



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Gabinete do Desembargador Carlos Escher

Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DO DIA 17/02/2020
Ação Direta de Inconstitucionalidade
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: - Data: 20/02/2020 10:43:09

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5421312.89.2019.8.09.0000

REQUERENTE

PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA - IRIS REZENDE MACHADO

REQUERIDA

CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA

RELATOR

DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER

ÓRGÃO ESPECIAL

VOTO

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, intentada pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA**, Íris Rezende Machado, contra a Lei Complementar nº 317/2019, publicada no Diário Oficial do Município de Goiânia do dia 29/04/2019, que dispõe acerca do regime funcional dos servidores públicos municipais no âmbito do magistério.

Em sua exordial, o requerente alega que incumbe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de projetos de lei que versem sobre a organização administrativa do Estado, nos termos do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, do artigo 77, inciso V, da Constituição do Estado de Goiás e do artigo 89 da Lei Orgânica do Município de Goiânia.

Diz, entretanto, que o aludido ato normativo é originário do projeto de lei emanado da Câmara dos Vereadores do Município de Goiânia.

Pois bem.

Os vícios formais, segundo a doutrina dos juristas Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, “traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final” (*in Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1.070, g.).

Em outras palavras, os vícios formais, como bem destaca o constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho, “incidem sobre o ato normativo enquanto tal, independentemente do seu conteúdo e tendo em conta apenas a forma da sua exteriorização” (*in Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1995, p. 1.013, g.).

Por outro lado, os propósitos da norma, que motivaram o seu conteúdo, por mais louváveis que sejam, não têm o condão de sanear o vício de forma contido na sua formação.

É bem de ver, conforme ensina o constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (*in Do Processo Legislativo*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 230).

Nesse cenário, a Constituição Estadual, seguindo o modelo estabelecido na Constituição Federal, elegeu determinados núcleos temáticos com o escopo de, ao discriminá-los de modo taxativo, submetê-los, em regime de absoluta exclusividade, à iniciativa de determinados órgãos ou agentes estatais. Essa exclusividade afasta a possibilidade jurídica de coparticipação de terceiros na fase introdutória do procedimento de produção normativa.

É o que acontece com a matéria concernente à estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da Administração Municipal, cujo processo legislativo relativo somente pode ser deflagrado pelo Prefeito, como está expressamente consignado no art. 77, incisos I, V e VII, da Constituição Estadual, confira-se:

Art. 77 - “Compete privativamente ao Prefeito:

I - exercer a direção superior da administração municipal;

II - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

III - (...)

V - dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal;

VII - celebrar convênios, consórcios, acordos, contratos e outros ajustes do



interesse do Município;”

Igualmente, o artigo 89 da Lei Orgânica do Município de Goiânia estabelece que:

“Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre: I - a organização administrativa e as matérias orçamentárias, nos termos do Art. 135.

I - a organização administrativa, as matérias orçamentárias e tributárias e os serviços públicos;

II - (...)

III - a criação, a estruturação e as atribuições dos órgãos públicos da administração municipal.”

Na hipótese vertente, dado o conteúdo normativo do diploma legislativo impugnado, que versa sobre a lotação dos profissionais do magistério, privativa da Secretaria Municipal de Educação e Esporte, e a vedação àqueles servidores do exercício de atribuições diversas das inerentes ao seu cargo, exceto no que se refere ao desempenho de funções transitórias de natureza especial. Ainda, estabeleceu referido dispositivo legal que os professores, além das atribuições previstas no respectivo estatuto, poderão exercer atividades correlatas às do magistério e às funções transitórias de natureza especial previstas no art. 6º da lei ora inquinada de inconstitucionalidade.

Para melhor elucidação, em seguida transcrevo referido dispositivo legal, qual seja, a referida Lei Complementar nº 317/2019:

“Art. 1º O art. 6º e seus parágrafos, da Lei Complementar n.º 091, de 26 de junho de 2000, que Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Goiânia, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º As funções de magistério são de lotação privativa da Secretaria Municipal de Educação e Esporte.

§ 1º É vedado ao servidor do magistério o exercício de atribuições diversas das inerentes ao seu cargo, ressalvando-se apenas para o desempenho de funções transitórias de natureza especial.

§ 2º As funções consideradas transitórias de natureza especial devem transferir suas lotações para o outro órgão, mediante portaria do órgão municipal de administração.

§ 3º Em se tratando de cargo em comissão, o servidor a que se refere o § 2º, poderá optar pelo vencimento do respectivo cargo em comissão.”

Art. 2º O art. 45 e seus parágrafos, da Lei Complementar n.º 091, de 26 de junho de 2000, que Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Goiânia, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45. O profissional da educação, além das atribuições previstas neste estatuto, poderá exercer atividades correlatas às do magistério e as funções transitórias de natureza especial previstas no art. 6º desta Lei Complementar.

§ 1º Consideram-se atividades correlatas às do magistério as relacionadas com a docência em outros níveis e modalidades de ensino, as de natureza técnica pertinentes ao desenvolvimento de estudos, pesquisas, planejamento, supervisão, inspeção, orientação em currículo, administração escolar, orientação educacional e qualificação de recursos humanos, exercidas em unidades técnicas da Secretaria Municipal de Educação e Esporte.

§ 2º Consideram-se unidades técnicas da Secretaria Municipal de Educação e Esporte as de atividades voltadas para a área educacional.

§ 3º Consideram-se funções transitórias de natureza especial aquelas autorizadas de relevância ao Município de Goiânia.”

Art. 3º Fica revogado o parágrafo único, do art. 46, da Lei Complementar n.º 091, de 26 de junho de 2000, que Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Goiânia.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.”

Da mesma forma, está comprovado que o processo legislativo que resultou na edição da referida lei complementar foi deflagrado por proposta parlamentar, de autoria do Vereador Vinícius Cirqueira (mov. nº 01, arquivo nº 04).

Desse modo, impõe-se concluir que houve violação da cláusula de reserva de iniciativa do processo legislativo, ao encampar em domínio normativo que está submetido, com exclusividade, ao poder de iniciativa constitucionalmente outorgado ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por força do art. 77, incisos I, II, V e VII, da Constituição Estadual.

Desta feita, resta patente a inconstitucionalidade apontada por cuidar de matéria reservada à iniciativa legislativa do Prefeito, com ofensa, também, aos artigos 2º, *caput*, e 77, inciso I, da Constituição Estadual.

Registre-se que nas lições do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, “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 (...). 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” (STF, Tribunal Pleno, ADI 1809/SC, DJe-176 de 10/08/2017).

A respeito, a jurisprudência deste Tribunal de Justiça tem reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade formal de normas municipais em decorrência do descumprimento da cláusula de iniciativa reservada, que importa, em última análise, violação ao princípio da separação dos poderes, conforme os arestos a seguir colacionados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.091, DE 13/11/2017, DE GOIÂNIA. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO PREFEITO. OFENSA AOS ARTS. 2º e 77, incisos I e V, DA CARTA ESTADUAL. 1. É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e incisos da Constituição Estadual. 2. A iniciativa para a elaboração de lei é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal. 3. Nessa perspectiva, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal, evidencia-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei nº 10.091/2017, do Município de Goiânia, por afronta aos artigos 2º, caput, e 77, incisos I e V, ambos da Constituição do Estado de Goiás, que dispôs sobre normas acerca da inscrição de despesas, para efeito de liquidação e pagamento, pela Administração Pública municipal, eis que tal matéria é reservada à iniciativa legislativa constitucionalmente outorgada ao Prefeito, e afronta ao princípio da separação dos Poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5464318-20.2017.8.09.0000, Rel. Nelma Branco Ferreira Perilo, Órgão Especial, DJe de 14/06/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. VÍCIO SANÁVEL. LEI Nº 10.021, DE 02 DE MARÇO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. PROCEDÊNCIA. 1 - Por configurar vício sanável, deve ser facultado à parte autora a emenda da inicial para constar, ao final da respectiva petição, a assinatura do Prefeito, em atenção aos preceitos do art. 139, inciso IX c/c o art. 317 do Código de Processo Civil, bem assim ao princípio da primazia da resolução do mérito. 2 - É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e incisos da Constituição Estadual. 3 - A iniciativa para a elaboração de lei encerra condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal. 4 - Nessa perspectiva, em conformidade à jurisprudência deste Tribunal, evidencia-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei nº 10.021, de 02 de março de 2017, do Município de Goiânia, que dispôs sobre a obrigatoriedade de expedição de receitas médicas e odontológicas digitadas, datilografadas ou manuscritas em letra de forma legível, nos postos médicos, nas unidades básicas de saúde do PSF, hospitais, clínicas, consultórios médicos da rede pública e privada, instalados no Município de Goiânia. 5 - O normativo impugnado afronta os artigos 2º, caput e § 2º, e 77, incisos II e V, da Constituição Estadual, eis que tratou de matéria afeta à reserva de administração, bem como por acarretar aumento de despesas aos cofres públicos. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5179287-16.2017.8.09.0000, Rel. Carmecy Rosa Maria Alves de Oliveira, Órgão Especial, DJe de 30/01/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.316, DE 17-05-2016. OBRIGATORIEDADE DA ORAÇÃO DO PAI NOSSO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS E CMEIS DE APARECIDA DE GOIÂNIA. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E VIOLAÇÃO A LAICIDADE DO ESTADO BRASILEIRO. 1. É inconstitucional, por vício de iniciativa, a lei municipal que, versando sobre matéria atinente à estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos municipais, tem o processo legislativo respectivo deflagrado pela própria câmara municipal. É que, neste caso, pelo princípio da simetria, a iniciativa deve ser exclusiva do chefe do Poder Executivo (artigos 2º e 77, ambos da Constituição do Estado). 2. (...) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5236450-85.2016.8.09.0000, Rel. Itaney Francisco Campos, Corte Especial, DJe de 29/06/2018)

Assim sendo, como a iniciativa para elaboração de lei constitui condição de validade do próprio processo legislativo, referido vício formal tem como consequência a invalidade do ato devendo ser julgado procedente o pedido formulado na inicial, declarando a inconstitucionalidade da lei complementar municipal em comento.

Ante o exposto, acolhendo o parecer da douta Procuradoria de Justiça, **julgo procedente** o pedido formulado na inicial, declarando a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 317/2019, de Goiânia, publicada no Diário Oficial do Município em dia 29/04/2019, com efeito *ex tunc*.

É o voto.

Goiânia, 10 de fevereiro de 2020.

Desembargador **CARLOS ESCHER**

RELATOR

2/MT

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5421312.89.2019.8.09.0000

REQUERENTE
REQUERIDA
RELATOR

PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA - IRIS REZENDE MACHADO
CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA
DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER

ÓRGÃO ESPECIAL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR QUE VERSA SOBRE A LOTAÇÃO E EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÕES DE SERVIDORES DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL.

1. É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e seus incisos da Constituição Estadual (precedentes desta Corte).
2. Uma vez que o conteúdo normativo do diploma legislativo impugnado versa sobre a instituição de lotação e definição de atribuições dos servidores do magistério público municipal, a sua iniciativa legislativa deve observar o artigo 77, incisos I, II, V e VII da Constituição Estadual.
3. Comprovado que o processo legislativo que resultou na edição da Lei Complementar nº 317/2019, do Município de Goiânia, foi deflagrada por proposta parlamentar, impõe-se concluir que houve violação da cláusula de reserva de iniciativa do processo legislativo.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as supra indicadas.

ACORDAM os componentes do Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, em **julgar procedente a ação**, nos termos do voto do Relator.

Presidiu a sessão o Desembargador Walter Carlos Lemes.

Presente a ilustre Procuradora de Justiça Dra. Ana Cristina Ribeiro Peternella França.

Goiânia, 10 de fevereiro de 2020.

Desembargador **CARLOS ESCHER**

RELATOR

Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DO DIA 17/02/2020
Ação Direta de Inconstitucionalidade
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: - Data: 20/02/2020 10:43:09