

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 1.048.663-2, DO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
PARANÁ.**

AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE
RELATORA : DES.ª DENISE KRÜGER PEREIRA

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL N.º
742/2013, DE FORMOSA DO OESTE – REVOGA LEI QUE INSTITUIU E
REGULAMENTOU A CONCESSÃO DE DIÁRIAS AO CHEFE DO PODER
EXECUTIVO MUNICIPAL – INICIATIVA DE VEREADOR – AFRONTA À
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER
EXECUTIVO – ART. 66, II E IV, 87, VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL
– VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES
(ART. 7º DA CE) – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL –
PROCEDÊNCIA DA AÇÃO*

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de **ADIN** sob
n.º 1.048.663-2, em que é autor o PREFEITO MUNICIPAL DE FORMOSA DO
OESTE e interessada a CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE.

I – Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade,
ajuizada pelo Prefeito Municipal de Formosa do Oeste, ante a edição da Lei
Municipal n.º 742/2013, que, ao revogar a Lei Municipal n.º 503/2009, extinguiu
as diárias do Chefe do Poder Executivo Municipal. O demandante requer a
declaração de inconstitucionalidade da mencionada lei e, em sede cautelar, a
suspensão de sua eficácia.

Em suas razões, alega que a edição da norma teria



Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.048.663-2

afrontado a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser fruto da iniciativa de Vereadores, violando, por consequência, os artigos 66, inc. I, 79, 87, incisos IV, VI e XIV e art. 133, incisos I, II e III, todos da Constituição Estadual, além de preceitos de repetição obrigatória da Constituição Federal (artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “b”). Junta documentos de f. 12/43 dos autos.

Previamente à análise do pedido cautelar, a Câmara Municipal de Formosa do Oeste lança informações (f. 56/59), rebatendo os argumentos constantes na inicial. Aduz que não houve inconstitucionalidade na edição da lei impugnada e requer o indeferimento da medida cautelar e, no mérito, a improcedência da ação.

A Procuradoria-Geral do Estado, por sua vez, quando de sua manifestação (f. 107/111), deixa de realizar a defesa da norma, por verificar, quando de sua edição, a ocorrência de violação ao artigo 66, inc. I, da Constituição do Estado do Paraná.

A Procuradoria-Geral de Justiça requer o deferimento da medida cautelar, arguindo a ocorrência de inconstitucionalidade formal na norma impugnada (f. 117/120).

Em julgamento do Colendo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça (f. 126/131), a medida cautelar é concedida para o fim de suspender os efeitos da Lei Complementar n.º 742/2013.

Oportunizado o prazo para o préstimo de informações quanto ao mérito, a Câmara Municipal de Maringá deixa de se manifestar (fl. 147).

A Procuradoria-Geral do Estado, por sua vez, reitera os termos de sua manifestação anterior (fl. 152).

Em pronunciamento final (f. 157/167), a Procuradoria-Geral da Justiça pronuncia-se pela procedência do pedido, para efeito de declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 742/2013. Fundamenta que estaria caracterizada a inconstitucionalidade formal na edição da lei, por



Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.048.663-2

oposição ao art. 66, inc. II, e art. 7º, *caput*, ambos da Constituição Estadual.

É a breve exposição.

II - VOTO E SUA FUNDAMENTAÇÃO:

Os autos versam sobre ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Prefeito Municipal de Formosa do Oeste, em face da edição da Lei Municipal n.º 742/2013.

A referida lei, cuja iniciativa foi do Poder Legislativo Municipal, teve as seguintes disposições (f. 35):

“Art. 1º Fica revogada na íntegra a lei nº 503/2009, de 25 de março de 2009, com a Súmula: Cria o instituto da Diária de Viagem junto ao Poder Executivo Municipal de Formosa do Oeste, Estado do Paraná, dando outras providências.

Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A Lei Municipal n.º 503/2009 (f. 38/42), por sua vez, regulamentou administrativamente a concessão de diárias ao Chefe do Executivo Municipal, “*quando deslocar-se para fora dos limites do Município a servido do Município, bem como a participação em eventos oficiais ligados à administração pública, desde que seja observado o interesse público devidamente comprovado*” (art. 1º).

Defende o autor que, tendo a Lei Municipal n.º 742/2013 sido proposta por iniciativa de Vereadores (f. 15), violaria, assim, a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, contida, por simetria, nos artigos 66, inc. I, 79, 87, incisos IV, VI e XIV e art. 133, incisos I, II e III, todos da Constituição Estadual.

A Procuradoria-Geral da Justiça referencia a tese autoral (f. 157/167) e invoca a inconstitucionalidade da lei.



Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.048.663-2

Do que verifico, razão assiste àqueles que suscitam da inconstitucionalidade formal da legislação atacada.

2.1. Da inconstitucionalidade formal da Lei n.º 742/2013:

A competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal vem disposta, por simetria constitucional, no art. 66 da Carta Estadual, que possui o seguinte teor:

“Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, função ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais militares para a reserva;

III - organização da Defensoria Pública do Estado e das Polícias Civil e Militar;

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.”

Por sua vez, o art. 87, IV, da Constituição Estadual, estabelece que compete privativamente ao Governador, e também ao Prefeito, “*dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei*”.

Do que se percebe dos preceitos constitucionais mencionados, ao Prefeito Municipal é dada a competência de, privativamente, dispor sobre a temática legislativa que diga respeito a “*servidores públicos do Poder Executivo*”, incluindo seu regime jurídico (inc. II), bem como a “*estruturação*” das Secretarias de Estado e dos órgãos da administração



Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.048.663-2

pública municipal (inc. IV).

Dentro destes temas, situa-se, por óbvio, a disciplina da concessão de diárias ao Prefeito Municipal, porque tal matéria diz respeito ao regime jurídico daquela autoridade que, embora seja agente político, submete-se, no campo administrativo, à disciplina própria de servidor público *lato sensu*, seja no gozo de direitos, seja no cumprimento dos deveres próprios do cargo que ocupa.

Ademais, a concessão de diárias, na forma como previsto na Lei n.º 503/2009, relaciona-se intimamente com a *estruturação dos órgãos da administração pública municipal*, sendo pertinente lembrar que o Prefeito representa o Município, que é pessoa jurídica de direito público, mas atua, administrativamente, no âmbito de um *órgão público*, singular em sua composição, que é justamente a Chefia do Executivo.

Assim, qualquer providência legislativa, cuja iniciativa não seja do Prefeito Municipal, e que venha a alterar a disciplina referente à forma de concessão de diárias dentro do Poder Executivo, viola, por certo, a competência legislativa privativa disposta no art. 66, II e IV, e no art. 87, VI, da Constituição Estadual, e afronta, por igual, o princípio republicado da harmonia e separação entre os poderes, constante no art. 7º da mesma Carta.

No ponto, a jurisprudência deste Órgão Especial, reiteradamente, tem repellido a atuação do Poder Legislativo no trato de matérias próprias da organização administrativa do Poder Executivo, por vislumbrar nestas tais situações a caracterização de inconstitucionalidade formal na edição das leis, como se percebe dos seguintes julgados:

“INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE
INICIATIVA. LEI Nº 485/2005, LEGISLAÇÃO QUE ALTEROU A
LEI Nº 221/93, ASSEGURANDO AOS SERVIDORES
MUNICIPAIS DE CAMPO DO TENENTE O DIREITO À
LICENÇA ESPECIAL. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA



Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.048.663-2

PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL.
INCONSTITUCIONALIDADE. OCORRÊNCIA. ARTIGO 66,
INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO
PARANÁ. INCIDENTE PROCEDENTE.”
(TJPR - Órgão Especial - IDI - 1073492-2/01 - Rio Negro - Rel.:
Antonio Loyola Vieira - Unânime - - J. 18.08.2014).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA
LEI Nº 2861/2013, DO MUNICÍPIO DA LAPA - ALTERAÇÃO
DA BASE DE CÁLCULO DO ADICIONAL DE
INSALUBRIDADE - QUESTÃO ATINENTE AO REGIME
JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO -
MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É PRIVATIVA DO
CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - VÍCIO
FORMAL - VIOLAÇÃO AO ART. 66 INCISOS I E II, DA
CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, POR SIMETRIA
E, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DA LAPA (ART. 51,
INCISO I) - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS
PODERES (ART. 7º, DA CE) - AÇÃO JULGADA
PROCEDENTE PARA O FIM DE DECLARAR A
INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 2861/2013, DO
MUNICÍPIO DA LAPA, COM EFEITOS EX NUNC.”
(TJPR - Órgão Especial - AI - 1123119-5 - Foro Regional da
Lapa da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.:
Marques Cury - Unânime - - J. 07.07.2014).

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI COMPLEMENTAR N.º 912/2012. MUNICÍPIO DE
MARINGÁ. OBJETO. REENQUADRAMENTO FUNCIONAL
DOS TÉCNICOS DESPORTIVOS MUNICIPAIS. PROCESSO
LEGISLATIVO INICIADO PELA CÂMARA DE VEREADORES.
VÍCIO DE INICIATIVA. ART. 66, INCISOS I E II, DA
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO PARANÁ. APLICAÇÃO POR
SIMETRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.
VERIFICAÇÃO. VÍCIO MATERIAL. CONSTATAÇÃO.
AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.
VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 137, § 1º, INCISO I, DA
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DECLARAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS.
ART. 27, LEI N.º 9.868/99. CASO CONCRETO. IMPOSIÇÃO.
1. De acordo com o disposto no art. 66, incisos I e II, da
Constituição Estadual do Paraná, aplicável ao processo
legislativo municipal em decorrência do princípio da simetria, é
de iniciativa privativa do prefeito a criação de lei que disponha
acerca do regime jurídico do servidor público do município,
notadamente quando implique aumento de remuneração.
2. Constatada a existência de vício de iniciativa no processo



Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.048.663-2

legislativo, resulta caracterizada a inconstitucionalidade formal da lei. (...)

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos.”

(TJPR - Órgão Especial - AI - 1060435-2 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Luiz Carlos Gabardo - Unânime - - J. 02.06.2014).

Em caso muito semelhante ao aqui tratado, já decidiu esta

Corte Especial que:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CONCESSÃO DE DIÁRIAS A SERVIDORES MUNICIPAIS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL VERIFICADO. EXCEÇÃO QUANTO AS DIÁRIAS CONCEDIDAS AOS SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL, VEREADORES E PRESIDENTE DA CÂMARA, CUJA COMPETÊNCIA ESTÁ FORA DA RESERVA DE INICIATIVA ATRIBUÍDA AO CHEFE DO EXECUTIVO LOCAL. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

01. De acordo com a Constituição do Estado, compete, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de dispor sobre "a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei", bem como sobre "servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais militares para a reserva". Deste modo, atento ao princípio da simetria, impunha-se que a legislação municipal observasse as normas contidas na Constituição do Estado, padecendo o art. 1º da Lei de inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Exceção quanto à revogação da Lei nº 548/05, por dispor acerca de servidores do legislativo municipal. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.” (TJPR - Órgão Especial - AI - 618061-0 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Paulo Cezar Bellio - Unânime - - J. 06.05.2011).

Decisões em idêntica linha são encontradas na Corte

Excelsa:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Competência do relator para negar seguimento a recurso



Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.048.663-2

manifestamente inadmissível. Lei municipal de iniciativa parlamentar. Introdução de matéria no conteúdo programático das escolas das redes municipal e privada de ensino. Criação de atribuição. Professor. Curso de formação. Regime do servidor. Aumento de despesa. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Prerrogativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes. (...)

2. Ofende a Constituição Federal a lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos públicos e que trata do provimento de cargos e do regime jurídico dos servidores públicos, uma vez que, no caso, cabe ao chefe do Poder Executivo, privativamente, a deflagração do processo legislativo.

3. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de padecer de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que, ao tratar de tema relativo a servidores públicos, acarreta aumento de despesa para o Poder Executivo.

4. Agravo regimental não provido.

(RE 395912 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 06/08/2013).

“EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Vencimentos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea “a”, da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos.”

(ADI 3176, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011).

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DECISÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”

(RE 583231 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 08/02/2011).



Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.048.663-2

Assim, por se imiscuir em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sobre a qual não poderia ter lançado novos contornos normativos, incidiu a Câmara Municipal de Formosa do Oeste, quando da edição da Lei Municipal n.º 742/2013, em violação aos artigos 7º, 66, incisos II e IV, e 87, inciso VI, todos da Constituição Estadual, sendo, portanto, formalmente inconstitucional.

III - DECISÃO:

Diante do exposto, acordam os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em dar procedência à ação direta de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n.º 742/2013, do Município de Formosa do Oeste, com eficácia *ex tunc*, nos termos do voto da Relatora.

A sessão de julgamento foi presidida pelo Desembargador GUILHERME LUIZ GOMES, com voto, e dela participaram e acompanharam o voto da Relatora os Desembargadores TELMO CHEREM, CAMPOS MARQUES, ANTONIO LOYOLA VIEIRA, MIGUEL PESSOA, RUY CUNHA SOBRINHO, PRESTES MATTAR, LUIZ FERNANDO TOMASI KEPPEM, MARQUES CURY, MARIA JOSÉ DE TOLEDO MARCONDES TEIXEIRA, JORGE WAGIH MASSAD, SÔNIA REGINA DE CASTRO, PAULO ROBERTO VASCONCELOS, COIMBRA DE MOURA, D'ARTAGNAN SERPA SÁ, ADALBERTO JORGE XISTO PEREIRA, CLÁUDIO DE ANDRADE, LUIZ OSÓRIO MORAES PANZA, LUIS ESPÍNDOLA, RENATO LOPES DE PAIVA, EUGÊNIO ACHILLE GRANDINETTI e JOSÉ AUGUSTO GOMES ANICETO.

Curitiba, 20 de outubro de 2014.

Des.ª DENISE KRÜGER PEREIRA

Relatora



CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE ESTADO DO PARANÁ

DECRETO LEGISLATIVO Nº. 58, de 6 de novembro de 2013.

Súmula: Suspende os efeitos da Lei nº 742, de 1º de abril de 2013, conforme Decisão Liminar em ADIN nº 1048663-2.

A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA DO OESTE, ESTADO DO PARANÁ, no uso de suas atribuições legais conferidas pela letra h), inciso IV, art. 19 do Regimento Interno da Casa, resolve:

Art. 1º **SUSPENDER** a execução dos efeitos da Lei nº 742, de 1º de abril de 2013, com a Súmula: Extingue as Diárias do Chefe do Poder Executivo Municipal e dá outras providências, por decisão unânime do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.048.663-2, de 07 de outubro de 2013.

Art. 2º Este decreto entra em vigor a partir de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Publique-se no órgão oficial

Formosa do Oeste Câmara Municipal, 6 de novembro de 2013.

Milton Perido
Presidente

Airton Hernandes Verussa
Primeiro Secretário