TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A Disposição dos Vereadores
19 / 09 / 2023

OFÍCIO DO EXPEDIENTE nº 192/2023

Registro: 2023.0000774117

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2191830-55.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. RICARDO ANAFE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. DÉCIO NOTARANGELI (COM DECLARAÇÃO), RICARDO DIP, MARCIA DALLA DÉA BARONE E TASSO DUARTE DE MELO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE, vencedor, DÉCIO NOTARANGELI, vencido, RICARDO ANAFE (Presidente), JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 30 de agosto de 2023

RICARDO ANAFE
RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE, liberado nos autos em 06/09/2023 às 17:23 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2191830-55.2022.8.26.0000 e código 226BC819.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2191830-55.2022.8.26.0000
Requerente: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo
Requeridos: Prefeito do Município de São João da Boa Vista e Presidente da Câmara Municipal de São João da Boa Vista
TJSP – (Voto nº 31.960)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 171 da Lei nº 656, de 28 de abril de 1992, alterado pela Lei nº 4.956, de 16 de dezembro de 2021, do Município de São João da Boa Vista – Princípio do contraditório e da ampla defesa – Alegação de ofensa aos artigos 4º e 111 da Carta Bandeirante – Não ocorrência – Valendo-se do disposto no caput do artigo 171, seja qual for o modo de apuração da irregularidade cometida pelo servidor, seja sumária (inciso I do parágrafo único), mediante sindicância nas hipóteses descritas nos incisos II e III ou mediante processo administrativo (inciso IV), deve ser assegurado ao acusado a ampla defesa – O que dispõem os incisos do parágrafo único do artigo 171 da Lei nº 656/1992, têm como premissa, a obediência do que declara seu caput – A inobservância da técnica legislativa ou a lei tecnicamente mal elaborada, per se, não invalida juridicamente a lei, acarretando apenas uma elaboração defeituosa do texto legal – Nas palavras de Carlos Maximiliano, "os domínios da Hermenêutica se não estendem só aos textos defeituosos; jamais se limitam ao invólucro verbal: o objetivo daquela disciplina é descobrir o conteúdo da norma, o sentido e o alcance das expressões do Direito. Obscuras ou claras, deficientes ou perfeitas, ambíguas ou isentas de controvérsia, todas as frases jurídicas aparecem aos modernos como suscetíveis de interpretação" (in "Hermenêutica e Aplicação do Direito", p. 32).

Pedido improcedente.

1. *Ex ante*, cumpre destacar a adoção do relatório elaborado, bem como a excelência do voto do eminente Relator Desembargador Décio Notarangeli, mas por convencimento ouso divergir, como segue.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face do artigo 171 da Lei nº 656, de 28 de abril

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE, liberado nos autos em 06/09/2023 às 17:23 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2191830-55.2022.8.26.0000 e código 226BC819.

de 1992, alterado pela Lei nº 4.956, de 16 de dezembro de 2021, do Município de São João da Boa Vista, por alegada violação aos artigos 4º e 111 da Constituição Estadual.

A **Lei n. 4.956, de 16 de dezembro de 2021, do Município de São João da Boa Vista**, que "altera os artigos 96, alínea "c" e parágrafo único, 171, 176, 177 e 179, da Lei nº 656 de 28 de abril de 1.992, para criar e regulamentar as Comissões Permanentes de Sindicância e Processo Disciplinar e estabelece gratificações para os membros dessas comissões e dá outras providências", no que interessa, assim dispôs:

> Art. 2º - O Artigo 171 da Lei nº 656 de 28 de abril de 1.992 passa a vigorar com acréscimo do seguinte dispositivo:
> **"Art. 171 (...)**
> **Parágrafo único - A apuração poderá ser efetuada:**
> **I - de modo sumário, se o caso configurado for passível de aplicação de penalidade de advertência e quando a falta for confessada, documentalmente provada ou manifestamente evidente;**
> **II - mediante sindicância, quando não ocorrer a situação do inciso anterior e como condição para imposição de pena de suspensão por até 30 dias;**
> **III - através de sindicância, como condição preliminar à instauração de processo administrativo disciplinar para aplicação de penalidade de suspensão acima de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade; exoneração de cargo em comissão quando não existirem elementos suficientes para instauração imediata do mesmo na forma o inciso IV.**
> **IV - mediante processo administrativo disciplinar, sem sindicância preliminar, para aplicação de penalidade de**

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE, liberado nos autos em 06/09/2023 às 17:23 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2191830-55.2022.8.26.0000 e código 226BC819.

suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade; exoneração de cargo em comissão, quando existirem elementos probatórios suficientes da autoria e materialidade da infração".

Com a modificação operada por essa lei, o **art. 171 da Lei nº 656, de 28 de abril de 1992, do Município de São João da Boa Vista**, que "dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos do Município de São João da Boa Vista e dá outras providências", passou a apresentar a seguinte redação:

Art. 171 - A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata mediante sindicância ou processo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Parágrafo único - A apuração poderá ser efetuada:

I - de modo sumário, se o caso configurado for passível de aplicação de penalidade de advertência e quando a falta for confessada, documentalmente provada ou manifestamente evidente;

II - mediante sindicância, quando não ocorrer a situação do inciso anterior e como condição para imposição de pena de suspensão por até 30 dias;

III - através de sindicância, como condição preliminar à instauração de processo administrativo disciplinar para aplicação de penalidade de suspensão acima de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade; exoneração de cargo em comissão quando não existirem elementos suficientes para instauração imediata do mesmo na forma o inciso IV.

IV - mediante processo administrativo disciplinar, sem

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE, liberado nos autos em 06/09/2023 às 17:23 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2191830-55.2022.8.26.0000 e código 226BC819.

sindicância preliminar, para aplicação de penalidade de suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade; exoneração de cargo em comissão, quando existirem elementos probatórios suficientes da autoria e materialidade da infração. (g.n)

Pode-se definir a técnica legislativa como o conjunto de procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais, para que tanto o conteúdo quanto a forma da norma gerada expressem a vontade do legislador.

No entanto, a inobservância da técnica legislativa ou a lei tecnicamente mal elaborada, *per se*, não invalida juridicamente a lei, acarretando apenas uma elaboração defeituosa do texto legal. Sem dúvida essa é uma situação de todo indesejável, mas não suficiente para se declarar os comandos inválidos.

Pertinente e oportuno trazer a lição de Carlos Maximiliano, em sua clássica obra intitulada "Hermenêutica e Aplicação do Direito", na qual buscou sistematizar a questão da Hermenêutica jurídica que tem por escopo **"determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito"** (Maximiliano, 2017, p. 1).

O autor foi um dos responsáveis por estabelecer os cânones dos assuntos e problemas hermenêuticos, dialogando com a melhor doutrina estrangeira a respeito, avançando para a crítica da pretensão de controle total sobre a interpretação. Seu pensamento avança sobre as considerações de teóricos do Direito como o jurista brasileiro Francisco de Paula Baptista. A esse respeito:

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE, liberado nos autos em 06/09/2023 às 17:23 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2191830-55.2022.8.26.0000 e código 226BC819.

> **"É possível afirmar que o modelo hermenêutico de Paula Baptista foi influenciado pela assim designada "hermenêutica iluminista", enquanto que Maximiliano adota alguns dos fundamentos da "hermenêutica romântica", cujos principais representantes são Schleiermacher (1768-1834), no âmbito da filosofia, e Savigny (1779-1861), no âmbito do Direito. (...) Para a hermenêutica jurídica iluminista a interpretação só tinha lugar diante de textos obscuros, não claros ou de difícil compreensão."**[1]

Discorria o catedrático brasileiro:

> **"Interpretação é a exposição do verdadeiro sentido de uma lei obscura por defeitos de sua redação, ou duvidosa, com relação aos fatos ocorrentes ou silenciosa. Por conseguinte, não tem lugar sempre que a lei, em relação aos fatos sujeitos ao seu domínio, é clara e precisa. *Interpretatio cessat in claris.*"**[2]

Em sentido oposto a Paula Baptista, Maximiliano se opõe à busca da vontade do legislador como critério interpretativo. Precisa sua lição:

> **"A nenhum jurista ficaria bem repetir hoje as definições de Richeri e Paula Batista. <u>Os domínios da Hermenêutica se não estendem só aos textos defeituosos; jamais se limitam ao invólucro verbal: o objetivo daquela disciplina é descobrir o conteúdo da norma, o sentido e o alcance</u>**

[1] Miozzo, P. C. (2017). Fundamentos dos Conceitos de Hermenêutica Jurídica e de Interpretação em Carlos Maximiliano. *Cadernos Do Programa De Pós-Graduação Em Direito – PPGDir./UFRGS*, *11*(3).

[2] MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 21 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 31.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE, liberado nos autos em 06/09/2023 às 17:23 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2191830-55.2022.8.26.0000 e código 226BC819.

das expressões do Direito. Obscuras ou claras, deficientes ou perfeitas, ambíguas ou isentas de controvérsia, todas as frases jurídicas aparecem aos modernos como suscetíveis de interpretação"."[3]

E, ainda, enfatizando a difícil tarefa do intérprete, esclarece Carlos Maximiliano que deve primeiro **"analisar o texto em si, o seu sentido e o significado de cada vocábulo"**, fazendo um exame conjunto ou sistêmico, ou seja, comparando o preceito com outros dispositivos da mesma lei, e com os de leis diversas. Em seguida, deve perquirir qual o fim da regra naquele texto, examinando também o objetivo da lei como um todo, determinando o sentido e o alcance na norma jurídica, aplicando-a ou não ao caso concreto.

Pois bem.

Estabelece a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, atualizada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, as principais regras de técnica legislativa que devem ser observadas na elaboração das leis (e, portanto, das proposições legislativas), tendo sido editada com base no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal. O art. 7º da referida norma dispõe que **"o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação"**, conferindo maior clareza sobre o conteúdo da norma. Já os **artigos podem se desdobrar em parágrafos ou em incisos**, os quais também podem servir como subdivisões dos parágrafos. E os incisos podem se subdividir em alíneas e estas, em itens (art. 10, inciso II). Para a obtenção da ordem lógica das disposições normativas, os **parágrafos devem expressar**: os **aspectos complementares à norma enunciada no *caput***; ou as exceções à regra por este estabelecida (art. 11, inciso III, alínea "c").

[3] Carlos Maximiliano, ob. cit., p. 32

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE, liberado nos autos em 06/09/2023 às 17:23 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2191830-55.2022.8.26.0000 e código 226BC819.

A respeito do tema:

> "Cada artigo deve abranger um único assunto. **O artigo dará, exclusivamente, a norma geral, o princípio**. **As medidas complementares** e as exceções **devem ser reservadas** às subdivisões, especialmente **aos parágrafos**.
> Quando o assunto tratado no artigo exigir discriminações, o enunciado comporá o artigo, e os elementos que devem ser discriminados serão apresentados na forma de inciso.
> Os artigos podem desdobrar-se em parágrafos ou incisos, e estes, em alíneas, que se desdobram em itens.
> **Os parágrafos são, na técnica legislativa, a imediata subdivisão do artigo, ou disposição acessória, marginal e complementar do trecho onde figura. A disposição principal (artigo) é assim explicada, restringida ou modificada pelo parágrafo, que é a disposição secundária.**
> O parágrafo é intimamente relacionado com o artigo, e seu assunto depende diretamente do assunto tratado no artigo.
> **Os incisos são empregados como elementos discriminativos** do artigo se o assunto nele tratado não puder ser condensado no próprio artigo ou se não se mostrar adequado a constituir um parágrafo."[4] (g.n)

Do ato normativo impugnado, verifica-se que o *caput* do artigo 171 veicula a norma geral, o princípio (**"A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração [...] assegurada ao acusado ampla defesa"**), estendendo-se, todavia, em seu âmbito de aplicação ("mediante sindicância ou processo disciplinar"). O

[4] CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica legislativa (Legística formal).** 6.ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p.157/163.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE, liberado nos autos em 06/09/2023 às 17:23 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2191830-55.2022.8.26.0000 e código 226BC819.

parágrafo único e seus incisos disciplinam o âmbito de aplicação da norma, bem como seus aspectos complementares.

Dessa forma, o **parágrafo único** (no caso, subdividido em incisos) limitou-se a **complementar o *caput* do artigo**, pois o enunciado do parágrafo não é autônomo, mas intimamente relacionado ao artigo, razão pela qual, o princípio estabelecido no *caput* do artigo 171 relativo **ao contraditório e ampla defesa,** é de observância obrigatória também na apuração sumária (inciso I do parágrafo único).

Isso porque a lei questionada acrescentou o parágrafo único ao *caput* do artigo 171 que tem a finalidade de explicitar como se dará a apuração prevista neste artigo, confira-se:

> **"Parágrafo único - A apuração poderá ser efetuada:**
> **I - de modo sumário, se o caso configurado for passível de aplicação de penalidade de advertência e quando a falta for confessada, documentalmente provada ou manifestamente evidente;**
> **II - mediante sindicância, quando não ocorrer a situação do inciso anterior e como condição para imposição de pena de suspensão por até 30 dias;**
> **III - através de sindicância, como condição preliminar à instauração de processo administrativo disciplinar para aplicação de penalidade de suspensão acima de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade; exoneração de cargo em comissão quando não existirem elementos suficientes para instauração imediata do mesmo na forma o inciso IV.**
> **IV - mediante processo administrativo disciplinar, sem sindicância preliminar, para aplicação de penalidade de**

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE, liberado nos autos em 06/09/2023 às 17:23 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2191830-55.2022.8.26.0000 e código 226BC819.

suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade; exoneração de cargo em comissão, quando existirem elementos probatórios suficientes da autoria e materialidade da infração." (g.n)

Assim, resta evidente que o parágrafo único (e seus incisos I, II, III e IV) devem ser interpretados em conjunto com o *caput* do artigo 171, que "assegura ao acusado ampla defesa", já que as hipóteses ali descritas não podem ser interpretadas de forma estanque.

Por derradeiro, de rigor lembrar a lição de Pablo Castro Miozzo[5], inspirado em Savigny, que **a objetividade exigida pela ciência do Direito diz respeito ao método, bem como à própria abordagem do material jurídico, que deve ser visto como objeto**, sem olvidar que **a interpretação, (...) ocupa um capítulo da metodologia, mais especificamente um capítulo da elaboração filológica do material jurídico**; daí porque não há falar em violação dos ditames dos artigos 4º e 111 da Carta Bandeirante, uma vez que a deficiência redacional do dispositivo impugnado não acarreta, *per se*, vício de inconstitucionalidade.

2. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo improcedente o pedido.

Ricardo Anafe

Relator Designado

[5] Miozzo, P.C. (2017). Fundamentos dos Conceitos de Hermenêutica Jurídica e de Interpretação em Carlos Maximiliano. Disponível em: https:// v. 11 n. 3 (2016): Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS, acesso em 29 agosto 2023.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE, liberado nos autos em 06/09/2023 às 17:23 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2191830-55.2022.8.26.0000 e código 226BC819.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000499361

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2276345-23.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "ACOLHERAM A PRELIMINAR; JULGARAM PARCIALMENTE EXTINTO O PROCESSO; E, NO MAIS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO E RESSALVA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, JAMES SIANO E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 14 de junho de 2023

LUCIANA BRESCIANI

RELATOR

Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI, liberado nos autos em 19/06/2023 às 22:06 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2276345-23.2022.8.26.0000 e código 20ACAE36.