



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GAB. DESEMBARGADOR LEANDRO DOS SANTOS

ACÓRDÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0117449-68.2012.815.0000

RELATOR : Desembargador LEANDRO DOS SANTOS
AUTOR : Prefeito Constitucional do Município de Alcantil
ADVOGADOS : Cyro Visalli Terceiro e Anibal Peixoto Neto
REQUERIDA : Câmara Municipal de Vereadores do Município de Alcantil

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI MUNICIPAL Nº 194/2012. INSTITUIÇÃO DO PLANO DE CARREIRA, CARGOS E REMUNERAÇÃO PARA O MAGISTÉRIO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE ALCANTIL/PB. ENVIO À CÂMARA DE VEREADORES. APRESENTAÇÃO DE EMENDAS. CRIAÇÃO DE DESPESAS. VETO DO CHEFE DO EXECUTIVO DERRUBADO PELA CASA LEGISLATIVA. LEI SANCIONADA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 21, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROCLAMADA, COM EFEITOS EX NUNC. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

- Incorre em indiscutível inconstitucionalidade formal, a Lei cujo projeto foi alterado de forma substancial pelo Legislativo, gerando, ainda que indiretamente, aumento de despesa não prevista no projeto original enviado pelo chefe do Poder Executivo, o que é vedado na Constituição Estadual em simetria a princípio constitucional estabelecido da Carta da Republica.

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados.

ACORDA o Plenário do Tribunal de Justiça da Paraíba, por votação unânime, **JULGAR PROCEDENTE** a Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator e da certidão de julgamento de fl. 215.

RELATÓRIO

O Prefeito Constitucional do Município de Alcantil-PB propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Liminar, visando a suspensão imediata da Lei Municipal nº 174/2012.

O Autor alega que encaminhou à Câmara Municipal de Vereadores o projeto de Lei nº 194/2012 dispondo sobre a valorização e melhoria salarial do corpo de docentes da rede pública de ensino municipal, observando, para tanto, as reais limitações orçamentárias do Município de Alcantil.

Ocorre, segundo afirmou, que a Câmara de Vereadores, por ocasião dos debates, apresentou 07 (sete) emendas que alteraram o projeto inicial, modificações essas que implicaram em criação e aumento de despesas sem previsão orçamentária, em clara configuração de usurpação de competência legislativa.

Aduziu que, em razão das referidas alterações, foi compelido, na condição de Chefe do Executivo Municipal, a vetar as emendas modificativas, supressivas e aditivas aprovadas ao Projeto de Lei nº 194/2012, por inconstitucionalidade e grave atentado ao interesse público. Porém, a Casa Legislativa local derrubou o veto e promulgou a Lei nº 174/2012, em clara demonstração de desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.

Em razão disso, pugnou, liminarmente, pela suspensão da eficácia das emendas aprovadas na Lei Municipal nº 174/2012. No mérito, pela declaração de inconstitucionalidade das referidas alterações legislativas, por violarem a Constituição da República e do Estado da Paraíba.

Liminar concedida às fls. 123/130.

Às fls. 144/146, a Câmara Municipal de Vereadores do Município de Alcantil, por sua Presidente Tatiana Mirella Almeida Rodrigues, prestou as informações, pugnando pela procedência do pedido.

Apesar de devidamente citado, o Procurador-Geral do Estado não apresentou resposta, conforme certidão de fl. 147.

Às fls. 200/207, a Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido.

É o relatório.

VOTO

Compulsando os autos, percebo que a presente Ação foi ajuizada pelo Prefeito do Município de Alcantil-PB, visando a declaração de inconstitucionalidade das emendas apresentadas pela Câmara Municipal de Vereadores daquela cidade ao Projeto de Lei nº 194/2012, que dispunha sobre a valorização e a melhoria salarial do corpo de docentes da rede pública de ensino local.

O Requerente alegou que as emendas modificativas, supressivas e aditivas aprovadas ao Projeto de Lei nº 194/2012 pela Câmara de Vereadores local, são flagrantemente inconstitucionais, pois a iniciativa do ato legal impugnado competiria, unicamente, a teor do art. 21, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, ao Chefe do Executivo, uma vez que referidas alterações implicarão em aumento de despesa sem previsão orçamentária.

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.*

Por sua vez, o art. 22, § 8º, IV, da Constituição Estadual também dispõe que:

Art. 22. O Prefeito é o chefe do governo municipal.

§ 8º - Compete ao Prefeito, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei:

*IV - exercer, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a criação, extinção, formas de provimento e regime jurídico de cargo, funções ou empregos públicos ou **que aumentem sua remuneração**, criação e estrutura de secretarias e órgãos da administração e dos serviços públicos e matérias tributária e orçamentária;*

Nesse sentido, percebo que algumas das modificações legislativas implementadas pela Câmara de Vereadores de Alcantil, notadamente, as Emendas 01, 04, 05, 06 e 07, implicarão em aumento de despesas para o Executivo local, circunstância que se depreende da leitura simples dos respectivos textos e de suas justificativas, bem como pela diferença dos valores constantes nos Anexos I, II e III do Projeto de Lei inicialmente enviado pelo Prefeito àquela casa legislativa e daqueles efetivamente promulgados na Lei nº 174, de 10 de maio de 2012, já sob a intervenção da Câmara de Vereadores. Veja-se:

Textos como foram aprovados após as emendas parlamentares e consequente derrubada de veto:

Emenda 01: Acrescentou como auxílio primário o transporte fornecido pela Prefeitura, benefício que não constava do projeto enviado pelo Chefe do Executivo.

*Art. 7º - O docente residente na zona urbana ou rural, com exercício fora da sede, desde que designado pela Secretaria da Educação através de portaria, **receberá como auxílio primário o transporte fornecido pela Prefeitura Municipal** e secundariamente caso utilize-se de meio de transporte próprio fará jus a uma gratificação sobre o seu vencimento básico a título de incentivo, conforme tabela:*

Emenda 04: Apresentada com a justificativa de que restauraria direito adquirido dos docentes a um percentual de 27,66% de aumento sobre os vencimentos dos professores com formação de ensino médio e que venha a

obter graduação em curso superior, diferentemente dos 10% propostos no projeto enviado pelo Chefe do Executivo.

Art. Fica suprimido o termo: art. 44; presente no art. 1º do Projeto de Lei nº 194/2012, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 01 - Ficam revogados os artigos 12, 13, 14, 15, e 16, com incisos, alíneas e parágrafos; inciso I, alíneas a, b, inciso II, § 1º, 2º e 3º, do art. 19 e o caput; art. 31; § 2º e 3º do art. 34; inciso II, § 1º e 2º, do art. 36 e o caput; alínea e, f, § 1º, 2º e 4º do art. 41 e o caput; inciso I, alíneas a, b, c, d e, inciso II, § 1º, do art. 43 e o caput; art. 45; art 46; e § 2º, 3º, e 4º do art. 57, da Lei Municipal nº 164/2010.

Emenda 05: Determinou a retroatividade dos atos da Lei nº 174/2012 a 1º de janeiro de 2012, medida não prevista no Projeto de Lei de iniciativa do Chefe do Executivo que entraria em vigor na data da publicação da lei, mas sem previsão de retroagir seus efeitos.

Art. 1º. Fica modificado o art. 16 do Projeto de Lei nº 194/2012, passando a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 16 – este Projeto de Lei torna-se-á lei e entrará em vigor na data de sua publicação, **retroagindo seus atos a 01 de janeiro de 2012**, revogando as disposições em contrário.*

Emenda 06: Estabeleceu valores diferentes e maiores de vencimentos básicos que aqueles originariamente propostos pelo Chefe do Executivo.

Art. 1º. Fica modificado os ANEXOS I, II, E III do art. 15, do Projeto de Lei nº 194/2012, passando a vigora com a seguinte redação:

Art. 15 (.....)

Emenda 07: impõe que, no mês de março dos anos subsequentes à aprovação da Lei, seja assegurada a atualização salarial do professor de acordo com os recursos financeiros do FUNDEB, enquanto no projeto enviado pelo Chefe do Executivo, seria feita uma verificação e análise acerca da possibilidade de aumento.

Art. 1º Fica modificado o art. 13º, do Projeto de Lei nº 194/2012, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 13 – Fica estabelecido o mês de março dos anos subsequentes à aprovação deste, para verificar-se e analisar o aumento de acordo com os recursos financeiros do FUNDEB, através dos ajustes do valor Per Capita aluno, e do número de alunos do Sistema Municipal de Educação.

Ora, como se percebe, a Lei em comento sofreu na Câmara Legislativa emendas que resultarão em aumento de despesa como a elevação dos valores constantes das tabelas remuneratórias, a criação do auxílio transporte, majoração do salário dos professores, retroatividade dos efeitos financeiros da Lei nº 174/2012. Portanto, flagrante a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, visto que se trata de matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Sobre o tema, eis a lição do Autor e Jurista Alexandre de Moraes:

“... não são permitidas emendas que visem ao aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo de flagrante inconstitucionalidade, a norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que acarreta aumento de despesa pública, por flagrante ofensa ao princípio de independência e harmonia entre os Poderes da República.” (in MORAES, Alexandre de, Constituição do Brasil Interpretada, Editora Jurídico Atlas, 2005, pag.1190)”.

A jurisprudência, no mesmo sentido, assim já disciplinou:

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 Assembleias 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 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. (ADI 4433 MC, Relator(a): 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)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13.054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OFENSA AOS ARTS. 2º, 5º, 37, INC. I, II, X E XIII, 41, 61, § 1º, INC. II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República). 2. A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica. 3. A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal. 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os

arts. 5º, caput, e 37, inc. I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2113, Relator(a): Min. CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-157 DIVULG 20-08-2009 PUBLIC 21-08-2009 EMENT VOL-02370-01 PP-00130)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA. REGRA DE SIMETRIA COM O ARTIGO 66, INCISOS I e II, e O ARTIGO 68, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANA. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA À HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. PROPOSTA LEGISLATIVA QUE VERSA SOBRE A CRIAÇÃO DE CARGOS NA ESTRUTURA DO MUNICÍPIO. EMENDA PARLAMENTAR PARA A REDUÇÃO DE CARGA HORÁRIA DOS CARGOS REGULAMENTADOS. AUMENTO INDIRETO DE DESPESAS EVIDENCIADO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LIMINAR RATIFICADA. AÇÃO PROCEDENTE. 1. "... não são permitidas emendas que visem ao aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo de flagrante inconstitucionalidade, a norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que acarreta aumento de despesa pública, por flagrante ofensa ao princípio de independência e harmonia entre os Poderes da República." (Alexandre de Moraes, `Constituição do Brasil Interpretada', Editora Jurídico Atlas, 2005, pag.1190). 2. Se a emenda supressiva do Legislativo Municipal representou, ainda que indiretamente, aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o que é vedado na Constituição Estadual em simetria a princípio constitucional estabelecido da Carta da Republica, a declaração de inconstitucionalidade é medida que se impõe. (TJ-PR 7663450 PR 766345-0 (Acórdão), Relator: Sônia Regina de Castro, Data de Julgamento: 02/07/2012, Órgão Especial)

Ademais, a própria Câmara Municipal de Vereadores de Alcântil, em manifestação de fls. 144/146, reconheceu que as referidas emendas, apesar de visarem melhorias para o servidor público docente do Município, descumpriu as formalidades constitucionais exigidas para hipótese, deixando, inclusive, de fazer previsão orçamentária apta a arcar com os seus impactos financeiros.

Por tais razões, confirmo a liminar concedida e voto no sentido de, definitivamente, julgar **PROCEDENTE**, com efeito "*ex tunc*", a Ação Direta

de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito de Alcantil, José Milton Rodrigues, em face das emendas supressivas atacadas na inicial, restabelecendo a redação original disciplinada pelo Projeto de Lei nº 174/2014.

É o voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira, Vice-Presidente, no eventual exercício da Presidência. **Relator: Excelentíssimo Senhor Desembargador Leandro dos Santos.** Participaram ainda do julgamento os Excelentíssimos Senhores 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, João Alves da Silva, Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, José Ricardo Porto, Carlos Martins Beltrão Filho e Maria das Graças Moraes Guedes. Impedidos os Exmos. Srs. Drs. João Batista Barbosa (Juiz convocado para substituir o Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides) e Miguel de Britto Lyra Filho (Juiz convocado para substituir a Desa. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira). Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Des. Márcio Murilo da Cunha Ramos (Corregedor-Geral de Justiça).

Presente à sessão o Excelentíssimo Senhor Doutor **José Raimundo de Lima**, Subprocurador-Geral de Justiça do Estado da Paraíba.

Tribunal Pleno, Sala de Sessões “Des. Manoel Fonsêca Xavier de Andrade” do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, no dia 28 de janeiro de 2015.

Desembargador LEANDRO DOS SANTOS
Relator