O art. 174, III, reserva ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual, conforme pronuncia o Supremo Tribunal Federal:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 341, p. 35).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Pólo Estadual da Música Erudita. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. 8. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 338, p. 46).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMIUNISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA ‘E’, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de

Administração. 2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'e' da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul” (RTJ 200/1065).

Portanto, a lei em questão é incompatível com os arts. 5º, 23, parágrafo único, 10, 24, § 2º, 4, 25, 174, III, e 176, I, da Constituição Estadual.

## **2 – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DE RAZOABILIDADE**

A lei estadual objeto desta ação confere ao servidor público que goza da denominada **estabilidade anômala ou excepcional** – contida no art. 18 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual – a **opção de desligamento voluntário do serviço público**, desde que tenha 35 anos de serviço público, **com recebimento de indenização além de pagamento de verbas rescisórias equiparando-a à dispensa sem justa causa**.

A indenização terá seu **valor fixado em 80% da remuneração global mensal antecedente ao pedido**, e será paga, observado o limite máximo (teto), em **276 meses**.

De início, observa-se que não obstante a sujeição ao teto constitucional de remuneração, ela, em verdade, não se sustenta por ser verba de natureza indenizatória que não se subordina a esse limite.

Não obstante, **não se verifica na lei estadual comunhão com o princípio de razoabilidade**, inscrito expressamente no art. 111 da Constituição Estadual.

A conceituação substantiva ou material expressa que o princípio de razoabilidade é uma limitação do mérito das ações estatais, exigente da elaboração normativa com bom senso, justiça, *reasonableness* (razoabilidade) e *rationality* (racionalidade), devendo ostentar real e substancial nexos com o objetivo que se quer atingir. Sob outro enfoque, de proporcionalidade, ele abriga a **proibição do excesso**, vetando normas que não sejam **adequadas ou idôneas** (aptidão para produção de fim constitucionalmente legítimo), **necessárias** (verificação da inexistência de outros meios menos onerosos) e **proporcionais** em sentido estrito (consideração dos ônus e bônus da medida em relação ao fim).

Clássica doutrina brasileira já expunha a necessidade de razoabilidade das leis:

“É evidente que a adoção de quaisquer medidas ou regulamentação pela lei ordinária deverá orientar-se por um critério constante de ‘*razoabilidade*’, a qual consistirá em não interferirem as medidas legislativas *arbitrariamente* (isto é, sem motivo) ou *desarrazoadamente* (isto é, além do necessário) para alcançar os fins visados pela Constituição (ou, tratando-se de atos administrativos, visados pela Constituição e pela lei ordinária em que diretamente se fundam).

Ora, o *standard* jurídico é justamente essa *medida de razoabilidade (rule of reason)* da oportunidade e da racionalidade, tanto da ação do legislador ordinário, como do administrador, como ainda dos juízes, ao interpretarem e aplicarem, cada um a seu modo, isto é, no exercício de suas funções, mediante atos específicos, as normas constitucionais e legais” (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 397).

A jurisprudência é fértil na aplicação dos princípios de razoabilidade e proporcionalidade, salientando o Supremo Tribunal Federal que “cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam” (RTJ 204/385). A Suprema Corte censura a falta de razoabilidade das normas, limitando o poder de legislar ao enunciar que:

“O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador” (STF, ADI-MC 1.407-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 07-03-1996, DJ 24-11-2000, m.v., p. 86).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE CONCEDE GRATIFICAÇÃO DE FERIAS (1/3

DA REMUNERAÇÃO) A SERVIDORES INATIVOS - VANTAGEM PECUNIARIA IRRAZOAVEL E DESTITUIDA DE CAUSA - LIMINAR DEFERIDA. - A norma legal, que concede a servidor inativo gratificação de férias correspondente a um terço (1/3) do valor da remuneração mensal, ofende o critério da razoabilidade que atua, enquanto projeção concretizadora da cláusula do 'substantive due process of law', como insuperável limitação ao poder normativo do Estado. Incide o legislador comum em desvio ético-jurídico, quando concede a agentes estatais determinada vantagem pecuniária cuja razão de ser se revela absolutamente destituída de causa" (STF, ADI-MC 1.158-AM, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 19-12-1994, m.v., DJ 26-05-1995, p. 15.154).

Com efeito, não há como se validar lei que confere benefício a certa categoria de agentes públicos gerando **impacto desfavorável** na despesa pública e no orçamento público.

Ora, se cotejada a norma estadual com a exoneração de servidores estáveis para contenção de despesas com pessoal, vislumbra-se seu **evidente exagero**, pois, neste caso, em que o **desligamento independe de sua vontade**, a **indenização é bem inferior**, como dispõe o § 5º do art. 169 da Constituição de 1988, *in verbis*:

O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

De fato, nessa hipótese, a indenização corresponde a 1 mês de remuneração por ano de serviço.

Ademais, ao prever a paga de **verbas rescisórias**, equiparando o desligamento voluntário à dispensa sem justa causa há evidente **usurpação da competência normativa federal**, pois, à União compete privativamente legislar

sobre direito do trabalho (art. 22, I, Constituição Federal). Em consequência, há incompetência do Estado-membro dispor a respeito, o que patenteia **violação ao princípio federativo** consagrado no art. 1º da Constituição do Estado de São Paulo que alberga a repartição constitucional de competências dele decorrente.

### III – PEDIDO

Face ao exposto, requerer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da **Lei n. 16.894, de 21 de dezembro de 2018, do Estado de São Paulo**.

Requer-se ainda a requisição de informações ao Presidente da Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado de São Paulo e a citação do douto Procurador-Geral do Estado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Requer-se, por fim, à vista dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a **concessão de medida liminar** para suspensão do ato normativo impugnado até final e definitiva solução da ação, evitando a atuação estatal desconforme o ordenamento jurídico e lesiva ao erário, a fim de se impedir lesão irreparável ou de difícil e morosa reparação, considerando-se que as verbas eventualmente pagas poderão ser aquilatadas como irrepetíveis.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 3 de maio de 2019.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**