



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

DECISÃO MONOCRÁTICA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2007289-68.2014.815.0000

ORIGEM: Competência Originária desta Corte

RELATORA: Des^a Maria das Neves do Egito de A. D. Ferreira

AUTOR: Prefeito do Município do Congo/PB

ADVOGADO: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar

REQUERIDO: Câmara Municipal do Congo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE AUMENTA DESPESAS NOS CENTO E OITENTA DIAS QUE ANTECEDEM O TÉRMINO DO MANDATO DO EX-GESTOR. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 173 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, CUJA DICÇÃO IMPÕE QUE A DESPESA COM PESSOAL ATIVO E INATIVO DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS NÃO PODERÁ EXCEDER OS LIMITES ESTABELECIDOS EM LEI COMPLEMENTAR FEDERAL. AFERIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE, PARA VIABILIZAR-SE, DEMANDA ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 101/2000. OFENSA INDIRETA (REFLEXA) À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTE DESTA TJPB (AGRAVO INTERNO Nº 999.2013.000405-7/001, TRIBUNAL PLENO, RELATOR: DES. MARCOS CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, DJPB 22.08.2013). PROCESSO EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. STF: "Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas

infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame "in abstracto" do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO". (ADI 416 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014).

2. STF: "Firmou a jurisprudência deste Supremo Tribunal o entendimento de que só é cabível a ação direta de inconstitucionalidade para o confronto direto, sem intermediários, entre o ato normativo impugnado e a Constituição Federal. Precedentes: ADIMC nº 996, Rel. Min. Celso de Mello e ADI nº 1388, Rel. Min. Néri da Silveira. Impossibilidade jurídica do pedido. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida." (ADI 1670, Relatora: Ministra ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2002, DJ 08-11-2002 PP-00021 EMENT VOL-02090-02 PP-00315).

3. Processo extinto, sem resolução de mérito, em razão da inadequação da via eleita.

Vistos etc.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DO CONGO/PB propõe a presente ação direta de inconstitucionalidade objetivando retirar do ordenamento

jurídico a Lei Municipal nº 63/2008, salientando, para tanto, o seguinte, na parte que interessa:

“A norma impugnada trata-se da Lei Municipal de nº 63/2008 (Doc. 02), sancionada em 17 de dezembro de 2008, que aumentou despesa com pessoal em período vedado por lei, notadamente no período de 108 (cento e oitenta) dias no final do mandato. Assim, a Lei Municipal ora vergastada é nula de pleno direito em razão das disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).
[...]

A lei vergastada fere de morte o disposto no art. 173 da Constituição do Estado da Paraíba. Este dispositivo constitucional preceitua:

Art. 173. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.

[...]

De modo que o art. 173, expressamente, diz que as despesas com pessoal devem observar os limites estabelecidos da Lei Complementar 101/2000. Pergunta-se: quais os limites estabelecidos por esta Lei Complementar?

O primeiro limite trata-se de natureza orçamentária, pelo qual o Poder Executivo tem limitado sua despesa com pessoal na ordem de 54% (cinquenta e quatro por cento) da Receita Corrente Líquida, nos termos do art. 20, III, alínea b, da Lei Complementar 101/2000.

O segundo limite é de natureza temporal, pelo qual é vedado, e nulo de pleno direito, o ato que aumenta as despesas com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta dias) anteriores ao final do mandato. Veja-se:

Art. 21. [...]

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”

Do que importa, é o relatório.

DECIDO.

Consoante entendimento doutrinário pacífico, a ação direta de inconstitucionalidade deve ter como parâmetro exclusivamente a Constituição:

Nos termos do art. 102, I, a, da Constituição, parâmetro do processo de controle abstrato de normas é, exclusivamente, a Constituição vigente. A ofensa arguida no controle concentrado deve ser direta ao texto constitucional; a inconstitucionalidade reflexa, em que a análise da conformação com o ordenamento exige a prévia análise da legislação infraconstitucional, não é caso de ação direta. (Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, Ed. Saraiva, 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014, versão digital).

Na espécie, sustenta o requerente que a Lei Municipal nº 63/2008, ao aumentar despesas nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, teria desrespeitado o disposto no art. 173 da Constituição Estadual, cuja redação estabelece o seguinte:

Art. 173. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.

Ora, para perquirir eventual inconstitucionalidade, o intérprete há de fazer uso da Lei Complementar nº 101/2000, donde se extrai que eventual incompatibilidade do texto impugnado com a Constituição Estadual é meramente reflexa, indireta, não autorizando, portanto, o uso da presente ação direta.

Nesse sentido, cito precedentes do STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - **Não se legitima a instauração do controle normativo**

abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame "in abstracto" do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação "per relationem", que inócorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX). (ADI 416 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014).

Ação direta de inconstitucionalidade: descabimento: caso de inconstitucionalidade reflexa. Portaria nº 001-GP1, de 16.1.2004, do Presidente do Tribunal de Justiça de Sergipe, que determina que o pagamento por via bancária dos emolumentos correspondentes aos serviços notariais e de registro - obtidos através do sistema informatizado daquele Tribunal - somente pode ser feito nas agências do Banco do Estado de Sergipe S/A - BANESE. Caso em que a

portaria questionada, editada com o propósito de regulamentar o exercício de atividade fiscalizatória prevista em leis federais (L. 8.935/94; L. 10.169/2000) e estadual (L.est. 4.485/2001), retira destas normas seu fundamento de validade e não diretamente da Constituição. **Tem-se inconstitucionalidade reflexa - a cuja verificação não se presta a ação direta - quando o vício de ilegitimidade irrogado a um ato normativo é o desrespeito à Lei Fundamental por haver violado norma infraconstitucional interposta, a cuja observância estaria vinculado pela Constituição.** (ADI 3132, Relator: Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ 09-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02236-01 PP-00096 RTJ VOL-00199-03 PP-00946 LEXSTF v. 28, n. 332, 2006, p. 33-49).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto nº 2.208, de 17.04.97 e Portaria nº 646, de 14.05.97. Alegação de afronta aos artigos 6º, 18 e 208, II da Constituição Federal. Lei nº 9.394/96 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ao editarem o Decreto e a Portaria contra cujos dispositivos se insurgem os autores, pretenderam o Presidente da República e o Ministro da Educação conferir maior efetividade aos artigos 36, § 2º e 39 a 42, todos da Lei nº 9.394/96 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional), disciplinando a implementação da educação profissional destinada aos alunos e demais membros da sociedade, como parte da política nacional de educação. Trata-se, pois, de atos normativos meramente regulamentares, e não autônomos, como sustentam os autores. **Firmou a jurisprudência deste Supremo Tribunal o entendimento de que só é cabível a ação direta de inconstitucionalidade para o confronto direto, sem intermediários, entre o ato normativo impugnado e a Constituição Federal. Precedentes: ADIMC nº 996, Rel. Min. Celso de Mello e ADI nº 1388, Rel. Min. Néri da Silveira. Impossibilidade jurídica do pedido. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.** (ADI 1670, Relator: Ministra ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2002, DJ 08-11-2002 PP-00021 EMENT VOL-02090-02 PP-00315).

Em caso, em tudo e por tudo, **idêntico ao presente**, este Tribunal de Justiça da Paraíba decidiu, pelo seu Plenário, pela inadequação da ação direta de inconstitucionalidade, veiculada para aferir eventual desrespeito, pela legislação municipal, do art. 173 da Constituição Estadual, já que imprescindível a análise da LC nº 101/2000.

A propósito, transcrevo o mencionado precedente:

AGRAVO INTERNO. INDEFERIMENTO LIMINAR DA PETIÇÃO INICIAL DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE MAJORA OS VENCIMENTOS DE ALGUNS CARGOS PÚBLICOS. OFENSA REFLEXA AO ART. 173 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NECESSIDADE DE ANÁLISE PRÉVIA DA ILEGALIDADE EM RELAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONFIRMAÇÃO DA DECISÃO MONOCRÁTICA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. - O parâmetro de controle de constitucionalidade perante os Tribunais Estaduais é a Constituição Estadual. Desta forma, é imprescindível a demonstração de que a lei local viola frontalmente a norma ou os princípios dispostos na Constituição Estadual sob pena de indeferimento da própria petição inicial. No caso em tela, a inconstitucionalidade tratada pelo autor da presente ADI é apenas reflexa, ou seja, necessita da análise prévia de um ato infraconstitucional para, somente posteriormente, haver a confrontação com a norma constitucional que serve de parâmetro. Vistos, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados. Acorda o Pleno do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, em NEGAR PROVIMENTO AO AGRAVO, nos termos do voto do relator. (TJPB, AGRAVO INTERNO Nº. 999.2013.000405-7/001, Tribunal Pleno, Relator: Desembargador MARCOS CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, publicação: DJPB 22.08.2013).

Ante o exposto, nos termos dos arts. 267, incisos I, IV e VI, c/c o art. 4º da Lei nº 9.868/99, **julgo extinto o processo, sem resolução de mérito.**

Sem custas, nem honorários.

Intimações necessárias.

Cumpra-se.

João Pessoa/PB, 18 de agosto de 2015.

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