



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

Processo: 0636095-35.2023.8.06.0000 - Direta de Inconstitucionalidade

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará.

Réu: Câmara Municipal de Iguatu.

Terceiro: Associação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias de Iguatu

Relator: Desembargador Francisco Eduardo Torquato Scorsafava

Relator designado para o acórdão: Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CAUSA DE PEDIR ABERTA. EMENDA Nº 20/2022, QUE INCLUIU OS ARTS. 89-A E 89-B NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE IGUATU. NORMA SOBRE O PROVIMENTO DOS CARGOS PÚBLICOS DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE AS ENDEMIAS. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. MATÉRIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE DE MATÉRIA TÍPICA DE LEI ORDINÁRIA SER INCLUÍDA NO TEXTO DA LEI ORGÂNICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RISCO DE ENGESSAMENTO DO TEMA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INVALIDADE DOS ARTS. 89-A E 89-B DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE IGUATU, INCLUÍDOS PELA EMENDA Nº 20/2022.

1. A presente ação foi proposta com o intuito de obter a declaração de invalidade da Emenda nº 20/2022, que incluiu os arts. 89-A e 89-B na Lei Orgânica do Município de Iguatu.

2. A ação direta de inconstitucionalidade possui causa de pedir aberta, razão pela qual sua análise não está limitada aos fundamentos jurídicos apresentados na inicial, podendo este Tribunal de Justiça julgar a ação com base em parâmetro constitucional diverso dos suscitados pelo promovente.

3. O sistema constitucional vigente adota, dentre vários, os princípios do devido processo legislativo, da simetria e da não convalidação de nulidades. Como desdobramento desses princípios, as regras do processo legislativo



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

federal devem ser observadas por todos os entes federativos, o que inclui as normas de iniciativa privativa e todo o seu rito procedimental. Eventual inobservância do devido processo legislativo ou a violação de princípios e regras constitucionais enseja a nulidade absoluta do ato normativo, o qual não pode ser convalidado.

4. No âmbito municipal, no qual deve ser obedecida a dupla vinculação às Constituições Federal e Estadual, é indevida a alteração da Lei Orgânica do Município para incluir em seu texto matéria específica de lei ordinária, sem correspondência no modelo constitucional pátrio.

5. Conforme a alínea “c” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, é competência privativa do Presidente a criação de lei que disponha sobre “servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”, essas matérias, pelo princípio da simetria, são obrigatoriamente de iniciativa exclusiva do Prefeito, a qual deverá ser exercida no âmbito municipal mediante edição de lei ordinária, tal como prevê o modelo constitucional, e não por emenda à Lei Orgânica do Município.

6. Nos termos do art. 26 da Constituição do Estado, que reproduz compulsoriamente o art. 29 da CF/1988, a Lei Orgânica do Município é a principal norma local, a qual define as diretrizes de organização política e administrativa do Município, exigindo-se para sua confecção quórum qualificado de 2/3 dos membros da Casa Legislativa, interstício mínimo de 10 (dez) dias, dois turnos de votação, e promulgação pela Câmara Municipal, sendo esta última uma circunstância peculiar às Constituições, que são promulgadas pelas respectivas casas legislativas. A Lei Orgânica, portanto, não se confunde com a lei ordinária nem com a lei complementar, diante das peculiaridades do seu processo legislativo.

7. No caso vertente, a norma contestada (Emenda nº 20/2022 à Lei Orgânica do Município de Iguatu) resultou de processo legislativo iniciado por proposta do Prefeito. Os artigos impugnados nesta ação versam sobre a possibilidade de provimento dos cargos públicos de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate as Endemias através do Processo Seletivo Público (art. 89-A), bem como da posterior admissão desses agentes em cargo público de provimento efetivo (art. 89-B). Trata-se, portanto, de



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

matérias incluídas na competência exclusiva do Prefeito Municipal.

8. Os dispositivos censurados padecem de inconstitucionalidade formal por elevar ao nível de Lei Orgânica matéria ínsita à lei ordinária, por afastar indevidamente a prerrogativa constitucional do Chefe do Executivo Municipal de participar da fase derradeira do processo legislativo, com sua sanção ou veto ao que deliberado pela Casa Legislativa, bem como por possibilitar o engessamento de matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito incluídas no texto de Lei Orgânica do Município, diante da dificuldade de posterior alteração.

9. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a invalidade dos arts. 89-A e 89-B da Lei Orgânica do Município de Iguatu, incluídos pela Emenda nº 20/2022.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores integrantes da Corte Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por maioria, em **julgar procedente o pedido inicial, declarando a inconstitucionalidade dos arts. 89-A e 89-B da Lei Orgânica do Município de Iguatu, incluídos pela Emenda nº 20/2022.** Tudo nos termos do voto do Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha (Relator designado para o acórdão) e na conformidade da ata de julgamento. Vencidos os Desembargadores Francisco Eduardo Torquato Scorsafava (Relator), Ângela Teresa Gondim Carneiro Chaves, Francisco Gladyson Pontes, Francisco Bezerra Cavalcante, Inácio de Alencar Cortez Neto, Maria Edna Martins e, parcialmente, o Desembargador Heráclito Vieira de Sousa Neto.

Fortaleza, 24 de outubro de 2024.

Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha
Redator para o acórdão

RELATÓRIO



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

Art. 26. O Município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal.

Art. 154. A administração pública direta, indireta e fundacional de quaisquer dos Poderes do Estado do Ceará obedecerá aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, e ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público, na administração direta, indireta e fundacional, depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas apenas as nomeações para cargo em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração;

Por fim, requer a procedência da ação para declarar a invalidade dos preceptivos atacados.

Informações da Câmara Municipal às p. 33-34, nas quais alega em síntese: *i)* a regularidade do processo legislativo; e *ii)* a validade das emendas.

Petição de ingresso da Associação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias de Iguatu como *amicus curiae* (p. 47-66).

Manifestação do Procurador-Geral do Estado do Ceará às p. 388-402, na qual defende a constitucionalidade dos artigos impugnados.

Em decisão interlocutória de p. 420-422, o e. Relator deferiu o pedido de habilitação do *amicus curiae*.

Iniciado o julgamento na sessão do dia 27/06/2024 (certidão de p. 473-474), o e. Relator Desembargador Francisco Torquato Scorsafava apresentou voto pela parcial procedência da ação direta de inconstitucionalidade (p. 433-472), para declarar a inconstitucionalidade, com a conseqüente retirada da expressão “de provimento efetivo” do



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

caput do artigo 89-B, introduzido na Lei Orgânica do Município de Iguatu pela Emenda nº 20/2022. Na ocasião, foi acompanhado pela Desembargadora Ângela Teresa Gondim Carneiro Chaves. Em seguida, pedi vista dos autos (certidão à p. 473-474).

Na sessão do dia 22/08/2024 (certidão de p. 499), apresentei voto-vista (p. 479-498), divergindo do e. Relator, para julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade. Com a palavra, e. Relator manteve seu voto e levantou questão de ordem relativa ao sobrestamento da ação (p. 500-505), a qual foi rejeitada pela maioria dos votos. Após, Desembargadora Maria Nailde Pinheiro Nogueira pediu vista dos autos

Continuando, na sessão do dia 05/09/2024 (certidão de p. 542-543), a Desembargadora Maria Nailde Pinheiro Nogueira votou acompanhando a divergência (p. 528-541), no que foi seguida pelos Desembargadores Emanuel Leite Albuquerque e Durval Aires Filho. Na sequência, o Desembargador Francisco Gladyson Pontes votou pela improcedência da ação (p. 506-527). Com a palavra, o e. Relator aderiu ao voto do Desembargador Francisco Gladyson Pontes, ocasião em que a Desembargadora Ângela Teresa Gondim Carneiro Chaves reformulou seu voto para acompanhar a total improcedência do pedido, no que foi seguida pelos Desembargadores Francisco Bezerra Cavalcante, Inácio de Alencar Cortez Neto e Maria Edna Martins. Após, o Desembargador Heráclito Vieira de Sousa Neto pediu vista dos autos para melhor análise da matéria.

O julgamento foi retomado na sessão do dia 19/09/2024 (certidão de p. 1002-1003), ocasião em que o Desembargador Heráclito Vieira de Sousa Neto votou pela parcial procedência da ação (p. 975-1001). Com a palavra, o Relator Desembargador Francisco Eduardo Torquato Scorsafava manteve o seu voto. Na ocasião, o Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha manteve o seu voto divergente, bem como o Desembargador Emanuel Leite Albuquerque que ratificou seu voto acompanhando a divergência, sendo seguido pelo Desembargador Francisco Carneiro Lima. Após, pediu vista dos autos o Desembargador Francisco Mauro Ferreira Liberato.



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

Na sessão do dia 24/10/2024 (certidão de p. 1053-1054), o Desembargador Francisco Mauro Ferreira Liberato votou (p. 1004-1022) acompanhando a divergência pela total improcedência da ação, no que foi seguido pelos Desembargadores Francisco Luciano Lima Rodrigues, Carlos Augusto Gomes Correia, Vanja Fontenele Pontes, Lígia Andrade de Alencar Magalhães e Antônio Abelardo Benevides Moraes. Desse modo, a maioria da Corte Especial julgou procedente à Ação de Inconstitucionalidade e declarou a invalidade dos art. 89-A e 89-B da Lei Orgânica do Município de Iguatu, incluídos pela Emenda nº 20/2022, vencidos os Desembargadores Francisco Eduardo Torquato Scorsafava, Ângela Teresa Gondim Carneiro Chaves, Francisco Gladyson Pontes, Francisco Bezerra Cavalcante, Inácio de Alencar Cortez Neto, Maria Edna Martins e Heráclito Vieira de Sousa Neto.

É o relatório no essencial.

VOTO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará (p. 1-13), visando à declaração de invalidade da Emenda nº 20/2022, que incluiu os arts. 89-A e 89-B na Lei Orgânica do Município de Iguatu.

Conforme ressaltai na sessão inicial de julgamento, diante da relevância da temática submetida a este Órgão Especial, decidi pedir vista dos autos para melhor examinar a questão acerca da possibilidade ou não de o Prefeito apresentar proposta legislativa de matéria de sua iniciativa privativa por meio de emenda à Lei Orgânica do Município, que possui um rito próprio e mais rigoroso de tramitação, ao invés de fazer pelo caminho natural do projeto de lei ordinária, que é, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o ato legislativo típico, que fornece a base comum a todas as modalidades de ato legislativo previstas pela Constituição. (Cf. **Do processo legislativo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.226).

Assim, após debruçar-me sobre o caso, nada obstante o que



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

ficou assentado no substancioso voto do e. Relator, conclui que **os dispositivos impugnados padecem de inconstitucionalidade formal por elevar ao nível de Lei Orgânica assunto típico de lei ordinária, a caracterizar uma indevida restrição à iniciativa privativa do Prefeito, e pela possibilidade de engessamento da matéria.** Explico.

A prerrogativa do Chefe do Executivo de inaugurar o processo de elaboração da lei não lhe dá o direito de exercê-la ao seu alvedrio, mas em razão do exercício de uma das funções do Estado, representando o interesse público, motivo pelo qual não pode afastar-se do regramento constitucional estabelecido, nem concordar com a usurpação daquilo que a rigor não lhe pertence, como acontece na hipótese de sancionar lei oriunda do Legislativo, a cuidar de matéria de sua exclusiva iniciativa, porquanto os vícios do processo legislativo são insanáveis, não sendo passíveis de convalidação.

Dito isso, passo ao exame da hipótese em tela, pontuando, primeiramente, que a ação direta de inconstitucionalidade, consoante é cediço, possui causa de pedir aberta, razão pela qual sua análise não está limitada aos fundamentos jurídicos apresentados na inicial, podendo este Tribunal de Justiça julgar a ação com base em parâmetro constitucional diverso dos suscitados pelo promovente.

Do STF, trago à colação a seguinte ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. MODULAÇÃO. REJEIÇÃO. 1. **A causa de pedir na ação direta é aberta, o que significa dizer que a adequação ou não de determinado texto normativo é realizada em cotejo com todo o ordenamento constitucional vigente ao tempo da edição do dispositivo legal. Precedentes.** 2. A expressa deliberação do Plenário sobre a repercussão jurídica afasta a alegação de omissão no acórdão, ainda que o Tribunal não tenha acolhido o pedido de modulação. 3. Embargos de declaração rejeitados.

(STF, ADPF 109 ED, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

DIVULG 28-04-2023 PUBLIC 02-05-2023)

Prosseguindo, impende destacar que o sistema constitucional vigente adota, dentre vários, os seguintes princípios: i) **princípio do devido processo legislativo**, que trata da necessidade de observância das exigências procedimentais previstas na Constituição para elaboração de leis; ii) **princípio da simetria**, a exigir dos Estados, Distrito Federal e Municípios o dever de aplicar os mesmos paradigmas previstos na Constituição Federal; e iii) **princípio da não convalidação de nulidades**, pois as invalidades do processo legislativo são incorrigíveis.

Como desdobramento desses princípios, as regras do processo legislativo federal devem ser observadas por todos os entes federativos, o que inclui as normas de iniciativa privativa e todo o seu rito procedimental.

Eventual inobservância do devido processo legislativo ou a violação de princípios e regras constitucionais enseja a nulidade absoluta do ato normativo, o qual não pode ser convalidado. Como exemplo de nulidade, cita-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a “sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo” (ADI 6337, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 24-08-2020), tendo sido afastada a aplicação da Súmula 5 do STF (“A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”).

Ainda do Supremo Tribunal Federal, cito:

[...] 1. Formalmente, a norma impugnada padece de vício consubstanciado na inobservância do disposto na alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, a qual, em sua redação original, assegurava ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei para dispor sobre a organização, a estrutura e as atribuições de seus órgãos e entidades. 2. **As normas relativas ao processo legislativo, notadamente aquelas que concernem à**



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

iniciativa legislativa, são de observância obrigatória por estados, Distrito Federal e municípios, por força do princípio da simetria. Ademais, a inobservância da iniciativa para deflagrar o processo legislativo acarreta inconstitucionalidade formal, a qual não pode ser convalidada sequer mediante sanção do chefe do Executivo. Precedentes. 3. A norma ora impugnada também é incompatível com o disposto no art. 7º, inciso XI, da Constituição da República, que estabelece o princípio da gestão democrática nas relações de trabalho e tem por finalidade precípua aproximar os interesses de empregados e empregadores, proporcionando meios para que os primeiros participem dos destinos da empresa na qual trabalham e contribuindo para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento de políticas mais inclusivas e protetivas. [...] 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF, ADI 2296, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021, negritei)

Desse modo, no exercício do poder constituinte decorrente, os Estados devem observar as limitações formais e materiais previstas na Constituição Federal, não sendo possível dispor sobre matérias estranhadas àquelas ali elencadas, sob pena de malferir aos princípios da simetria e do devido processo legislativo.

A Suprema Corte, inclusive, já reconheceu a inconstitucionalidade de disposição da Constituição Estadual, que elevou “ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal” (STF, ADI 276, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 13-11-1997, DJ 19-12-1997), bem como observou que a constitucionalização dessas matérias poderia ser identificada como fraude à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo; veja-se:

I. Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros. **1. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito - como ocorre às que**



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

enumeram casos de iniciativa legislativa reservada - ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República. 2. Essa orientação - malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro - é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a partir da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, a exemplo do que sucede na espécie com a disciplina de licença especial e particularmente do direito à sua conversão em dinheiro.

(STF, ADI 276, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 13-11-1997, DJ 19-12-1997 PP-00040 EMENT VOL-01896-01 PP-00020) (grifos nossos)

Esse entendimento também há de ser adotado no âmbito municipal, no qual deve ser obedecida a dupla vinculação às Constituições Federal e Estadual, sendo, por conseguinte, indevida a alteração da Lei Orgânica do Município para incluir em seu texto matéria específica de lei ordinária, sem correspondência no modelo constitucional pátrio.

Ademais, como reflexo do princípio da separação dos poderes, a Constituição Federal prevê as regras de competência privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º), cuja interpretação deve ser restrita e sua aplicação se estende, por simetria, aos demais entes federativos.

O artigo 61 da Carta Política de 1988, localizado na “Subseção III – Das Leis”, ao dispor sobre a competência privativa do Presidente, assim preceitua:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores,



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de **iniciativa privativa do Presidente** da República as **leis** que:

[...]

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Como se vê, especialmente pela localização desse dispositivo e pelo termo “lei”, indicado no § 1º acima transcrito, a Constituição Federal determina que **a iniciativa privativa do Presidente seja exercida através da edição de lei ordinária** e não por emenda à Constituição ou pelas demais espécies normativas, dentre elas, a Lei Orgânica do Município, que nada mais é do que a Lei Fundamental do ente federativo local.

Logo, conforme a alínea “c” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal estabelece como competência privativa do Presidente a criação de lei que disponha sobre “servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, **provimento de cargos, estabilidade** e aposentadoria”, **essas matérias, pelo princípio da simetria, são obrigatoriamente de iniciativa exclusiva do Prefeito, a qual deverá ser exercida no âmbito municipal mediante edição de lei ordinária, tal como prevê o modelo constitucional, e não por emenda à Lei Orgânica do Município.**

A respeito das matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo municipal, leciona Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. **Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das**



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos e funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (Direito municipal brasileiro. 16 ed. atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 748)

Vale salientar ainda que, nos termos do art. 26 da Constituição do Estado do Ceará, que reproduz compulsoriamente o art. 29 da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município é a principal norma local, a qual define as diretrizes de organização política e administrativa do Município; *verbis*:

Art. 26/CE. O Município reger-se-á por Lei Orgânica, **votada em dois turnos**, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por **dois terços** dos membros da **Câmara Municipal, que a promulgará**, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal.

Apesar da divergência doutrinária quanto à natureza jurídica dessa norma, se ela seria ou não uma manifestação do poder constituinte decorrente, o Supremo Tribunal Federal já acatou essa condição, por meio do voto do Ministro Celso de Melo, no julgamento do RE572. 762, ao asseverar “[...] o artigo 29 da Constituição representa, na realidade, o **substrato substanciador, o núcleo expressivo** de outorga dessa **autonomia institucional** às entidades municipais. A Constituição da República, em seu artigo 29, dispõe que o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, que se qualifica como verdadeiro **estatuto constitucional das pessoas municipais**”. (*apud* LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas: na Constituição e nos precedentes do STF**. 3 ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024, p.319.

Com efeito, a Lei Orgânica é a manifestação da autonomia municipal e possui primazia sobre os demais atos normativos locais, nas palavras de Regina Maria Macedo Nery Ferrari:



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

Ela nada mais é do que a Constituição Municipal, que organizará a Administração e a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como sua competência comum, disposta no art.23 e sua competência suplementar, disposta no art.30, inciso II, da Constituição Federal. (**Direito municipal**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p.109).

Para evidenciar a superioridade da Lei Orgânica no âmbito local, exige-se para sua confecção quórum qualificado de 2/3 dos membros da Casa Legislativa, interstício mínimo de 10 (dez) dias, dois turnos de votação, e promulgação pela Câmara Municipal, sendo esta última uma circunstância peculiar às Constituições, que são promulgadas pelas respectivas casas legislativas.

Ora, como a Lei Orgânica e suas emendas devem ser promulgadas pela Câmara Municipal, não há sanção nem veto do Prefeito, ou seja, **nessa hipótese normativa o Poder Executivo não possui a prerrogativa constitucional de deliberar acerca do texto final**, o que a distingue das outras espécies normativas, as quais dependem de sanção pelo Chefe do Executivo e são passíveis de veto.

A Lei Orgânica, portanto, não se confunde com a lei ordinária nem com a lei complementar, diante das peculiaridades do seu processo legislativo.

No caso vertente, a norma contestada (Emenda nº 20/2022 à Lei Orgânica do Município de Iguatu) resultou de processo legislativo iniciado por proposta do Prefeito do Município de Iguatu/CE (p. 14-17), conjuntura que, em um primeiro momento, poderia parecer atender aos ditames constitucionais referentes à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Os artigos impugnados nesta ação versam sobre a possibilidade de **provimento** dos cargos públicos de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate as Endemias através do Processo Seletivo Público (art. 89-A), bem como da posterior **admissão** desses agentes em **cargo público de provimento efetivo** (art. 89-B),



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

desde que tenham sido aprovados na aludida seleção e tenham vínculo empregatício com a Administração Municipal por 2 (dois) ou mais anos. Trata-se, portanto, de matérias incluídas na competência exclusiva do Prefeito Municipal.

De fato, esses dispositivos buscam implementar a exceção ao concurso público prevista no art. 198, § 4º, da Constituição Federal, introduzido pela EC nº 51/2006, e dispor sobre o regime jurídico no âmbito municipal, como preconiza o art. 8º da Lei Federal nº 11.350/2006; veja-se:

CF/1988, Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias **por meio de processo seletivo público**, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

§ 5º **Lei federal** disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, **nos termos da lei**, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010)

Lei Federal nº 11.350/2006, Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **lei local dispuser de forma diversa**.

Contudo, consoante foi dito acima, a Suprema Corte não admite que seja elevado ao nível constitucional “assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

modelo constitucional federal” (STF, ADI 276, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 13-11-1997, DJ 19-12-1997). Ou seja, não é possível elevar ao nível de lei orgânica a matéria de lei ordinária objeto da Emenda nº 20/2022.

Também não se pode alegar que os arts. 89-A e 89-B apenas reproduzem a exceção ao concurso público prevista no art. 198, § 4º, da Constituição Federal, pois, em verdade, esses artigos vão além e estabelecem o regime jurídico dos servidores, matéria cujo tratamento a própria Constituição Federal havia destinado para lei ordinária (*vide* artigos transcritos acima).

Por conseguinte, reafirmo que **os dispositivos censurados padecem de inconstitucionalidade formal por elevar ao nível de Lei Orgânica matéria ínsita à lei ordinária, bem como por afastar indevidamente a prerrogativa constitucional do Chefe do Executivo Municipal de participar da fase derradeira do processo legislativo, com sua sanção ou veto ao que deliberado pela Casa Legislativa.**

A propósito, trago à colação o lúcido escólio de Juraci Mourão Lopes Filho, *verbis*:

[...] matérias cuja iniciativa do processo legislativo é **privativa do Chefe do Executivo ou tipicamente de natureza legal** (a ser tratada em rito legislativo ordinário em que há sanção ou veto do Prefeito) não podem ser tratadas por emenda à Lei Orgânica, pois seu rito não inclui fase de deliberação do Executivo por sanção ou veto, o que deve ser encarado como burla a essa prerrogativa”. (*Op. cit.*, p.319).

Tais circunstâncias levam-me à constatação de que **a disposição de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal na lei orgânica caracteriza uma verdadeira farsa a tal prerrogativa**, já que eventuais e posteriores modificações/emendas estarão submetidas, inevitavelmente, ao referido procedimento mais complexo, o que vem a restringir ou até mesmo impedir o livre exercício dessa competência exclusiva.



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

Desse modo, retomo o que disse no começo deste voto, para ratificar que a prerrogativa de iniciar, privativamente, o processo de criação da lei não é conferida em caráter pessoal a quem ocupa o cargo Chefe do Executivo, mas em face do cargo ocupado. Daí quando a autoridade ocupante se desvia do padrão delineado na Carta Republicana, o seu ato se contamina de uma nulidade absoluta, pois, de acordo com a lição primorosa de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “admitir a convalidação do defeito de iniciativa é admitir a convalidação de ato nulo, é admitir que se distinga na Constituição entre o que é absolutamente cogente e o que não o é [...]”. E, em hipótese desse jaez, conclui o renomado autor que, “a nulidade é a única conclusão possível se se quiser resguardar a supremacia da Constituição”. (*Op.cit.*, p.240).

Ademais, reconhecer como válida a previsão de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em Lei Orgânica é consentir na abertura de uma porta larga para que essa via também seja utilizada para outras questões legislativas, que invariavelmente prejudicam a ação dos futuros gestores. Não tem sido raro este Órgão Especial analisar casos nos quais o Prefeito não reeleito ou que não haja conseguido eleger seu sucessor, em conluio com os membros da Câmara de Vereadores, ao “apagar das luzes” dos seus respectivos mandatos, aprovam diversas leis e emendas que produzirão expressivos impactos econômicos no Município, dificultando a governabilidade da nova gestão.

Para clarear o raciocínio, é suficiente observar a dificuldade de alguns Chefes do Poder Executivo de formar uma base de apoio, nas respectivas Casas Legislativas, que lhe garantam condições de governar. Ora, se já é difícil assegurar o apoio da maioria absoluta da Câmara dos Vereadores (quórum para aprovar um projeto de lei complementar), é ainda mais dificultoso obter o voto favorável de 2/3 dos seus membros (quórum para alterar a Lei Orgânica).

Neste ponto, mesmo que se admitisse a inclusão da matéria de competência privativa do Prefeito no texto da Lei Orgânica e que, como ressaltou o e. Relator, tal disposição apenas pudesse ser alterada por emenda de iniciativa do Chefe do Executivo, ocorreria restrição à sua



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

plena liberdade de modificação do tema, diante do rito específico das emendas à Lei Magna da Municipalidade, que exige o quórum qualificado e que impossibilita a participação do Prefeito na fase última do processo legislativo.

Não se poderia, ainda, aplicar à espécie o entendimento firmado pelo STF no RE 377.457/PR, no qual ficou assentado que o COFINS é matéria de lei ordinária, e não complementar. Por isso a Lei Complementar 70/1991, ao tratar de assunto reservado a lei ordinária, é legítima, porém com força de lei ordinária, podendo ser revogada por lei comum, admitindo a constitucionalidade da revogação da isenção nela prevista pela Lei ordinária nº 9.430/1996.

Nesse julgamento, o Supremo Tribunal Federal, como assevera João Trindade Cavalcante Filho, reafirma “sua jurisprudência no sentido de que não há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, de modo que LC 'invasora' pode ser considerada válida, mas como lei ordinária – podendo inclusive – como foi – ser revogada por outra lei ordinária; [...]”. (**Processo legislativo constitucional**. 7 ed. São Paulo: Editora JusPodium, 2024, p.257). Semelhante precedente, entretanto, não se presta a socorrer a hipótese em exame, pois aqui, como dito acima, a matéria foi veiculada em lei orgânica que possui supremacia sobre os demais atos normativos locais.

À guisa de conclusão, impende acentuar que o STF, na ocasião do julgamento do RE 590829, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, consolidou a orientação jurisprudencial de que “é inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município” (Tema 223 da repercussão geral, RE 590829, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015).

Naquela oportunidade, apesar de estar em análise a constitucionalidade de dispositivo da lei orgânica oriundo de projeto de iniciativa de vereadores – situação diversa da estudada nesta ADI, na qual o projeto foi elaborado pelo Prefeito – **a Suprema Corte avançou no exame do tema e destacou a possibilidade de ocorrer o**



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

engessamento de matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito incluídas no texto de Lei Orgânica do Município, diante da dificuldade de posterior alteração.

Por oportuno, transcrevo elucidativo trecho do voto proferido pelo eminente Relator, Ministro Marco Aurélio:

É pacífico que a iniciativa de lei objetivando a outorga de direitos a servidores cabe ao Executivo. Indago: em face dessa premissa, mostra-se possível chegar-se à previsão de direitos via norma constante, quer na Constituição do Estado, quer na Lei Orgânica do Município? **A resposta é negativa. Versar direitos dos servidores tanto na Carta local quanto na Lei Orgânica do Município acaba por mitigar o princípio revelador da iniciativa do Poder Executivo.**

O caso em exame é exemplar. Mediante o mencionado artigo 55, a Câmara de Vereadores do Município de Cambuí dispôs, considerada a Lei Orgânica, que seriam assegurados aos servidores os direitos estampados no artigo 7º, incisos IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, da Carta de 1988. Sob o ângulo do pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade julgada originariamente pelo Tribunal de Justiça, interessa perceber a outorga, por meio dos incisos II e III do citado artigo 55 da Lei Orgânica do Município, dos direitos a adicionais por tempo de serviço e a férias prêmio com duração de três meses a cada cinco anos de efetivo exercício no serviço da administração pública municipal, admitida a conversão em espécie, a título de indenização, quando da aposentadoria ou a contagem em dobro das não gozadas, para fins de percepção de adicionais por tempo de serviço.

Inegavelmente, o tratamento da matéria deve decorrer de iniciativa do Executivo. Concluir que a disciplina pode constar da Lei Orgânica do Município implica, de um lado, verdadeira usurpação de atribuição do Chefe do Poder Executivo e, de outro, o engessamento do tema no que, conforme disposto no artigo 29 da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município há de ser aprovada, por dois terços dos membros da Câmara Municipal, mediante votação, em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias.

Nem se diga que, no caso, a circunstância de a Lei Orgânica do Município haver sido promulgada em 1990, após a Carta de 1988, teria o condão de placitar a prática normativa. **Vê-se a**



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

inviabilidade de o poder de elaboração da Lei Orgânica do Município – que, no respectivo âmbito, surge como diploma maior – servir de base à inobservância do preceito constitucional relativo à iniciativa do projeto de lei. Se assim não se entender, ter-se-á, na confecção da Lei Orgânica, verdadeira carta em branco, com possibilidade de adentrar-se qualquer tema, mesmo quando reservado à provocação do **Executivo Municipal**. (RE 590829, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, Tema 223 da repercussão geral, negritei).

Destarte, considerando ser indevida a possibilidade de imobilização do tema e os demais fundamentos acima expostos, hei por bem reconhecer a flagrante inconstitucionalidade formal dos normativos desabonados.

Sob tais fundamentos, julgo **procedente a ação de inconstitucionalidade** para declarar a invalidade dos arts. 89-A e 89-B da Lei Orgânica do Município de Iguatu, incluídos pela Emenda nº 20/2022.

É como voto.

Desembargador FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA
Redator para o acórdão

A-5