



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
Gabinete da Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes

ACÓRDÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0588197-26.2013.815.0000

Relatora : Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes.
Requerente : Prefeito do Município de Santa Terezinha
Advogado : Wilson Lacerda Brasileiro
Requerido : Câmara Municipal do Município de Santa Terezinha, representada por seu presidente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR DO MUNICÍPIO. PROJETO DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. EMENDA PARLAMENTAR. VETO. ATO DERRUBADO PELO PODER LEGISLATIVO. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 21, § 1º, E 64, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE PARTE DOS DISPOSITIVOS QUESTIONADOS. DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO.

- A iniciativa de projeto de lei que prevê aumento da remuneração de servidor público municipal é privativa do Prefeito, segundo disposto no artigo 21, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba.

- É vedada a apresentação de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, as quais acarretem aumento de despesas, conforme previsto no artigo 64, inciso I, da Constituição do Estado da Paraíba.

V I S T O S, relatados e discutidos os autos acima referenciados.

A C O R D A o egrégio Tribunal Pleno, da Paraíba, à unanimidade, **em julgar parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade formal da ementa e do art. 1º da emenda nº 002/2013, prevalecendo quanto a estes dispositivos, o texto original da Lei Municipal nº 414/2013, do município de Santa Terezinha.**

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido Cautelar Liminar proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE SANTA TEREZINHA, através de advogado legalmente constituído, em face do PODER LEGISLATIVO daquele município, representado por seu Presidente, atacando a constitucionalidade “das modificações feitas na Lei Municipal nº 0414/2013, na EMENTA, no art. 1º e o art. 4º, em decorrência da EMENDA nº02/2013 que foi aprovada modificando o Projeto de Lei nº 02/2013” utilizando como paradigmas o artigo 61, §1º, inciso II, alínea “a” e 63, inciso I, ambos da Constituição Federal, e artigos 21, §1º e 22, §8º, inciso IV da Constituição Estadual.

Sustenta, em resumo, que o Poder Legislativo local apresentou emenda parlamentar (Emenda 002/2013) ao projeto original, de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Assevera que, após aprovado, o projeto foi encaminhado ao Poder Executivo, que o vetou. Em seguida, segundo relata, a Câmara Municipal derrubou o veto. Aduz que a emenda parlamentar apresentada caracteriza aumento de despesa para o Município.

Acrescenta que a iniciativa para este mister somente poderia partir do Chefe do Poder Executivo Local. Ante a ausência da iniciativa, revelada pelo veto aludido, a modificação no texto original implementada pela emenda parlamentar nº02/2013 é inconstitucional.

Aduz que o Projeto de Lei nº 002/2013 com a emenda nº 002/2013, promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal de Santa Terezinha, padece de vício de ordem formal, pela ausência de iniciativa do chefe do poder executivo municipal, e material, pois inicialmente a emenda não continha nenhuma tabela fixando os vencimentos para as demais categorias por ela contempladas, só vindo a ser criado um anexo, após o referido veto, criando na última sessão uma situação nova.

Pugna pela concessão de tutela de urgência para suspender liminarmente a “Emenda nº 02/2013, que modificou a EMENTA, o art. 1º e o art. 4º do Projeto de Lei nº 02/2013, alterando conseqüentemente a EMENTA, o art. 1º e o art. 4º da Lei Municipal nº 0414/2013, do Município de Santa Terezinha, para prevalecer a Lei nº 0414/2013 sem a influência e modificação da EMENDA nº 02/2013”

Junta aos autos, além de procuração (fl. 29), os documentos de fls. 30/146.

Medida liminar concedida (fls. 153/160).

O Estado da Paraíba atravessa petição à fl. 174, informando que tem interesse no feito.

A Câmara Municipal de Santa Terezinha prestou informações às fls. 186 asseverando que *“a Emenda apresentada ao Projeto de Lei, não caracteriza aumento de despesas para o executivo, haja vista que o Governo Federal é quem financia o Programa de Saúde da Família, repassando o dinheiro para o Fundo Municipal de saúde e, havendo aumento no repasso, toda equipe do PSF tem direito ao aumento, sendo injusto e ilegal ser concedido a apenas um membro da equipe”*.

Sustenta que *“a emenda nº 02/2013, tem como objetivo sanar inconstitucionalidade advinda do Projeto de Lei nº 02/2013, pois em sua redação menciona que apenas os médicos têm direito ao aumento salarial, quando na verdade os médicos fazem parte da equipe de saúde do PSF”* que é composta por *“05 (cinco) membros, com as mesmas condições de trabalho, mesmo horário, sendo que pelo princípio da isonomia salarial, não poderia sofrer nenhuma discriminação, sendo que o aumento salarial teria de ser concedido a todo pessoal que compõe a equipe de saúde, e não apenas a um membro da equipe, contrariando assim ao princípio da isonomia salarial, nos termos do art. 39, §1º, da Constituição Federal”*.

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 234/235), opinando pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, *“para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados em relação às modificações realizadas na Lei Municipal 0414/2013, na ementa, no art. 1º e art. 4º, em decorrência da emenda nº 02/2013”*.

É o Relatório.

VOTO

Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes - Relatora

Colhe-se dos autos que o Prefeito do Município de Santa Terezinha encaminhou projeto de lei nº 002/2013, fixando vencimento para médico do PSF daquele município e dando outras providências. Ao chegar à Câmara Municipal o referido projeto de lei recebeu a Emenda nº 002/2013 que alterou a Ementa e os arts. 1º e 4º, dando aos dispositivos a seguinte redação:

“Ementa: Fixa os vencimentos para Médico, Odontólogo, Enfermeiro, Técnico em Enfermagem e Auxiliar de Consultório Dentário do PSF (Programa Saúde da Família) e dá outras providências”

“Art. 1º – Fica o Poder Executivo Municipal de Santa Terezinha autorizado a pagar como vencimento básico ao Médico, Odontólogo, Enfermeiro, Técnico em Enfermagem e Auxiliar de Consultório Dentário do PSF (Programa Saúde da Família) do PSF, os valores constantes no anexo I desta Emenda”

“Art. 4º – No exercício profissional do PSF, a equipe do Programa Saúde da Família, estará obrigada a cumprir os objetivos e atingirem as metas do Programa Saúde da Família, sob pena de desligamento do PSF, após apuração em processo disciplinar, conforme contraditório e ampla defesa.”

Retornando ao Prefeito, o Projeto de Lei nº 002/2013 e a emenda supracitada devidamente aprovados, a Emenda Parlamentar nº 002/2013 foi vetada. Todavia o veto foi derrubado, e promulgada, pelo Presidente da Câmara Municipal daquela Edilidade, a Lei nº 0414/2013, havendo um aumento de despesa de pessoal do município.

Aduz o requerente que o Projeto de Lei nº 002/2013 com a emenda nº 002/2013, da forma como foi aprovado, padece de vício de ordem formal, pela ausência de iniciativa do chefe do poder executivo municipal, e material, pois inicialmente a emenda não continha nenhuma tabela fixando os vencimentos para as demais categorias por ela contempladas, só vindo a ser criado um anexo, após o referido veto, criando na última sessão legislativa uma situação nova.

Inicialmente se impõe saber se a matéria tratada no projeto de lei é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição do Estado da Paraíba, em seu artigo 21, § 1º,

estabelece:

"Art. 21. A lei orgânica do município regulará o processo legislativo municipal, em obediência às regras do processo legislativo estadual.

§ 1º. **A iniciativa dos projetos de lei cabe** aos cidadãos, a qualquer Vereador ou comissão da Câmara Municipal e **ao Prefeito, sendo privativa deste** a do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais, **da criação de cargos, funções ou empregos públicos nas administrações direta, indireta e autárquica ou do aumento de sua remuneração, da organização administrativa, do regime jurídico do servidor, do provimento de cargos,** estabilidade e aposentadoria, da criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública, do plano diretor e da delimitação da zona urbana" (grifo nosso).

Desse modo, a matéria tratada na lei impugnada que dispõe inclusive sobre a fixação da remuneração é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Ultrapassada essa primeira questão, passemos à análise da possibilidade de emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

O artigo 64, I, da Constituição do Estado da Paraíba dispõe:

"Art. 64. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no art. 169, §§ 3º e 4º".

Os §§ 3º e 4º do artigo 169, referidos no dispositivo constitucional acima citado, aludem à possibilidade de emendas ao projeto de lei do orçamento anual e ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, o que não é o caso dos autos.

De acordo com os documentos acostados aos autos, verifica-se que o projeto encaminhado pelo Prefeito Municipal de Santa Terezinha previa:

"PROJETO DE LEI Nº 02/2013

FIXA VENCIMENTO PARA MÉDICO DO PSF DO MUNICÍPIO DE SANTA TEREZINHA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Art. 1º – Fica o Poder Executivo Municipal de Santa Terezinha – PB autorizado a pagar como vencimento básico ao médico do PSF, os valores constantes no anexo I desta Lei.

(...)

Art. 4º No exercício profissional do PSF, o médico estará obrigado a cumprir os objetivos e atingirem as metas do Programa da Saúde da Família, sob pena de desligamento do PSF, após apuração em processo disciplinar, conforme

contraditório e ampla defesa.

Ao retornar da Câmara Municipal, com as emendas parlamentares, passou a ter a seguinte redação (Emenda n^o02):

“Ementa: Fixa os vencimentos para Médico, Odontólogo, Enfermeiro, Técnico em Enfermagem e Auxiliar de Consultório Dentário do PSF (Programa Saúde da Família) e dá outras providências”

“Art. 1^o – Fica o Poder Executivo Municipal de Santa Terezinha autorizado a pagar como vencimento básico ao Médico, Odontólogo, Enfermeiro, Técnico em Enfermagem e Auxiliar de Consultório Dentário do PSF (Programa Saúde da Família) do PSF, os valores constantes no anexo I desta Emenda”

“Art. 4^o – No exercício profissional do PSF, a equipe do Programa Saúde da Família, estará obrigada a cumprir os objetivos e atingirem as metas do Programa Saúde da Família, sob pena de desligamento do PSF, após apuração em processo disciplinar, conforme contraditório e ampla defesa.”

Verifica-se que o projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal sofreu emenda parlamentar estabelecendo, em sua ementa e no seu art.1^o, medidas que previam aumento de despesas, fora das hipóteses de projeto de lei do orçamento anual e de projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é farta a respeito do tema:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2^o, PARÁGRAFO ÚNICO, 3^o, 4^o, 5^o E 6^o DA LEI N. 11.678/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. SERVIDORES. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE VENCIMENTOS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1^o, INCISO II, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL 1. As regras básicas do processo legislativo federal, por sua correlação direta com o princípio da harmonia entre os poderes, devem ser obrigatoriamente observadas pelos Estados-membros. 2. **Padece de inconstitucionalidade formal o texto normativo não contemplado em projeto de lei deflagrado pelo Poder Executivo, porque resultante de emendas parlamentares, que dispõe sobre vencimentos de funcionários públicos e aumenta a remuneração de servidores. Violação do artigo 61, § 1^o, inciso II, alínea "a", da Constituição do Brasil.** Precedentes. Pedido julgado procedente" (STF, ADI 2619/RS, Rel. Min. Eros Grau, j. 15/02/2006).

"CONSTITUCIONAL PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CF, ART. 61, § 1^o, II, a. EMENDA PARLAMENTAR DA

QUAL RESULTOU AUMENTO DE DESPESA: INCONSTITUCIONALIDADE. I. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal, entre as quais as que estabelecem reserva de iniciativa legislativa, são de observância obrigatória pelos estados-membros. II. **Emenda de origem parlamentar de que decorreu aumento de despesa majoração de índice de aumento de vencimentos proposto pelo Chefe do Poder Executivo, de 4,39% para 94,39%: inconstitucionalidade.** III. ADI julgada procedente" (STF, ADI 1470/ES, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 14/12/2005).

"I. Ação direta de inconstitucionalidade: admissibilidade já afirmada na decisão cautelar, porque não a impede a circunstância de a norma-padrão da Constituição Federal - de absorção compulsória pelos ordenamentos locais (CF, arts. 61 e 63, I) - ter sido reproduzida na Constituição do Estado: questão preclusa. II. **Processo legislativo: projeto do Governador, em matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo, aprovado com emendas de origem parlamentar que - ampliando o universo dos servidores beneficiados e alargando os critérios da proposta original - acarretaram o aumento da despesa prevista: inconstitucionalidade formal declarada**" (STF, ADI 2170/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 17/08/2005).

"CONSTITUCIONAL PROCESSO LEGISLATIVO: EMENDA PARLAMENTAR: AUMENTO DE DESPESA. Lei Complementar 210, de 23.11.98, do Estado de Rondônia. C.F., art. 63, I. I. **Extensão de gratificação de produtividade, mediante emenda parlamentar, a outras categorias funcionais, que não as previstas na proposta do Governador. Inconstitucionalidade.** C.F., art. 63, I. II. Precedentes do STF: ADI 2170-MC/SP, Pertence, RTJ 174/449; ADI 805/RS, Pertence, RTJ 168/391; ADI 822/RS, O. Gallotti, RTJ 163/882; ADI 766-MC/RS, Celso de Mello, RTJ 157/460. III. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (STF, ADI 1954/RO, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 27/05/2004).

"A atuação dos membros das Assembléias Legislativas estaduais achase submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da CF, que veda o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador" (STF, ADI 2840/ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 06/11/2003).

Em processos semelhantes, este Tribunal de Justiça, reunido em sessão plenária, decidiu:

EMENTA Art. 563 do CPC. CONSTITUCIONAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei Municipal. Matéria afeta a regime jurídico dos servidores e aumento de sua remuneração. Deflagração pelo legislativo. Vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do executivo. Inconstitucionalidade formal. Ocorrência.** Procedência do pedido. -É defeso ao Poder Legislativo municipal deflagrar lei que trata

sobre matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos, bem como ao aumento de sua remuneração, uma vez que tal iniciativa cabe privativamente ao chefe do executivo. - Tal vício, portanto, importa na declaração de inconstitucionalidade formal da norma, por vício de iniciativa.

TJPB - Acórdão do processo nº 99920060005983001 - Órgão (Tribunal Pleno) - Relator DES. LUIZ SILVIO RAMALHO JUNIOR - j. em 05/09/2007

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal. Aumento de remuneração de servidor do Município. Projeto de iniciativa privativa do Prefeito. Emenda parlamentar. Aumento de despesa. Impossibilidade. Inteligência dos artigos 21, § 1º, e 64, I, da Constituição Estadual. Declaração de inconstitucionalidade. Procedência da ação. **A iniciativa de projeto de lei que prevê aumento da remuneração de servidor público municipal é privativa do Prefeito, segundo disposto no artigo 21, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba. É vedada a apresentação de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, as quais acarretem aumento de despesas, conforme previsto no artigo 64, inciso I, da Constituição do Estado da Paraíba.**

TJPB - Acórdão do processo nº 99920050008898001 - Órgão (4ª CÂMARA CÍVEL) - Relator DES. ANTONIO DE PADUA LIMA MONTENEGRO - j. em 25/10/2006

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pedido de cautelar. Lei municipal. Aumento de remuneração de servidor do Município. Projeto de iniciativa privativa do Prefeito. Emenda parlamentar. Aumento de despesa. Impossibilidade. Inteligência dos artigos 21, § 1º, e 64, 1, da Constituição Estadual. Deferimento. A iniciativa de projeto de lei que prevê aumento da remuneração de servidor público municipal é privativa do Prefeito, segundo disposto no artigo 21, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba. **É vedada a apresentação de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, as quais acarretem aumento de despesas, conforme previsto no artigo 64, inciso 1, da Constituição do Estado da Paraíba.**

TJPB - Acórdão do processo nº 99920060002675001 - Órgão (Tribunal Pleno) - Relator DES. ANTONIO DE PADUA LIMA MONTENEGRO - j. em 28/06/2006

"CONSTITUCIONAL. Ação Direta. Processo legislativo. Aumento de despesa. Matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo. Emenda. Impossibilidade. **É de iniciativa do Poder Executivo o projeto de lei que disponha sobre aumento de remuneração de servidor público, sendo inconstitucional emenda de origem parlamentar que amplie o universo dos servidores beneficiados, ou alargue os critérios da proposta original, acarretando o aumento da despesa prevista.** Precedentes do STF" (ADIN 999.2005.000889-8/001, Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga, j. 30/11/2005).

Ante o exposto, é vedada a apresentação de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, as quais acarretem aumento de despesas, conforme disposto no artigo 64, inciso I, da Constituição do Estado da Paraíba.

Portanto, **patente a inconstitucionalidade formal da ementa e do art. 1º da emenda nº 02/2013.**

No que diz respeito ao texto proposto pela emenda nº 02/2013 ao art. 4º não vislumbro a ocorrência de inconstitucionalidade formal ou material, considerando que a modificação realizada pelo poder legislativo mirim não gera nenhuma despesa aos cofres públicos, sendo possível a emenda proposta, segundo entendimento do guardião da Carta Magna, que transcrevo:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 2. Direito constitucional. **Emenda parlamentar a projeto de Lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Possibilidade, desde que não gere aumento de despesa. Precedentes.** 3. Rever interpretação dada pelo Tribunal de origem quanto ao aumento de despesas necessita do reexame do conteúdo probatório. Incidência do Enunciado nº 279 da Súmula do STF. 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF; RE-AgR 257.163; RJ; Segunda Turma; Rel. Min. Gilmar Mendes; DJE 06/03/2013; Pág. 43)

Com estas considerações, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO, para declarar a inconstitucionalidade formal apenas da ementa e do art. 1º da emenda nº 02/2013, prevalecendo, quanto a estes dispositivos, o texto original da Lei Municipal nº 0414/2013 do Município de Santa Terezinha.**

É como voto.

Presidiu o julgamento, realizado na Sessão Ordinária deste Tribunal Pleno da Paraíba, no dia 10 de setembro de 2014, conforme certidão de julgamento de f. 252, o Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira (Vice-Presidente), no exercício da presidência. Participaram do julgamento, além desta Relatora, os Exmos. Desembargadores José Aurélio da Cruz, Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, Luiz Sílvio Ramalho Júnior, Abraham Lincoln da Cunha Ramos, Marcos Cavalcanti de Albuquerque, Joás de Brito Pereira Filho, Arnóbio Alves Teodósio, João Benedito da Silva, Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, José Ricardo Porto e Carlos Martins Beltrão Filho. Impedido o Exmo. Sr. Dr. Ricardo Vital de Almeida (Juiz convocado para substituir o Des. Saulo Henriques de Sá e

Benevides). Ausentes, justificadamente, os Exmos. Srs. Desembargadores Leandro dos Santos, Márcio Murilo da Cunha Ramos (Corregedor-Geral) e Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira e Miguel de Britto Lyra Filho (Juiz convocado para substituir o Exmo. Des. João Alves de Silva). Presente à sessão, o Exmo. Dr. José Raimundo de Lima, Sub-Procurador Geral de Justiça do Estado da Paraíba.

Gabinete no TJ/PB, em João Pessoa-PB, 11 de setembro de 2014.

Desa. Maria das Graças Moraes Guedes
Relatora