



Número: **0805015-86.2019.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargador JOSÉ MARIA TEIXEIRA DO ROSÁRIO**

Última distribuição : **11/07/2020**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
artur de jesus brito (RECORRENTE)	MARINETHE DE FREITAS CORREA (ADVOGADO) ALDO CESAR SILVA DIAS (PROCURADOR) EDILEUZA PAIXAO MEIRELES (PROCURADOR)
CAMARA MUNICIPAL DE TUCURUI (RECORRIDO)	LUAN DE OLIVEIRA COSTANTINI (ADVOGADO) ORLANDO BARATA MILEO JUNIOR registrado(a) civilmente como ORLANDO BARATA MILEO JUNIOR (ADVOGADO) RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (AUTORIDADE)	
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
17205221	06/12/2023 09:22	Acórdão	Acórdão
15255629	06/12/2023 09:22	Relatório	Relatório
15255632	06/12/2023 09:22	Voto do Magistrado	Voto
15255633	06/12/2023 09:22	Ementa	Ementa

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0805015-86.2019.8.14.0000

RECORRENTE: ARTUR DE JESUS BRITO

PROCURADOR: ALDO CESAR SILVA DIAS, EDILEUZA PAIXAO MEIRELES

RECORRIDO: CAMARA MUNICIPAL DE TUCURUI

RELATOR(A): Desembargador JOSÉ MARIA TEIXEIRA DO ROSÁRIO

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §2º DO ARTIGO 2º E ARTIGO 3º, DA LEI MUNICIPAL N.º 5.694/2003 E DECRETOS N.º 029/2015, N.º 034/2017 E N.º 016/2018. DECRETOS REGULAMENTARES. IMPOSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DE ADI. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA DE FATOS E FUNDAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. NORMA NÃO VIOLA A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Tucuruí, em face do §2º, do artigo 2º e do artigo 3º, da Lei Municipal n.º 5.694/2003, assim como em relação aos Decretos n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018, que tratam do pagamento de abono de complementação salarial dos servidores municipais, que atuam na área da saúde.
2. Preliminarmente, verifica-se a inadequação da via eleita para impugnar os Decretos municipais, vez que se tratam de normas regulamentares e específicas, relativas ao direito criado por Lei Municipal.
3. Quanto à alegação de inconstitucionalidade formal, relacionada ao processo de criação da norma, verifico que não foi apresentado pelo autor qualquer fato ou fundamento jurídico que leve a tal conclusão.
4. No que tange a inconstitucionalidade material, apura-se que os dispositivos não violam a Constituição Estadual, visto que a Lei Municipal criou parcela a ser paga aos servidores municipais que atuam na área da saúde, e não há qualquer indício de que não devem ser observados os



critérios e normas de ordem financeira, como a lei de Responsabilidade Fiscal e os princípios orçamentários.

5. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade julgada totalmente improcedente.

ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que integram o Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade de votos, em **JULGAR IMPROCEDENTE** a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, nos termos do voto do Relator.

Sessão do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos 29 dias do mês de novembro de 2023.

Este julgamento foi presidido pelo(a) Exmo(a). Sr(a). Desembargador(a) Maria de Nazaré Gouveia dos Santos.

Desembargador **JOSÉ MARIA TEIXEIRA DO ROSÁRIO**

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada por Artur de Jesus Brito, na qualidade de Prefeito do Município de Tucuruí, em face do § 2º do artigo 2º e artigo 3º da Lei Municipal de Tucuruí/PA n.º 5694/2003 e Decretos Municipais n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018, que tratam dos valores de abonos de complementação salarial aos profissionais de Saúde de nível superior de Tucuruí.

Inicialmente, o requerente aponta a existência de inconstitucionalidade formal, argumentando que o §2º, do art. 2º e o art. 3º da Lei Municipal n.º 5.694/2003 autorizam o gestor a conceder abonos com natureza de complementação salarial através de Decreto, violando a Constituição Federal (art. 37, X) e a Constituição Estadual do Pará (art. 39, §1º), pois a concessão de complemento salarial somente poderia ocorrer por lei e não por Decreto.

Em seguida, aponta a existência de inconstitucionalidade material, aduzindo que permitir a criação de abonos por decreto revelam desobediência à lei de Responsabilidade Fiscal,



exigência da Constituição do Estado do Pará em seus artigos 203 e 208, pois não haveria obediência às formalidades para criação de despesas.

Indica que é impossível a modulação de efeitos da inconstitucionalidade, devendo impor eficácia *ex tunc* quando da declaração de inconstitucionalidade.

Assim, ao final, pleiteia que a ação seja julgada procedente, para ser declarada a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 2º e artigo 3º, da Lei Municipal n.º 5.694/2003 e dos Decretos n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018.

O Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Tucuruí – SINSMUT pleiteou o ingresso no feito na condição de *amicus curiae* (Id. 11931693).

A Câmara Municipal de Tucuruí e a Procuradoria Geral do Estado ofertaram manifestação pela improcedência da ação (Id. 2062627 e Id. 2148991).

O Procurador Geral do Município de Tucuruí, apesar de devidamente intimado, não apresentou manifestação (Id. 2654060).

O Procurador Geral de Justiça ofertou parecer pela improcedência da ação (Id. 2813821).

É o relatório necessário.

À Secretaria para inclusão do feito em pauta para julgamento.

JOSÉ MARIA TEIXEIRA

DO ROSÁRIO

Desembargador Relator

VOTO

Voto

Preenchidos os requisitos previstos no art. 161, I, “I” e 162 da Constituição do Estado do Pará, passo ao julgamento da ação direta de inconstitucionalidade do **§2º do artigo 2º e**



artigo 3º, da Lei Municipal n.º 5694/2003 e dos Decretos n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018, em face da Constituição deste Estado[1].

O Sr. Artur de Jesus Brito, então prefeito municipal de Tucuruí, na peça inaugural, relatou a ocorrência de inconstitucionalidade formal e material do §2º do artigo 2º e artigo 3º, da Lei Municipal n.º 5.694/2003 e dos Decretos n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018.

A argumentação para declaração de inconstitucionalidade reside, em resumo, no fato de que seria incabível a fixação de abono salarial por meio de decreto, conforme autorizado pela Lei Municipal n.º 5.694/2003.

Preliminarmente existem questões que devem ser ponderadas.

Verifico que o Autor da Ação vislumbra a declaração de inconstitucionalidade de três decretos municipais, que apenas alteram e estipulam valores relativos ao “ABONO DE COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL”, que se referem a vantagem criada pela Lei n.º 5.694/2003.

Destarte, seguindo entendimento da Corte Suprema, não é cabível ação declaratória de inconstitucionalidade em face de decreto que não tem natureza autônoma, ou seja, que não cria vantagem remuneratória por si só, pois apenas está regulamentando parcela já prevista em lei[2].

Destarte, entendo ser incabível ação declaratória de inconstitucionalidade em face dos Decretos n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018.

Assim, por não atender a requisito para o processamento do pleito de, julgo prejudicada a análise de inconstitucionalidade dos decretos municipais, por inadequação da via eleita.

Outro aspecto a ser ponderado, é que o autor aponta a ocorrência de inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n.º 5.694/2003, especificamente dos seguintes dispositivos:

Artigo 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder Abono de Complementação Salarial aos profissionais de saúde de nível superior (Médicos, Odontólogos, Psicólogos, Nutricionistas, Assistentes Sociais, Farmacêuticos, Biomédicos e Enfermeiros).

Parágrafo 2º - O abono de que trata o caput deste artigo será concedido por Decreto, o qual definirá os beneficiários e o seu respectivo valor.

Artigo 3º - Os valores e a forma de concessão dos plantões de escala dos profissionais da saúde serão disciplinados por Decreto do Executivo.

Nesse sentido, cumpre ponderar que a inconstitucionalidade formal é aquela que



decorre do processo legislativo de formação da norma, ou seja, que esteja atrelado à questões de iniciativa, *quórum*, etc.

Nesse sentido manifesta-se a doutrina^[3]:

“A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental. O procedimento para produção de lei ordinária e de lei complementar compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicações.”

Todavia, verifico que apesar do autor criar tópico específico, não trouxe qualquer narrativa ou fundamentação para o reconhecimento de inconstitucionalidade formal.

No que tange à alegação de inconstitucionalidade material, aponta que a Constituição Estadual estabelece obediência ao rigor das normas de direito financeiro, o que inclui a Lei de Responsabilidade Fiscal, e por essa razão, a previsão de definição do abono por decreto estaria por violar regramentos relacionados à indicação da origem dos recursos, a dotação orçamentária etc.

Contudo, analisando-se as normas municipais indicadas, é de fácil constatação que a Lei Municipal não repassa ao Gestor Municipal o poder de criar parcela remuneratória, mas lhe concede a competência da fixação dos valores a serem pagos em relação à parcela devidamente criada por lei, sendo que não retira a obrigação de observância dos critérios norteadores de gestão financeira, inclusive a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Note-se, ainda, que se fosse o caso de inconstitucionalidade por violação de normas orçamentárias, deveria ser apresentado nos autos tal fato, o que não ocorreu no caso. Além do que, a ausência de dotação orçamentária apenas acarretaria a inexecução da despesa.

Veja-se:

“DECISÃO: ACORDAM os Senhores Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em julgar improcedente o pedido, em virtude de não restar demonstrada afronta da lei questionada à Constituição Estadual, nos termos do voto do Relator. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 07/2014, DO MUNICÍPIO DE TAMBOARA/PR - ALTERAÇÃO, DENTRE OUTROS PONTOS, DA JORNADA DE TRABALHO DO CARGO DE FARMACÊUTICO, BEM COMO DA TABELA DE VENCIMENTOS DE PARTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DO MUNICÍPIO - ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE DA NORMA COM DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LC Nº 101/2000 DIANTE DA AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - AÇÃO



DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPETRADA PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL - DELIMITAÇÃO DO PARÂMETRO - DIPLOMAS NORMATIVOS QUE NÃO AUTORIZAM O CONTROLE OBJETIVO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL - VÍCIO MATERIAL - AFASTAMENTO - ACRÉSCIMO DE DESPESA PÚBLICA SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ART. 137, § 1º DA CEPR) - NÃO COMPROVAÇÃO - TEMA QUE EXIGE ANÁLISE FÁTICA PROBATÓRIA - IMPOSSIBILIDADE NA PRESENTE VIA - EVENTUAL AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO INDUZ A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, MAS APENAS A INAPLICABILIDADE DA NORMA - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (TJPR - Órgão Especial - AI - 1320630-1 - Curitiba - Rel.: Dartagnan Serpa Sa - Unânime - - J. 07.03.2016)

(TJ-PR - ADI: 13206301 PR 1320630-1 (Acórdão), Relator: Dartagnan Serpa Sa, Data de Julgamento: 07/03/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ: 1770 31/03/2016)”

“ADI. Guarulhos. LM nº 7.986/21 de 30-3-2021. Garante aos motoristas, cobradores e funcionários da manutenção de transportes coletivos o seguro contra acidentes pessoais obrigatório, custeado pela empresa empregadora, destinado à cobertura dos riscos à vida e de acidentes decorrentes do exercício da atividade. Vício de iniciativa. União. Chefe do Poder Executivo. Vício material. Criação de despesas sem indicação da fonte de custeio. Violação à separação dos Poderes. – 1. Dotação orçamentária. Ausência. É assente o entendimento jurisprudencial de que a falta de dotação orçamentários não é causa de inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutividade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada; no mais, a LM nº 7.986/21 não cria despesas ao município, mas sim às empresas empregadoras dos motoristas, cobradores e funcionários da manutenção de transportes coletivos. Não há violação ao art. 25 da CE. – 2. Direito trabalhista. Pacto federativo. Violação. O art. 7º, XXVIII da CF prevê o seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, como direito dos trabalhadores urbanos e rurais; e a LM nº 7.896/21, longe de legislar sobre matéria de direito trabalhista, limita-se a conferir efetividade ao dispositivo constitucional. Não há violação ao pacto federativo. – 3. Separação de Poderes. Competência privativa. O art. 144 da Constituição Estadual estabelece a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' prevê a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; e o art. 47 estabelece o rol de competências privativas do Chefe do Poder Executivo. A LM nº 7.986/21 prevê a concessão de seguro contra acidentes pessoais obrigatório para a cobertura de riscos à vida, em benefício dos motoristas, cobradores e funcionários da manutenção de transportes coletivos; dispõe sobre relação contratual privada, altera a equação econômico-financeira das concessões sem previsão no edital ou no contrato administrativo e pode implicar alteração da tarifa pública, interferindo no cumprimento do contrato e em deliberação exclusiva da administração. A lei imiscui-se dentre as hipóteses de competência privativa do prefeito municipal, violando o art. 47, II, XIV e XIX, 'a' da CE. – 4. Equilíbrio econômico. Violação. A LM nº 7.896/21, ao dispor sobre a concessão de seguro custeado pela empresa empregadora, afeta o equilíbrio econômico dos contratos administrativos e vulnera os art. 117 e 120 da CE. – 5. Modulação dos efeitos. A LM nº 7.896/21



jamais produziu efeitos, é inconstitucional e, inobstante a nobre intenção do legislador, não ostenta excepcional interesse social a atrair a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. – Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(TJ-SP - ADI: 21315713120218260000 SP 2131571-31.2021.8.26.0000, Relator: Torres de Carvalho, Data de Julgamento: 09/02/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 10/02/2022)”

Assim, não vislumbro violação aos termos da Constituição Estadual, especialmente no que tange à observância dos critérios financeiros e orçamentários, previstos no art. 203 e 208.

Ante o exposto, declaro prejudicada a análise de inconstitucionalidade dos decretos municipais, em razão da inadequação da via eleita, e julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade formulado na inicial.

É como Voto.

Belém,

JOSÉ MARIA TEIXEIRA DO ROSÁRIO

Desembargador Relator

[1] Art. 161. Além das outras atribuições previstas nesta Constituição, compete ao Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

I) a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição, e o pedido de medida cautelar nessa ação;

Art. 162. Podem propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade de que trata o art. 161, I, I:

(...)

III -o Procurador-Geral de Justiça;

[2] “AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º DO DECRETO FEDERAL 8.691/2016, NA PARTE EM QUE DEU NOVA REDAÇÃO AOS ARTIGOS 75, §§ 2º E 6º; 75-A E 78, §§ 1º E 4º, DO REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (DECRETO FEDERAL 3.048/1999). REALIZAÇÃO DE PERÍCIA MÉDICA POR MÉDICOS PARTICULARES PARA FINS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS



PREVIDENCIÁRIOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 84, IV E VI; 194 E 201 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO QUE NÃO REPRESENTA A TOTALIDADE DA CATEGORIA PROFISSIONAL AFETADA. ARTIGO 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. DECRETO REGULAMENTAR. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. INTERPRETAÇÃO DA LEI FEDERAL 8.213/1991. CONFLITO DE LEGALIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. No caso de entidades de classe de âmbito nacional, a legitimidade deve observar três condicionantes procedimentais: a) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade (ADI 108-QI, Rel. Min Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002); b) representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros (ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996); e c) pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003). 2. A Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social - ANMP não possui legitimidade para propor a presente ação direta de inconstitucionalidade, pois abrange mero seguimento da categoria profissional dos médicos peritos, destinatária das normas impugnadas, uma vez que não representa os médicos peritos servidores dos demais órgãos públicos nem os médicos peritos particulares. Precedentes: ADI 4.752-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 15/6/2015; ADI 4.372, Relator para o acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 26/9/2014; ADI 1.297-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 17/11/1995. 3. Os atos regulamentares ou de cunho interno dos órgãos da Administração não podem ser impugnados pela via da ação direta de inconstitucionalidade, porquanto a controvérsia a respeito da harmonia de decreto executivo em face da lei que lhe dá fundamento de validade não caracteriza questão de constitucionalidade, mas sim de legalidade (ADI 996-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 6/5/1994). 4. O Decreto federal 8.691/2016 foi editado para regulamentar a legislação infraconstitucional que trata dos planos de benefícios da Previdência Social (artigos 21-A e 59 a 63 da Lei federal 8.213/1991), de forma que não constitui norma jurídica autônoma apta a autorizar a atuação do Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes: ADI 2.714, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 27/2/2004; ADI 3.132, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 9/6/2006; ADI 3.928, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 9/8/2007; ADI 2.862, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/5/2008; ADI 4.176-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 1º/8/2012. 5. A g r a v o n ã o p r o v i d o . ([ADI 5495 AgR \[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur404945/false\]](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur404945/false)). Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 24/05/2019. Publicação: 04/06/2019).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. VIA INADEQUADA PARA IMPUGNAÇÃO DE DECRETO REGULAMENTADOR. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo mostrou-se coerente com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal ao inadmitir ação direta de inconstitucionalidade contra decreto editado pelo chefe do executivo para regulamentar dispositivo da legislação ordinária. Precedentes: ADI's 996 MC, 1.258 e 1.538 entre outros. Agravo regimental desprovido.

([AI 375651 AgR \[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur16216/false\]](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur16216/false)). Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 03/09/2002. Publicação: 04/10/2002).”



[3] SARLET, Ingo Wolfgang. et al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

Belém, 01/12/2023



Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada por Artur de Jesus Brito, na qualidade de Prefeito do Município de Tucuruí, em face do § 2º do artigo 2º e artigo 3º da Lei Municipal de Tucuruí/PA n.º 5694/2003 e Decretos Municipais n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018, que tratam dos valores de abonos de complementação salarial aos profissionais de Saúde de nível superior de Tucuruí.

Inicialmente, o requerente aponta a existência de inconstitucionalidade formal, argumentando que o §2º, do art. 2º e o art. 3º da Lei Municipal n.º 5.694/2003 autorizam o gestor a conceder abonos com natureza de complementação salarial através de Decreto, violando a Constituição Federal (art. 37, X) e a Constituição Estadual do Pará (art. 39, §1º), pois a concessão de complemento salarial somente poderia ocorrer por lei e não por Decreto.

Em seguida, aponta a existência de inconstitucionalidade material, aduzindo que permitir a criação de abonos por decreto revelam desobediência à lei de Responsabilidade Fiscal, exigência da Constituição do Estado do Pará em seus artigos 203 e 208, pois não haveria obediência às formalidades para criação de despesas.

Indica que é impossível a modulação de efeitos da inconstitucionalidade, devendo impor eficácia *ex tunc* quando da declaração de inconstitucionalidade.

Assim, ao final, pleiteia que a ação seja julgada procedente, para ser declarada a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 2º e artigo 3º, da Lei Municipal n.º 5.694/2003 e dos Decretos n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018.

O Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Tucuruí – SINSMUT pleiteou o ingresso no feito na condição de *amicus curiae* (Id. 11931693).

A Câmara Municipal de Tucuruí e a Procuradoria Geral do Estado ofertaram manifestação pela improcedência da ação (Id. 2062627 e Id. 2148991).

O Procurador Geral do Município de Tucuruí, apesar de devidamente intimado, não apresentou manifestação (Id. 2654060).

O Procurador Geral de Justiça ofertou parecer pela improcedência da ação (Id. 2813821).

É o relatório necessário.

À Secretaria para inclusão do feito em pauta para julgamento.

JOSÉ MARIA TEIXEIRA

DO ROSÁRIO



Desembargador Relator



Voto

Preenchidos os requisitos previstos no art. 161, I, “I” e 162 da Constituição do Estado do Pará, passo ao julgamento da ação direta de inconstitucionalidade do **§2º do artigo 2º e artigo 3º, da Lei Municipal n.º 5694/2003 e dos Decretos n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018**, em face da Constituição deste Estado[1].

O Sr. Artur de Jesus Brito, então prefeito municipal de Tucuruí, na peça inaugural, relatou a ocorrência de inconstitucionalidade formal e material do **§2º do artigo 2º e artigo 3º, da Lei Municipal n.º 5.694/2003 e dos Decretos n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018**.

A argumentação para declaração de inconstitucionalidade reside, em resumo, no fato de que seria incabível a fixação de abono salarial por meio de decreto, conforme autorizado pela Lei Municipal n.º 5.694/2003.

Preliminarmente existem questões que devem ser ponderadas.

Verifico que o Autor da Ação vislumbra a declaração de inconstitucionalidade de três decretos municipais, que apenas alteram e estipulam valores relativos ao “ABONO DE COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL”, que se referem a vantagem criada pela Lei n.º 5.694/2003.

Destarte, seguindo entendimento da Corte Suprema, não é cabível ação declaratória de inconstitucionalidade em face de decreto que não tem natureza autônoma, ou seja, que não cria vantagem remuneratória por si só, pois apenas está regulamentando parcela já prevista em lei[2].

Destarte, entendo ser incabível ação declaratória de inconstitucionalidade em face dos Decretos n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018.

Assim, por não atender a requisito para o processamento do pleito de, julgo prejudicada a análise de inconstitucionalidade dos decretos municipais, por inadequação da via eleita.

Outro aspecto a ser ponderado, é que o autor aponta a ocorrência de inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n.º 5.694/2003, especificamente dos seguintes dispositivos:

Artigo 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder Abono de Complementação Salarial aos profissionais de saúde de nível superior (Médicos, Odontólogos, Psicólogos, Nutricionistas, Assistentes Sociais, Farmacêuticos, Biomédicos e Enfermeiros).

Parágrafo 2º - O abono de que trata o caput deste artigo será concedido por Decreto, o qual definirá os beneficiários e o seu respectivo valor.



Artigo 3º - Os valores e a forma de concessão dos plantões de escala dos profissionais da saúde serão disciplinados por Decreto do Executivo.

Nesse sentido, cumpre ponderar que a inconstitucionalidade formal é aquela que decorre do processo legislativo de formação da norma, ou seja, que esteja atrelado à questões de iniciativa, *quórum*, etc.

Nesse sentido manifesta-se a doutrina[3]:

“A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental. O procedimento para produção de lei ordinária e de lei complementar compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicações.”

Todavia, verifico que apesar do autor criar tópico específico, não trouxe qualquer narrativa ou fundamentação para o reconhecimento de inconstitucionalidade formal.

No que tange à alegação de inconstitucionalidade material, aponta que a Constituição Estadual estabelece obediência ao rigor das normas de direito financeiro, o que inclui a Lei de Responsabilidade Fiscal, e por essa razão, a previsão de definição do abono por decreto estaria por violar regramentos relacionados à indicação da origem dos recursos, a dotação orçamentária etc.

Contudo, analisando-se as normas municipais indicadas, é de fácil constatação que a Lei Municipal não repassa ao Gestor Municipal o poder de criar parcela remuneratória, mas lhe concede a competência da fixação dos valores a serem pagos em relação à parcela devidamente criada por lei, sendo que não retira a obrigação de observância dos critérios norteadores de gestão financeira, inclusive a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Note-se, ainda, que se fosse o caso de inconstitucionalidade por violação de normas orçamentárias, deveria ser apresentado nos autos tal fato, o que não ocorreu no caso. Além do que, a ausência de dotação orçamentária apenas acarretaria a inexecução da despesa.

Veja-se:

“DECISÃO: ACORDAM os Senhores Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em julgar improcedente o pedido, em virtude de não restar demonstrada afronta da lei questionada à Constituição Estadual, nos termos do voto do Relator. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº



07/2014, DO MUNICÍPIO DE TAMBOARA/PR - ALTERAÇÃO, DENTRE OUTROS PONTOS, DA JORNADA DE TRABALHO DO CARGO DE FARMACÊUTICO, BEM COMO DA TABELA DE VENCIMENTOS DE PARTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DO MUNICÍPIO - ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE DA NORMA COM DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LC Nº 101/2000 DIANTE DA AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPETRADA PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL - DELIMITAÇÃO DO PARÂMETRO - DIPLOMAS NORMATIVOS QUE NÃO AUTORIZAM O CONTROLE OBJETIVO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL - VÍCIO MATERIAL - AFASTAMENTO - ACRÉSCIMO DE DESPESA PÚBLICA SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ART. 137, § 1º DA CEPR) - NÃO COMPROVAÇÃO - TEMA QUE EXIGE ANÁLISE FÁTICA PROBATÓRIA - IMPOSSIBILIDADE NA PRESENTE VIA - EVENTUAL AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO INDUZ A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, MAS APENAS A INAPLICABILIDADE DA NORMA - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (TJPR - Órgão Especial - AI - 1320630-1 - Curitiba - Rel.: Dartagnan Serpa Sa - Unânime - - J. 07.03.2016)

(TJ-PR - ADI: 13206301 PR 1320630-1 (Acórdão), Relator: Dartagnan Serpa Sa, Data de Julgamento: 07/03/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ: 1770 31/03/2016)”

“ADI. Guarulhos. LM nº 7.986/21 de 30-3-2021. Garante aos motoristas, cobradores e funcionários da manutenção de transportes coletivos o seguro contra acidentes pessoais obrigatório, custeado pela empresa empregadora, destinado à cobertura dos riscos à vida e de acidentes decorrentes do exercício da atividade. Vício de iniciativa. União. Chefe do Poder Executivo. Vício material. Criação de despesas sem indicação da fonte de custeio. Violação à separação dos Poderes. – 1. Dotação orçamentária. Ausência. É assente o entendimento jurisprudencial de que a falta de dotação orçamentários não é causa de inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutabilidade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada; no mais, a LM nº 7.986/21 não cria despesas ao município, mas sim às empresas empregadoras dos motoristas, cobradores e funcionários da manutenção de transportes coletivos. Não há violação ao art. 25 da CE. – 2. Direito trabalhista. Pacto federativo. Violação. O art. 7º, XXVIII da CF prevê o seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, como direito dos trabalhadores urbanos e rurais; e a LM nº 7.896/21, longe de legislar sobre matéria de direito trabalhista, limita-se a conferir efetividade ao dispositivo constitucional. Não há violação ao pacto federativo. – 3. Separação de Poderes. Competência privativa. O art. 144 da Constituição Estadual estabelece a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' prevê a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; e o art. 47 estabelece o rol de competências privativas do Chefe do Poder Executivo. A LM nº 7.986/21 prevê a concessão de seguro contra acidentes pessoais obrigatório para a cobertura de riscos à vida, em benefício dos motoristas, cobradores e funcionários da manutenção de transportes coletivos; dispõe sobre relação contratual privada, altera a equação econômico-financeira das concessões sem previsão no edital ou no contrato



administrativo e pode implicar alteração da tarifa pública, interferindo no cumprimento do contrato e em deliberação exclusiva da administração. A lei imiscui-se dentre as hipóteses de competência privativa do prefeito municipal, violando o art. 47, II, XIV e XIX, 'a' da CE. – 4. Equilíbrio econômico. Violação. A LM nº 7.896/21, ao dispor sobre a concessão de seguro custeado pela empresa empregadora, afeta o equilíbrio econômico dos contratos administrativos e vulnera os art. 117 e 120 da CE. – 5. Modulação dos efeitos. A LM nº 7.896/21 jamais produziu efeitos, é inconstitucional e, inobstante a nobre intenção do legislador, não ostenta excepcional interesse social a atrair a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. – Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(TJ-SP - ADI: 21315713120218260000 SP 2131571-31.2021.8.26.0000, Relator: Torres de Carvalho, Data de Julgamento: 09/02/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 10/02/2022)”

Assim, não vislumbro violação aos termos da Constituição Estadual, especialmente no que tange à observância dos critérios financeiros e orçamentários, previstos no art. 203 e 208.

Ante o exposto, declaro prejudicada a análise de inconstitucionalidade dos decretos municipais, em razão da inadequação da via eleita, e julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade formulado na inicial.

É como Voto.

Belém,

JOSÉ MARIA TEIXEIRA DO ROSÁRIO

Desembargador Relator

[1] Art. 161. Além das outras atribuições previstas nesta Constituição, compete ao Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

I) a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição, e o pedido de medida cautelar nessa ação;

Art. 162. Podem propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade de que trata o art. 161, I, I:

(...)

III -o Procurador-Geral de Justiça;



[2] “AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º DO DECRETO FEDERAL 8.691/2016, NA PARTE EM QUE DEU NOVA REDAÇÃO AOS ARTIGOS 75, §§ 2º E 6º; 75-A E 78, §§ 1º E 4º, DO REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (DECRETO FEDERAL 3.048/1999). REALIZAÇÃO DE PERÍCIA MÉDICA POR MÉDICOS PARTICULARES PARA FINS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 84, IV E VI; 194 E 201 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO QUE NÃO REPRESENTA A TOTALIDADE DA CATEGORIA PROFISSIONAL AFETADA. ARTIGO 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. DECRETO REGULAMENTAR. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. INTERPRETAÇÃO DA LEI FEDERAL 8.213/1991. CONFLITO DE LEGALIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. No caso de entidades de classe de âmbito nacional, a legitimidade deve observar três condicionantes procedimentais: a) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade (ADI 108-QI, Rel. Min Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002); b) representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros (ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996); e c) pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003). 2. A Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social - ANMP não possui legitimidade para propor a presente ação direta de inconstitucionalidade, pois abrange mero seguimento da categoria profissional dos médicos peritos, destinatária das normas impugnadas, uma vez que não representa os médicos peritos servidores dos demais órgãos públicos nem os médicos peritos particulares. Precedentes: ADI 4.752-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 15/6/2015; ADI 4.372, Relator para o acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 26/9/2014; ADI 1.297-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 17/11/1995. 3. Os atos regulamentares ou de cunho interno dos órgãos da Administração não podem ser impugnados pela via da ação direta de inconstitucionalidade, porquanto a controvérsia a respeito da harmonia de decreto executivo em face da lei que lhe dá fundamento de validade não caracteriza questão de constitucionalidade, mas sim de legalidade (ADI 996-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 6/5/1994). 4. O Decreto federal 8.691/2016 foi editado para regulamentar a legislação infraconstitucional que trata dos planos de benefícios da Previdência Social (artigos 21-A e 59 a 63 da Lei federal 8.213/1991), de forma que não constitui norma jurídica autônoma apta a autorizar a atuação do Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes: ADI 2.714, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 27/2/2004; ADI 3.132, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 9/6/2006; ADI 3.928, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 9/8/2007; ADI 2.862, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/5/2008; ADI 4.176-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 1º/8/2012. 5. A g r a v o n ã o p r o v i d o . ([A D I 5 4 9 5 A g R](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur404945/false) [\[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur404945/false\]](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur404945/false). Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 24/05/2019. Publicação: 04/06/2019).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. VIA INADEQUADA PARA IMPUGNAÇÃO DE DECRETO REGULAMENTADOR. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo mostrou-se coerente com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal ao inadmitir ação direta de inconstitucionalidade contra decreto editado pelo chefe do executivo



para regulamentar dispositivo da legislação ordinária. Precedentes: ADI's 996 MC, 1.258 e 1.538 entre outros. Agravo regimental desprovido.

([AI 375651 AgR \[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur16216/false\]](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur16216/false). Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 03/09/2002. Publicação: 04/10/2002).”

[3] SARLET, Ingo Wolfgang. et al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §2º DO ARTIGO 2º E ARTIGO 3º, DA LEI MUNICIPAL N.º 5.694/2003 E DECRETOS N.º 029/2015, N.º 034/2017 E N.º 016/2018. DECRETOS REGULAMENTARES. IMPOSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DE ADI. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA DE FATOS E FUNDAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. NORMA NÃO VIOLA A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Tucuruí, em face do §2º, do artigo 2º e do artigo 3º, da Lei Municipal n.º 5.694/2003, assim como em relação aos Decretos n.º 029/2015, n.º 034/2017 e n.º 016/2018, que tratam do pagamento de abono de complementação salarial dos servidores municipais, que atuam na área da saúde.
2. Preliminarmente, verifica-se a inadequação da via eleita para impugnar os Decretos municipais, vez que se tratam de normas regulamentares e específicas, relativas ao direito criado por Lei Municipal.
3. Quanto à alegação de inconstitucionalidade formal, relacionada ao processo de criação da norma, verifico que não foi apresentado pelo autor qualquer fato ou fundamento jurídico que leve a tal conclusão.
4. No que tange a inconstitucionalidade material, apura-se que os dispositivos não violam a Constituição Estadual, visto que a Lei Municipal criou parcela a ser paga aos servidores municipais que atuam na área da saúde, e não há qualquer indício de que não devem ser observados os critérios e normas de ordem financeira, como a lei de Responsabilidade Fiscal e os princípios orçamentários.
5. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade julgada totalmente improcedente.

ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que integram o Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade de votos, em **JULGAR IMPROCEDENTE** a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, nos termos do voto do Relator.

Sessão do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos 29 dias do mês de novembro de 2023.

Este julgamento foi presidido pelo(a) Exmo(a). Sr(a). Desembargador(a) Maria de Nazaré Gouveia dos Santos.

Desembargador **JOSÉ MARIA TEIXEIRA DO ROSÁRIO**



