



Poder Judiciário do Estado da Paraíba
Tribunal de Justiça
Gabinete da Desembargadora Maria das Neves do Egito de A. D. Ferreira

ACÓRDÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 0101202-46.2011.815.0000

RELATORA: Desembargadora Maria das Neves do Egito de A. D. Ferreira

REQUERENTE: Município de Jacaraú, representado por seu Prefeito

ADVOGADO: Antônio Gabínio Neto

REQUERIDA: Câmara Municipal de Jacaraú/PB, representada por seu Presidente

CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE PERANTE O ESTADO-MEMBRO. ÚNICO PARÂMETRO DE CONTROLE: CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INCOGNOSCIBILIDADE DA PRESENTE AÇÃO DIRETA, QUANDO INVOCADOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO.

1. "Os Tribunais de Justiça dos Estados, ao realizarem o controle abstrato de constitucionalidade, somente podem utilizar, como parâmetro, a Constituição do Estado." (RE 421256, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 26/09/2006, DJ 24-11-2006 PP-00076 EMENT VOL-02257-07 PP-01268 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 255-267).

2. Incognoscibilidade da presente ação direta de inconstitucionalidade no que diz respeito à alegação de desrespeito a dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO.

EMENDA PARLAMENTAR QUE ENSEJOU AUMENTO DE DESPESA. ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. PEDIDO EXORDIAL JULGADO PROCEDENTE.

1. "O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...)." (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004).

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar inconstitucional a Lei Municipal n. 052/2011, editada pelo Município de Jacaraú/PB.

V I S T O S, relatados e discutidos estes autos.

A C O R D A o Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, em Sessão Plenária, à unanimidade, **declarar a inconstitucionalidade da Lei Ordinária n. 052/2011, editada pelo Município de Jacaraú/PB.**

O PREFEITO MUNICIPAL DE JACARAÚ-PB ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar contra a Lei Ordinária n. 052/2011 do referido Município.

Consta dos autos que o Chefe do Executivo do Município de Jacaraú-PB enviou ao respectivo Parlamento o Projeto de Lei

Complementar n. 018/2011, que ajustava “a tabela de vencimentos dos profissionais do magistério público da educação básica do Município de Jacaraú-PB” e dava outras providências (f. 35).

Em sessão realizada em 12 de abril de 2011, a Câmara de Vereadores aprovou a emenda parlamentar n. 07/2011, “aumentando a despesa do mencionado projeto de Lei Complementar, além de acrescentar parágrafo único ao art. 3º da propositura originária, fixando o piso salarial nacional em R\$ 1.187,97” (f. 03).

Após todo o processo legislativo, a norma foi encaminhada ao Chefe do Executivo local, que a vetou. Com isso, a lei voltou à Câmara de Vereadores que, em sessão realizada no dia 03/05/2011, por quatro votos a três, derrubou o veto, ocasionando, conseqüentemente, a promulgação da lei.

Salienta a exordial que os §§ 2º e 3º do art. 60 da Lei Orgânica do Município estabelecem que o veto só poderá ser rejeitado pela maioria absoluta dos Vereadores, a qual, na cidade de Jacaraú-PB, totaliza nove.

Constatando que a obtenção de quatro votos em favor da derrubada do veto não foi capaz de aniquilá-lo, já que não se atingiu a maioria absoluta, a que faz referência a Lei Orgânica do Município, o Chefe do Executivo remeteu ao Parlamento o Ofício n. 79/2011, informando-lhe que o veto estaria mantido.

Em contrapartida, a Câmara Municipal enviou ao Prefeito o Ofício n. 29/2011, comunicando-lhe que, em virtude das considerações contidas no Ofício n. 079/2011, “a Mesa Diretora da Câmara de Jacaraú-PB havia anulado a sessão do dia 03 de maio de 2011, quando o veto recebeu votação desfavorável de 4 x 3, submetendo as razões do veto a uma segunda discussão e votação, quando obteve o voto desfavorável de 05 vereadores” (f. 04).

Com o término desse conturbado trâmite, a Presidência da Câmara promulgou a Lei Municipal n. 052/2011, transformando um Projeto de Lei Complementar em Lei Ordinária.

O Prefeito do Município de Jacaraú-PB defende a tese de que a promulgação da Lei n. 052/2011, com as modificações que lhe foram atribuídas pelo Parlamento, violaria o disposto nos arts. 61, §1º, II, “a”, e 63, I, da Constituição Federal; nos arts. 21, §1º, e 64, I, da Constituição da Paraíba, e, por fim, nos arts. 54, II e III, e 56, I, da Lei Orgânica Municipal.

Submetida ao crivo do Colegiado, **à unanimidade**, houve a concessão da medida cautelar (f. 254/263).

Embora notificada, a Câmara de Vereadores do Município de Jacaraú-PB não prestou informações.

A Procuradoria do Estado, ao defender o texto impugnado, propugnou a tese da possibilidade de emenda legislativa em lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Parecer ministerial pela inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 52/2011, por afronta ao art. 21, § 1º, e ao art. 64, I, todos da Constituição Estadual.

É o relatório.

**VOTO: Desª MARIA DAS NEVES DO EGITO DE A. D. FERREIRA
Relatora**

Ratifico o que consignei quando da apreciação da medida cautelar:

De início, **não conheço** da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade na parte que invoca violação a dispositivos insertos na Constituição da República e a na Lei Orgânica do Município.

Isso porque o controle de constitucionalidade concentrado no âmbito do Estado-membro está restrito à sua respectiva Constituição. O único parâmetro de controle, neste caso, é a Constituição Estadual, nunca a Carta Republicana - sob pena de usurpação de competência da Corte Suprema -, nem a Lei Orgânica do Município, nos termos do disposto no art. 125, §2º, da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

§ 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação

para agir a um único órgão.

Eis precedentes da nossa Corte Constitucional sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PRECEITO QUE DEFERE COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÃO DIRETA DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL QUESTIONADO PERANTE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL - SUSPENSÃO CAUTELAR DEFERIDA. E IRRECUSAVEL A PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA TESE SEGUNDO A QUAL OS ESTADOS-MEMBROS NÃO DISPOEM DE COMPETÊNCIA PARA INSTITUIR, NO ÂMBITO DE SEU ORDENAMENTO POSITIVO, SISTEMA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS, CONSTESTADOS EM FACE DA CARTA FEDERAL. ESSA QUESTÃO ASSUME INEGAVEL RELEVO, POIS REINTRODUZ, UMA VEZ MAIS, PERANTE A SUPREMA CORTE, A DISCUSSÃO EM TORNO DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE O ESTADO-MEMBRO CRIAR, POR AUTONOMA DELIBERAÇÃO, UM SISTEMA PRÓPRIO DE FISCALIZAÇÃO E TUTELA "IN ABSTRACTO" DO DIREITO OBJETIVO POSITIVADO NO TEXTO CONSTITUCIONAL FEDERAL, E PROCESSUALIZAR, EM CONSEQUENCIA, UMA FORMA INSTRUMENTAL - A AÇÃO DIRETA - QUE VIABILIZE, NO PLANO DAS NORMAS MUNICIPAIS, O SEU CONTROLE EM TESE EM FACE DE NOSSA LEI FUNDAMENTAL. - DEBATE DOUTRINARIO EM TORNO DA QUESTÃO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO REGIME CONSTITUCIONAL ANTERIOR. - **A CONSTITUIÇÃO DE 1988, AO PREVER O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO DOS ESTADOS-MEMBROS, ERIGIU A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL A CONDIÇÃO DE PARAMETRO ÚNICO E EXCLUSIVO DE VERIFICAÇÃO DA VALIDADE DAS LEIS OU ATOS NORMATIVOS LOCAIS (ART. 125. PAR. 2.). PRECEDENTE DA CORTE (MEDIDA LIMINAR).**¹

CONSTITUCIONAL. PENAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. VALIDADE DA NORMA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. HIPÓTESE DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. I - **Os Tribunais de Justiça dos Estados, ao realizarem o controle abstrato de constitucionalidade, somente podem utilizar, como parâmetro, a Constituição do Estado.** II - Em ação direta de inconstitucionalidade, aos Tribunais de Justiça, e até mesmo ao Supremo Tribunal Federal, é defeso analisar leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal. III - Os arts. 74, I, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo não constituem regra de repetição do art. 22 da

¹ ADI 409 MC, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 06/12/1990, DJ 15-03-1991 PP-02645 EMENT VOL-01612-01 PP-00038 RTJ VOL-00134-03 PP-01066.

Constituição Federal. Não há, portanto, que se admitir o controle de constitucionalidade por parte do Tribunal de Justiça local, com base nas referidas normas, sob a alegação de se constituírem normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal. IV - Recurso extraordinário conhecido e provido, para anular o acórdão, devendo outro ser proferido, se for o caso, limitando-se a aferir a constitucionalidade das leis e atos normativos municipais em face da Constituição Estadual.²

É insuscetível, portanto, de cognição a confrontação do texto impugnado com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de Jacaraú-PB.

Feitas essas considerações, passo a analisar o pleito de medida cautelar.

O Chefe do Executivo do Município de Jacaraú-PB enviou ao respectivo Parlamento o Projeto de Lei Complementar nº 018/2011, que ajustava "a tabela de vencimentos dos profissionais do magistério público da educação básica do Município de Jacaraú-PB" e dava outras providências (fls. 35).

Em sessão realizada em 12 de abril de 2011, a Câmara de Vereadores aprovou a emenda parlamentar nº 07/2011, "aumentando a despesa do mencionado projeto de Lei Complementar, além de acrescentar parágrafo único ao art. 3º da propositura originária, fixando o piso salarial nacional em R\$ 1.187,97" (fls. 03).

Sustenta a exordial que essa alteração implementada no âmbito do Legislativo contrariaria o disposto nos arts. 21, §1º; 63, §1º, inciso II, alínea "b"; 166, inciso III; e 169, §3º, inciso I, todos da Constituição Estadual.

Cotejando-se o texto normativo impugnado com os dispositivos da Constituição Estadual invocados, assume inegável viabilidade o propósito perquirido na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Abstraindo a discussão no que pertine à inconstitucionalidade quanto ao veto da norma, saliento que, sendo de atribuição privativa do Prefeito a iniciativa de projeto de lei que disponha acerca da criação de cargos, funções ou empregos públicos nas administrações direta, indireta e autárquica ou **do aumento de sua remuneração**, nos termos do § 1º do art. 21 da Constituição da Paraíba, mostra-se em descompasso com esta (ela, a Carta Estadual) as modificações implementadas pela Câmara Municipal de Jacaraú, uma vez que, de

² RE 421256, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 26/09/2006, DJ 24-11-2006 PP-00076 EMENT VOL-02257-07 PP-01268 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 255-267.

fato, ensejaram substancial alteração na proposta encaminhada pelo Chefe do Executivo, acarretando, inclusive, aumento de despesa.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos de seus precedentes, tem admitido emenda parlamentar a projetos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que: **(a) não implique aumento de despesa; (b) guarde afinidade lógica com a proposição original;** e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observe as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Lei Maior, conforme se vê adiante:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. CAUTELAR DEFERIDA. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que gera inconstitucionalidade formal a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Tribunal de Justiça Estadual que importa aumento de despesa. Precedentes. Medida cautelar deferida.³

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 3º DA LEI 15.215, DE 17.6.2010, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. GRATIFICAÇÃO CONCEDIDA A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E AUTÁRQUICA. NORMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 61, § 1º, II, a, e 63, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PERIGO NA DEMORA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL IGUALMENTE DEMONSTRADO. 1. É firme no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a remuneração de pessoal. O desrespeito a essa reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros, dada sua estreita ligação com o postulado da separação e independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal. 2. A atuação dos membros das Assembléias Legislativas estaduais acha-se submetida, no processo de formação das leis, ao art. 63, I, da Carta Magna, que **veda o oferecimento de emendas parlamentares das quais resulte aumento da despesa prevista nos projetos de exclusivo poder de iniciativa do Governador.** 3. São vários os precedentes desta Casa que declararam a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, de leis que, ao instituírem novas gratificações, aumentaram a remuneração de determinadas categorias de servidores públicos. Nesse sentido, por exemplo, a ADI 3.791, rel. Min. Ayres Britto, DJe publicado em 27.8.2010; a ADI 2.249, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 17.2.2006; e a ADI 1.954, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18.6.2004. 4. Conveniência

³ ADI 4062 MC, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2008, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00298 JC v. 35, n. 116, 2009, p. 184-190.

da suspensão liminar da eficácia de norma legal que, além de gerar relevante encargo aos cofres públicos estaduais, impõe o pagamento de parcela remuneratória de inequívoca natureza alimentar, de difícil restituição. 5. Medida cautelar deferida por unanimidade.⁴

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.⁵

O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...).⁶

⁴ ADI 4433 MC, Relator): Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2010, Processo eletrônico DJe-215 DIVULG 09-11-2010 PUBLIC 10-11-2010 RT v. 100, n. 904, 2011, p. 148-151.

⁵ ADI 2583, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-164 DIVULG 25-08-2011 PUBLIC 26-08-2011 EMENT VOL-02574-01 PP-00001.

⁶ ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004.

A atuação da Câmara Legislativa do Município de Jacaraú, ao exercer sua prerrogativa constitucional de emendar o projeto de lei, foi absurda e arbitrária, ensejando significativo aumento de despesa no projeto de lei que lhe fora encaminhado pelo Chefe do Executivo. (f. 257/262).

À luz de tal exposição, **julgo procedente o pedido exordial, para declarar inconstitucional a Lei Municipal n. 052/2011, editada pelo Município de Jacaraú/PB.**

É como voto.

Presidiu a Sessão, com voto, o Excelentíssimo Desembargador **ROMERO MARCELO DA FONSECA OLIVEIRA**, Presidente em exercício. Relatou o feito **ESTA SIGNATÁRIA**. Participaram, ainda, do julgamento os Excelentíssimos Desembargadores **ARNÓBIO ALVES TEODÓSIO, JOÃO BENEDITO DA SILVA, FREDERICO MARTINHO DA NÓBREGA COUTINHO, JOSÉ RICARDO PORTO, MARIA DAS GRAÇAS MORAIS GUEDES, LEANDRO DOS SANTOS, JOSÉ AURÉLIO DA CRUZ, LUIZ SÍLVIO RAMALHO JÚNIOR, ABRAHAM LINCOLN DA CUNHA RAMOS, MARCOS CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE** e **JOÁS DE BRITO PEREIRA FILHO**. Impedido o Excelentíssimo Desembargador MÁRCIO MURILO DA CUNHA RAMOS (Corregedor-Geral da Justiça). Ausente, justificadamente, o Excelentíssimo Desembargador OSVALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO. Ausentes, ainda, sem direito a voto, os Excelentíssimos Doutores ALEXANDRE TARGINO GOMES FALCÃO (Juiz de Direito Convocado, em substituição ao Excelentíssimo Desembargador ROMERO MARCELO DA FONSECA OLIVEIRA), MIGUEL DE BRITTO LYRA FILHO (Juiz de Direito Convocado, em substituição ao Excelentíssimo Desembargador JOÃO ALVES DA SILVA), MARCOS COELHO DE SALLES (Juiz de Direito Convocado, em substituição ao Excelentíssimo Desembargador CARLOS MARTINS BELTRÃO FILHO) e RICARDO VITAL DE ALMEIDA (Juiz de Direito Convocado, em substituição ao Excelentíssimo Desembargador SAULO HENRIQUES DE SÁ E BENEVIDES).

Presente à Sessão o Excelentíssimo Doutor **JOSÉ RAIMUNDO DE LIMA**, Subprocurador Geral de Justiça do Estado da Paraíba.

Sala das Sessões Plenárias do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa/PB, 15 de outubro de 2014.

Des^a MARIA DAS NEVES DO EGITO DE A. D. FERREIRA
Relatora