



Número: **0805020-11.2019.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN**

Última distribuição : **19/06/2019**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

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 (ADVOGADO) RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON (ADVOGADO)
SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPAIS DE TUCURUI-SINSMUT (INTERESSADO)	IVANA MARIA FONTELES CRUZ (ADVOGADO) PAULO SERGIO FONTELES CRUZ (ADVOGADO)
MUNICÍPIO DE TUCURUI (AUTORIDADE)	VERONICA ALVES DA SILVA (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
5147030	18/05/2021 17:05	Acórdão	Acórdão
3295111	18/05/2021 17:05	Relatório do Magistrado	Relatório
3295742	18/05/2021 17:05	Voto do Magistrado	Voto
3295417	18/05/2021 17:05	Ementa	Ementa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0805020-11.2019.8.14.0000

RECORRENTE: ARTUR DE JESUS BRITO

PROCURADOR: ALDO CESAR SILVA DIAS, EDILEUZA PAIXAO MEIRELES

RECORRIDO: CAMARA MUNICIPAL DE TUCURUI

RELATOR(A): Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA INTEGRALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 5631/2003 OU DE SEU ARTIGO 2º. POR ARRASTAMENTO, REQUER, TAMBÉM, A DECLARAÇÃO DE INSUBSISTÊNCIA DE ACORDOS COLETIVOS FIRMADOS EM VIRTUDE DA REFERIDA LEGISLAÇÃO, POR OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 11, §ÚNICO; ART. 20, ARTIGOS 203 E 208, PARÁGRAFO ÚNICO 1º, INCISOS I E II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. MEDIDA CAUTELAR. PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA REGRA IMPUGNADA. CARÊNCIA DE RELEVÂNCIA DO DIREITO E DE *PERICULUM IN MORA*. DESPROVIMENTO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em desfavor da integralidade da Lei Municipal nº 5631/2003 ou de seu artigo 2º, norma que instituiu ticket alimentação aos servidores efetivos do município de Tucuruí/PA, em virtude de suposta inconstitucionalidade formal e/ou material. Por arrastamento, requer, também, a declaração de insubsistência de acordos coletivos firmados em virtude da referida legislação, por ofensa ao disposto no art. 11, §único; art. 20, artigos 203 e 208, parágrafo único 1º, incisos I e II, todos da Constituição do Estado do Pará.

2. O autor sustenta, em síntese, a existência de inconstitucionalidade formal, à medida que o art. 1º da norma teria criado despesas sem que tivesse apresentado, por ocasião do envio do projeto de lei, o respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de que o aumento da despesa possuiria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentaria daquele exercício, bem como compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

3; Argui, também, a existência de inconstitucionalidade material, concernente ao art. 2º da lei municipal em questão, que transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do



auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei. Isso afetaria o próprio controle econômico financeiro do dispêndio, pois sem ter fixado na lei, o universo de pessoas assistidas, não haveria como estimar o impacto dessas despesas, para os orçamentos vindouros.

4. No que se refere à alegação de inconstitucionalidade formal, essa é sustentada com base no fundamento de que o art. 1º da norma teria criado despesas sem que tivesse apresentado, por ocasião do envio do projeto de lei, o respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de que o aumento da despesa possuiria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentaria daquele exercício, bem como compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. No caso, no momento, não verifico indícios de existência de inconstitucionalidade formal, haja vista o caráter indenizatório do auxílio-alimentação, não podendo ser enquadrado nos limites de gastos com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. Além disso, a ausência de prévia dotação orçamentária prévia em legislação específica, conforme jurisprudência anexada, não tem sido objeto de reconhecimento de inconstitucionalidade, mas impede, tão somente, a sua aplicação naquele exercício financeiro, ao passo que, no caso concreto, os gastos com fornecimento de ticket alimentação para os servidores públicos de Tucuruí, já estariam previstos no orçamento de 2003 em decorrência da celebração de acordo coletivo ainda no ano de 2002.

7. Conforme relatado acima, no que refere a Inconstitucionalidade material, concernente ao art. 2º da lei municipal em questão, se aduz que o dispositivo legal transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei. Isso afetaria o próprio controle econômico financeiro do dispêndio, pois sem ter fixado na lei, o universo de pessoas assistidas, não haveria como estimar o impacto dessas despesas, para os orçamentos vindouros.

8. Em cognição inicial, entendo que cabia a demonstração de ofensa expressa ao texto constitucional por parte da Lei atacada, com o escopo de demonstrar a existência de inconstitucionalidade material, o que não se observa no caso concreto, razão pela qual inviável seu reconhecimento, nesse momento processual.

9. Quanto à alegação de que a Lei transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei, nesse momento processual, minha compreensão é a de que a Lei incluiu um anexo, incorporando acordo que já havia sido firmado em 2002 e que, inclusive, já estava previsto na dotação orçamentária para o ano seguinte, lá constando os beneficiários e forma de pagamento.

9. Outrossim, verifico desde já a inexistência de perigo na demora apta a propiciar o deferimento da medida cautelar, uma vez que a regra legal atacada foi votada e sancionada em 2003, ou seja, está em vigor há 16 anos, considerando o ajuizamento da presente ação constitucional.

10. Desse modo, se não houve insurgência imediata contra sua constitucionalidade, estamos diante de um caso em que o *periculum in mora* apresenta-se inverso, isto é, dos servidores que estejam usufruindo todo esse tempo – 16 (dezesesseis) anos – do direito concedido pela regra reclamada como inconstitucional nesta ação.

11. Ademais, importante destacar que o simples decurso do tempo não transforma uma disposição inconstitucional em constitucional, porém, a constitucionalidade das leis se presume, não sendo tecnicamente viável a suspensão liminar da eficácia de uma regra legal, mesmo



admitindo que exista fumaça de bom direito para tanto, se essa regra tem sido aplicada sem qualquer controvérsia quanto à sua validade por tempo tão significativo.

12. Ademais, relevante destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme deixa evidente o seguinte trecho da recente decisão proferida sobre a medida cautelar na ADI nº 5528-TO, relator Ministro Celso de Mello, publicada em 8/2/2018: “Assinalo, desde logo, que se registra, na espécie, um dado juridicamente relevante, consistente no fato de que a EC nº 26 estar em vigor desde 03/07/2014, vale dizer, **o diploma normativo ora impugnado ingressou, no sistema de direito positivo local, há mais de 03 (três) anos e 6 (seis) meses, o que faz incidir, no caso, diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito do tema. A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre esse específico aspecto concernente à questão do ‘periculum in mora’, já advertiu, por mais de uma vez, que o tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza o reconhecimento de situação alegadamente configuradora do ‘periculum in mora’**”.

12. Assim, havendo precedente específico desta e. Corte, alinhada à orientação iterativa do Colendo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o ajuizamento tardio da ação direta de inconstitucionalidade, como indubitavelmente ocorreu no caso em exame, inviabiliza o reconhecimento da existência do pressuposto de *periculum in mora*, para concessão de medida cautelar, razão pela qual sou pelo indeferimento da cautelar requerida.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores integrantes da composição plenária do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Pará, indeferir o pedido liminar, nos termos do voto da relatora.

Belém, 12 de maio de 2021.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**

Relatora



RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar em caráter de liminar, movida por ARTHUR DE JESUS BRITO, Prefeito Municipal de Tucuruí, em desfavor da integralidade da Lei Municipal nº 5631/2003 ou de seu artigo 2º, norma que instituiu ticket alimentação aos servidores efetivos do município de Tucuruí/PA, em virtude de suposta inconstitucionalidade formal e/ou material. Por arrastamento, requer, também, a declaração de insubsistência de acordos coletivos firmados em virtude da referida legislação, por ofensa ao disposto no art. 11, §único; art. 20, artigos 203 e 208, parágrafo único 1º, incisos I e II, todos da Constituição do Estado do Pará.

O autor sustenta, em síntese, a existência de inconstitucionalidade formal, à medida que o art. 1º da norma teria criado despesas sem que tivesse apresentado, por ocasião do envio do projeto de lei, o respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de que o aumento da despesa possuiria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentaria daquele exercício, bem como compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Argui, também, a existência de inconstitucionalidade material, concernente ao art. 2º da lei municipal em questão, que transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei. Isso afetaria o próprio controle econômico financeiro do dispêndio, pois sem ter fixado na lei, o universo de pessoas assistidas, não haveria como estimar o impacto dessas despesas, para os orçamentos vindouros.

O Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Tucuruí – SINSMUT requereu sua admissão no feito na condição de *amicus curiae*, o que foi deferido, conforme decisão de ID Num. 2148916 - Pág. 1/4.

Tendo em vista o **pleito de medida cautelar constante da inicial no sentido de sustar a eficácia jurídica da legislação questionada**, a teor do art. 138 do CPC; art. 178, III e art. 179,



do Regimento Interno do TJ/PA, **determinei a** manifestação, do Presidente da Câmara Municipal de Tucuruí, do Procurador Geral do Município de Tucuruí e do Procurador Geral de Justiça do Ministério Público Estadual.

A Câmara Municipal de Tucuruí apresentou manifestação escrita requerendo o acolhimento de preliminar de inépcia da inicial, bem como aduziu ausência de inconstitucionalidade formal e material (Num. 2238705 - Pág. 1/10).

O Município de Tucuruí apresentou manifestação por intermédio de sua Procuradoria Jurídica (Num. 2246864 - Pág. 1/5) requerendo a plena aplicabilidade da Lei Municipal 5631/2003, no sentido de determinar que o valor unitário do auxílio alimentação seja o indicado no artigo 1º da legislação em questão, ou seja, de R\$ 131,00, bem como, tendo como destinatário tão somente aqueles indicados no acordo coletivo de 2002 - servidores que recebem o valor equivalente a um salário mínimo, declarando a inconstitucionalidade dos acordos coletivos dos exercícios subsequentes a 2002, notadamente, os dispositivos que reajustaram o valor do benefício e ampliou o rol dos assistidos.

O Ministério Público de 2º Grau, por intermédio da Procuradora-Geral em exercício, CÂNDIDA DE JESUS RIBEIRO DO NASCIMENTO, apresentou manifestação (Num. 2263739 - Pág. 1/3) contrária à representação por inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.631/2003 de Tucuruí/PA ou se seu artigo 2º por entender ausente vício de inconstitucionalidade formal ou material.

É o relatório.

VOTO

Em síntese, conforme destacado acima, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar em caráter de liminar, movida por ARTHUR DE JESUS BRITO, Prefeito Municipal de Tucuruí, em desfavor da integralidade da Lei Municipal nº 5631/2003 ou de seu artigo 2º, norma que instituiu ticket alimentação aos servidores efetivos do município de Tucuruí/PA, em virtude de suposta inconstitucionalidade formal e/ou material, ao passo que nesse momento cabe a análise do pedido liminar no sentido de ser determinada a sustação da eficácia jurídica da legislação questionada até o julgamento de mérito da presente ação.



No que se refere ao direito alegado e a suposta caracterização de inconstitucionalidade material/formal da norma atacada, assevero inicialmente que a inconstitucionalidade formal se configura quando algum dos requisitos procedimentais da elaboração normativa é desrespeitado, seja a competência para disciplinar a matéria, seja um quórum específico ou mesmo um pressuposto objetivo para editar o ato normativo. Já a inconstitucionalidade material, refere-se ao conteúdo da lei ou norma. Ela ocorre devido à matéria tratada contrariar os princípios ou violar os direitos e garantias fundamentais assegurados em nossa Constituição Federal/Estadual.

No que se refere à alegação de inconstitucionalidade formal, essa é sustentada com base no fundamento de que o art. 1º da norma teria criado despesas sem que tivesse apresentado, por ocasião do envio do projeto de lei, o respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de que o aumento da despesa possuiria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentaria daquele exercício, bem como compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso, no momento, não verifico indícios de existência de inconstitucionalidade formal, haja vista o caráter indenizatório do auxílio-alimentação, não podendo ser enquadrado nos limites de gastos com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, a ausência de prévia dotação orçamentária prévia em legislação específica não tem sido objeto de reconhecimento de inconstitucionalidade, mas impede, tão somente, a sua aplicação naquele exercício financeiro, ao passo que, no caso concreto, os gastos com fornecimento de ticket alimentação para os servidores públicos de Tucuruí, já estariam previstos no orçamento de 2003 em decorrência da celebração de acordo coletivo ainda no ano de 2002.

A propósito:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 35 E 36 DA LEI 1.096/2010 DO MUNICÍPIO DE RAPOSOS - PROGRESSÃO HORIZONTAL - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA - CONTROLE DE LEGALIDADE - ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - INEFICÁCIA DA NORMA EM DETERMINADO EXERCÍCIO FISCAL - EXTINÇÃO DA AÇÃO. - A insurgência do autor contra os artigos 35 e 36 da lei 1.096/2010, do Município de Raposos, que dispõem sobre a progressão horizontal de servidores públicos, com suposta inobservância dos limites previstos na legislação reguladora quanto à despesa com



pessoal, passa pelo controle de legalidade, uma vez que eventual violação direta ocorre em relação à lei regulamentar, e não ao texto da Constituição Estadual - **O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº. 3.599, ocorrido em 21/05/2007, com publicação em 14/09/2007, manifestou-se no sentido de que a falta de prévia dotação orçamentária em legislação específica não torna a lei inconstitucional, impedindo apenas sua aplicação naquele exercício financeiro.**

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000190079236000 MG, Relator: Moreira Diniz, Data de Julgamento: 14/11/2019, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 22/11/2019).”

Conforme relatado acima, no que refere a Inconstitucionalidade material, concernente ao art. 2º da lei municipal em questão, se aduz que o dispositivo legal transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei. Isso afetaria o próprio controle econômico financeiro do dispêndio, pois sem ter fixado na lei, o universo de pessoas assistidas, não haveria como estimar o impacto dessas despesas, para os orçamentos vindouros.

Em cognição inicial, entendo que cabia a demonstração de ofensa expressa ao texto constitucional por parte da Lei atacada, com o escopo de demonstrar a existência de inconstitucionalidade material, o que não se observa no caso concreto, razão pela qual inviável seu reconhecimento.

Quanto à alegação de que a Lei transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei, nesse momento processual, minha compreensão é a de que a Lei incluiu um anexo, incorporando acordo que já havia sido firmado em 2002 e que, inclusive, já estava previsto na dotação orçamentária para o ano seguinte, lá constando os beneficiários e forma de pagamento.

A seguir transcrevo o texto do art. 2º da Lei Municipal:

“Artigo 2º -- Os beneficiários e a forma de pagamento são definidos em acordo coletivo **em anexo.**”



Outrossim, verifico desde já a inexistência de perigo na demora apta a propiciar o deferimento da medida cautelar, uma vez que a regra legal atacada foi votada e sancionada em 2003, ou seja, está em vigor há 16 anos, considerando o ajuizamento da presente ação constitucional.

Desse modo, se não houve insurgência imediata contra sua constitucionalidade, estamos diante de um caso em que o *periculum in mora* apresenta-se inverso, isto é, dos servidores que estejam usufruindo todo esse tempo – 16 (dezesesseis) anos – do direito concedido pela regra reclamada como inconstitucional nesta ação.

Ademais, importante destacar que o simples decurso do tempo não transforma uma disposição inconstitucional em constitucional, porém, a constitucionalidade das leis se presume, não sendo tecnicamente viável a suspensão liminar da eficácia de uma regra legal, mesmo admitindo que exista fumaça de bom direito para tanto, se essa regra tem sido aplicada sem qualquer controvérsia quanto à sua validade por tempo tão significativo.

Esse é o entendimento adotado por essa corte, conforme trecho do voto da Des. Celia Regina de Lima Pinheiro, relatora à época:

“Em que pese o zelo nos fundamentos da peça exordial, não os tenho como relevantes para caracterizar o perigo da demora. Ademais, entendo que **o considerável período de tempo (mais de cinco anos) decorridos entre a edição da norma impugnada – 30/12/2002 e o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, 09/06/2008, descaracteriza o requisito do periculum in mora e em consequência, desautoriza a concessão de liminar.** (AC. Unan. P. 2008.3.004885-4, Rel. Des^a Célia Regina de Lima Pinheiro, 11/6/2008).”

Ademais, relevante destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme deixa evidente o seguinte trecho da recente decisão proferida sobre a medida cautelar na ADI nº 5528-TO, relator Ministro Celso de Mello, publicada em 8/2/2018:

“Assinalo, desde logo, que se registra, na espécie, um dado juridicamente relevante, consistente no fato de que a EC nº 26 estar em vigor desde 03/072014, vale dizer, **o diploma normativo ora impugnado ingressou, no sistema de direito positivo local, há mais de 03 (três) anos e 6 (seis) meses, o que faz incidir, no caso, diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito do tema. A**



Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre esse específico aspecto concernente à questão do ‘periculum in mora’, já advertiu, por mais de uma vez, que o tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza o reconhecimento de situação alegadamente configuradora do ‘periculum in mora’.

Assim, havendo precedente específico desta e. Corte, alinhada à orientação iterativa do Colendo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o ajuizamento tardio da ação direta de inconstitucionalidade, como indubitavelmente ocorreu no caso em exame, inviabiliza o reconhecimento da existência do pressuposto de *periculum in mora*, para concessão de medida cautelar, razão pela qual sou pelo indeferimento da cautelar requerida.

É como voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº3731/2015-GP.

Belém (PA), 12 de maio de 2021.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**

Relatora

Belém, 14/05/2021



Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar em caráter de liminar, movida por ARTHUR DE JESUS BRITO, Prefeito Municipal de Tucuruí, em desfavor da integralidade da Lei Municipal nº 5631/2003 ou de seu artigo 2º, norma que instituiu ticket alimentação aos servidores efetivos do município de Tucuruí/PA, em virtude de suposta inconstitucionalidade formal e/ou material. Por arrastamento, requer, também, a declaração de insubsistência de acordos coletivos firmados em virtude da referida legislação, por ofensa ao disposto no art. 11, §único; art. 20, artigos 203 e 208, parágrafo único 1º, incisos I e II, todos da Constituição do Estado do Pará.

O autor sustenta, em síntese, a existência de inconstitucionalidade formal, à medida que o art. 1º da norma teria criado despesas sem que tivesse apresentado, por ocasião do envio do projeto de lei, o respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de que o aumento da despesa possuiria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentaria daquele exercício, bem como compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Argui, também, a existência de inconstitucionalidade material, concernente ao art. 2º da lei municipal em questão, que transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei. Isso afetaria o próprio controle econômico financeiro do dispêndio, pois sem ter fixado na lei, o universo de pessoas assistidas, não haveria como estimar o impacto dessas despesas, para os orçamentos vindouros.

O Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Tucuruí – SINSMUT requereu sua admissão no feito na condição de *amicus curiae*, o que foi deferido, conforme decisão de ID Num. 2148916 - Pág. 1/4.

Tendo em vista o **pleito de medida cautelar constante da inicial no sentido de sustar a eficácia jurídica da legislação questionada**, a teor do art. 138 do CPC; art. 178, III e art. 179, do Regimento Interno do TJ/PA, **determinei a manifestação**, do Presidente da Câmara Municipal de Tucuruí, do Procurador Geral do Município de Tucuruí e do Procurador Geral de Justiça do Ministério Público Estadual.

A Câmara Municipal de Tucuruí apresentou manifestação escrita requerendo o acolhimento de



preliminar de inépcia da inicial, bem como aduziu ausência de inconstitucionalidade formal e material (Num. 2238705 - Pág. 1/10).

O Município de Tucuruí apresentou manifestação por intermédio de sua Procuradoria Jurídica (Num. 2246864 - Pág. 1/5) requerendo a plena aplicabilidade da Lei Municipal 5631/2003, no sentido de determinar que o valor unitário do auxílio alimentação seja o indicado no artigo 1º da legislação em questão, ou seja, de R\$ 131,00, bem como, tendo como destinatário tão somente aqueles indicados no acordo coletivo de 2002 - servidores que recebem o valor equivalente a um salário mínimo, declarando a inconstitucionalidade dos acordos coletivos dos exercícios subsequentes a 2002, notadamente, os dispositivos que reajustaram o valor do benefício e ampliou o rol dos assistidos.

O Ministério Público de 2º Grau, por intermédio da Procuradora-Geral em exercício, CÂNDIDA DE JESUS RIBEIRO DO NASCIMENTO, apresentou manifestação (Num. 2263739 - Pág. 1/3) contrária à representação por inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.631/2003 de Tucuruí/PA ou se seu artigo 2º por entender ausente vício de inconstitucionalidade formal ou material.

É o relatório.



Em síntese, conforme destacado acima, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar em caráter de liminar, movida por ARTHUR DE JESUS BRITO, Prefeito Municipal de Tucuruí, em desfavor da integralidade da Lei Municipal nº 5631/2003 ou de seu artigo 2º, norma que instituiu ticket alimentação aos servidores efetivos do município de Tucuruí/PA, em virtude de suposta inconstitucionalidade formal e/ou material, ao passo que nesse momento cabe a análise do pedido liminar no sentido de ser determinada a sustação da eficácia jurídica da legislação questionada até o julgamento de mérito da presente ação.

No que se refere ao direito alegado e a suposta caracterização de inconstitucionalidade material/formal da norma atacada, assevero inicialmente que a inconstitucionalidade formal se configura quando algum dos requisitos procedimentais da elaboração normativa é desrespeitado, seja a competência para disciplinar a matéria, seja um quórum específico ou mesmo um pressuposto objetivo para editar o ato normativo. Já a inconstitucionalidade material, refere-se ao conteúdo da lei ou norma. Ela ocorre devido à matéria tratada contrariar os princípios ou violar os direitos e garantias fundamentais assegurados em nossa Constituição Federal/Estadual.

No que se refere à alegação de inconstitucionalidade formal, essa é sustentada com base no fundamento de que o art. 1º da norma teria criado despesas sem que tivesse apresentado, por ocasião do envio do projeto de lei, o respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de que o aumento da despesa possuiria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentaria daquele exercício, bem como compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso, no momento, não verifico indícios de existência de inconstitucionalidade formal, haja vista o caráter indenizatório do auxílio-alimentação, não podendo ser enquadrado nos limites de gastos com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, a ausência de prévia dotação orçamentária prévia em legislação específica não tem sido objeto de reconhecimento de inconstitucionalidade, mas impede, tão somente, a sua aplicação naquele exercício financeiro, ao passo que, no caso concreto, os gastos com fornecimento de ticket alimentação para os servidores públicos de Tucuruí, já estariam previstos no orçamento de 2003 em decorrência da celebração de acordo coletivo ainda no ano de 2002.

A propósito:



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 35 E 36 DA LEI 1.096/2010 DO MUNICÍPIO DE RAPOSOS - PROGRESSÃO HORIZONTAL - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA - CONTROLE DE LEGALIDADE - ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - INEFICÁCIA DA NORMA EM DETERMINADO EXERCÍCIO FISCAL - EXTINÇÃO DA AÇÃO. - A insurgência do autor contra os artigos 35 e 36 da lei 1.096/2010, do Município de Raposos, que dispõem sobre a progressão horizontal de servidores públicos, com suposta inobservância dos limites previstos na legislação reguladora quanto à despesa com pessoal, passa pelo controle de legalidade, uma vez que eventual violação direta ocorre em relação à lei regulamentar, e não ao texto da Constituição Estadual - **O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº. 3.599, ocorrido em 21/05/2007, com publicação em 14/09/2007, manifestou-se no sentido de que a falta de prévia dotação orçamentária em legislação específica não torna a lei inconstitucional, impedindo apenas sua aplicação naquele exercício financeiro.**

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000190079236000 MG, Relator: Moreira Diniz, Data de Julgamento: 14/11/2019, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 22/11/2019).”

Conforme relatado acima, no que refere a Inconstitucionalidade material, concernente ao art. 2º da lei municipal em questão, se aduz que o dispositivo legal transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei. Isso afetaria o próprio controle econômico financeiro do dispêndio, pois sem ter fixado na lei, o universo de pessoas assistidas, não haveria como estimar o impacto dessas despesas, para os orçamentos vindouros.

Em cognição inicial, entendo que cabia a demonstração de ofensa expressa ao texto constitucional por parte da Lei atacada, com o escopo de demonstrar a existência de inconstitucionalidade material, o que não se observa no caso concreto, razão pela qual inviável seu reconhecimento.

Quanto à alegação de que a Lei transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei, nesse momento processual, minha compreensão é a de que a Lei incluiu um anexo, incorporando acordo que já havia sido firmado em 2002 e que, inclusive, já estava previsto na dotação orçamentária para o ano seguinte, lá constando os beneficiários e forma de pagamento.



A seguir transcrevo o texto do art. 2º da Lei Municipal:

“Artigo 2º -- Os beneficiários e a forma de pagamento são definidos em acordo coletivo **em anexo.**”

Outrossim, verifico desde já a inexistência de perigo na demora apta a propiciar o deferimento da medida cautelar, uma vez que a regra legal atacada foi votada e sancionada em 2003, ou seja, está em vigor há 16 anos, considerando o ajuizamento da presente ação constitucional.

Desse modo, se não houve insurgência imediata contra sua constitucionalidade, estamos diante de um caso em que o *periculum in mora* apresenta-se inverso, isto é, dos servidores que estejam usufruindo todo esse tempo – 16 (dezesesseis) anos – do direito concedido pela regra reclamada como inconstitucional nesta ação.

Ademais, importante destacar que o simples decurso do tempo não transforma uma disposição inconstitucional em constitucional, porém, a constitucionalidade das leis se presume, não sendo tecnicamente viável a suspensão liminar da eficácia de uma regra legal, mesmo admitindo que exista fumaça de bom direito para tanto, se essa regra tem sido aplicada sem qualquer controvérsia quanto à sua validade por tempo tão significativo.

Esse é o entendimento adotado por essa corte, conforme trecho do voto da Des. Celia Regina de Lima Pinheiro, relatora à época:

“Em que pese o zelo nos fundamentos da peça exordial, não os tenho como relevantes para caracterizar o perigo da demora. Ademais, entendo que **o considerável período de tempo (mais de cinco anos) decorridos entre a edição da norma impugnada – 30/12/2002 e o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, 09/06/2008, descaracteriza o requisito do periculum in mora e em consequência, desautoriza a concessão de liminar.** (AC. Unan. P. 2008.3.004885-4, Rel. Desª Célia Regina de Lima Pinheiro, 11/6/2008).”

Ademais, relevante destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme deixa evidente o seguinte trecho da recente decisão proferida sobre a medida cautelar na ADI nº 5528-TO, relator Ministro Celso de Mello, publicada em 8/2/2018:



“Assinalo, desde logo, que se registra, na espécie, um dado juridicamente relevante, consistente no fato de que a EC nº 26 estar em vigor desde 03/072014, vale dizer, **o diploma normativo ora impugnado ingressou, no sistema de direito positivo local, há mais de 03 (três) anos e 6 (seis) meses, o que faz incidir, no caso, diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito do tema. A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre esse específico aspecto concernente à questão do ‘periculum in mora’, já advertiu, por mais de uma vez, que o tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza o reconhecimento de situação alegadamente configuradora do ‘periculum in mora’.**”

Assim, havendo precedente específico desta e. Corte, alinhada à orientação iterativa do Colendo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o ajuizamento tardio da ação direta de inconstitucionalidade, como indubitavelmente ocorreu no caso em exame, inviabiliza o reconhecimento da existência do pressuposto de *periculum in mora*, para concessão de medida cautelar, razão pela qual sou pelo indeferimento da cautelar requerida.

É como voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº3731/2015-GP.

Belém (PA), 12 de maio de 2021.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**

Relatora



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA INTEGRALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 5631/2003 OU DE SEU ARTIGO 2º. POR ARRASTAMENTO, REQUER, TAMBÉM, A DECLARAÇÃO DE INSUBSISTÊNCIA DE ACORDOS COLETIVOS FIRMADOS EM VIRTUDE DA REFERIDA LEGISLAÇÃO, POR OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 11, §ÚNICO; ART. 20, ARTIGOS 203 E 208, PARÁGRAFO ÚNICO 1º, INCISOS I E II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. MEDIDA CAUTELAR. PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA REGRA IMPUGNADA. CARÊNCIA DE RELEVÂNCIA DO DIREITO E DE *PERICULUM IN MORA*. DESPROVIMENTO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em desfavor da integralidade da Lei Municipal nº 5631/2003 ou de seu artigo 2º, norma que instituiu ticket alimentação aos servidores efetivos do município de Tucuruí/PA, em virtude de suposta inconstitucionalidade formal e/ou material. Por arrastamento, requer, também, a declaração de insubsistência de acordos coletivos firmados em virtude da referida legislação, por ofensa ao disposto no art. 11, §único; art. 20, artigos 203 e 208, parágrafo único 1º, incisos I e II, todos da Constituição do Estado do Pará.

2. O autor sustenta, em síntese, a existência de inconstitucionalidade formal, à medida que o art. 1º da norma teria criado despesas sem que tivesse apresentado, por ocasião do envio do projeto de lei, o respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de que o aumento da despesa possuiria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentaria daquele exercício, bem como compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

3; Argui, também, a existência de inconstitucionalidade material, concernente ao art. 2º da lei municipal em questão, que transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei. Isso afetaria o próprio controle econômico financeiro do dispêndio, pois sem ter fixado na lei, o universo de pessoas assistidas, não haveria como estimar o impacto dessas despesas, para os orçamentos vindouros.

4. No que se refere à alegação de inconstitucionalidade formal, essa é sustentada com base no fundamento de que o art. 1º da norma teria criado despesas sem que tivesse apresentado, por ocasião do envio do projeto de lei, o respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de que o aumento da despesa possuiria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentaria daquele exercício, bem como compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. No caso, no momento, não verifico indícios de existência de inconstitucionalidade formal, haja vista o caráter indenizatório do auxílio-alimentação, não podendo ser enquadrado nos limites de gastos com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. Além disso, a ausência de prévia dotação orçamentária prévia em legislação específica, conforme jurisprudência anexada, não tem sido objeto de reconhecimento de inconstitucionalidade, mas impede, tão somente, a sua aplicação naquele exercício financeiro, ao passo que, no caso concreto, os gastos com fornecimento de ticket alimentação para os servidores públicos de Tucuruí, já estariam previstos no orçamento de 2003 em decorrência da celebração de acordo coletivo ainda no ano de 2002.

7. Conforme relatado acima, no que refere a Inconstitucionalidade material, concernente ao art. 2º da lei municipal em questão, se aduz que o dispositivo legal transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei. Isso afetaria o próprio controle econômico financeiro do



dispêndio, pois sem ter fixado na lei, o universo de pessoas assistidas, não haveria como estimar o impacto dessas despesas, para os orçamentos vindouros.

8. Em cognição inicial, entendo que cabia a demonstração de ofensa expressa ao texto constitucional por parte da Lei atacada, com o escopo de demonstrar a existência de inconstitucionalidade material, o que não se observa no caso concreto, razão pela qual inviável seu reconhecimento, nesse momento processual.

9. Quanto à alegação de que a Lei transferiu para o “acordo coletivo” a identificação dos beneficiários do auxílio-alimentação e a forma de pagamento quando deveria ser definido e indicado na própria Lei, nesse momento processual, minha compreensão é a de que a Lei incluiu um anexo, incorporando acordo que já havia sido firmado em 2002 e que, inclusive, já estava previsto na dotação orçamentária para o ano seguinte, lá constando os beneficiários e forma de pagamento.

9. Outrossim, verifico desde já a inexistência de perigo na demora apta a propiciar o deferimento da medida cautelar, uma vez que a regra legal atacada foi votada e sancionada em 2003, ou seja, está em vigor há 16 anos, considerando o ajuizamento da presente ação constitucional.

10. Desse modo, se não houve insurgência imediata contra sua constitucionalidade, estamos diante de um caso em que o *periculum in mora* apresenta-se inverso, isto é, dos servidores que estejam usufruindo todo esse tempo – 16 (dezesesseis) anos – do direito concedido pela regra reclamada como inconstitucional nesta ação.

11. Ademais, importante destacar que o simples decurso do tempo não transforma uma disposição inconstitucional em constitucional, porém, a constitucionalidade das leis se presume, não sendo tecnicamente viável a suspensão liminar da eficácia de uma regra legal, mesmo admitindo que exista fumaça de bom direito para tanto, se essa regra tem sido aplicada sem qualquer controvérsia quanto à sua validade por tempo tão significativo.

12. Ademais, relevante destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme deixa evidente o seguinte trecho da recente decisão proferida sobre a medida cautelar na ADI nº 5528-TO, relator Ministro Celso de Mello, publicada em 8/2/2018: “Assinalo, desde logo, que se registra, na espécie, um dado juridicamente relevante, consistente no fato de que a EC nº 26 estar em vigor desde 03/072014, vale dizer, **o diploma normativo ora impugnado ingressou, no sistema de direito positivo local, há mais de 03 (três) anos e 6 (seis) meses, o que faz incidir, no caso, diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito do tema. A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre esse específico aspecto concernente à questão do ‘periculum in mora’, já advertiu, por mais de uma vez, que o tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza o reconhecimento de situação alegadamente configuradora do ‘periculum in mora’**”.

12. Assim, havendo precedente específico desta e. Corte, alinhada à orientação iterativa do Colendo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o ajuizamento tardio da ação direta de inconstitucionalidade, como indubitavelmente ocorreu no caso em exame, inviabiliza o reconhecimento da existência do pressuposto de *periculum in mora*, para concessão de medida cautelar, razão pela qual sou pelo indeferimento da cautelar requerida.

ACÓRDÃO



Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores integrantes da composição plenária do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Pará, indeferir o pedido liminar, nos termos do voto da relatora.

Belém, 12 de maio de 2021.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**

Relatora

