



Número: **0809277-16.2018.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA**

Última distribuição : **05/12/2018**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Alíquota Progressiva, Acumulação de Cargos, Regime Previdenciário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MUNICIPIO DE PORTEL (RECORRENTE)	SIMAO GUEDES TUMA (ADVOGADO) DANUSA SILVA LADEIRA (ADVOGADO) AMANDA LIMA FIGUEIREDO (ADVOGADO)
CAMARA DE VEREADORES DE PORTEL (RECORRIDO)	FELIPE LEO FERRY (ADVOGADO) BRUNO HENRIQUE REIS GUEDES (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (AUTORIDADE)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
4026825	03/12/2020 21:11	Acórdão	Acórdão
3976127	03/12/2020 21:11	Relatório	Relatório
3976130	03/12/2020 21:11	Voto do Magistrado	Voto
3976133	03/12/2020 21:11	Ementa	Ementa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0809277-16.2018.8.14.0000

RECORRENTE: MUNICIPIO DE PORTEL

RECORRIDO: CAMARA DE VEREADORES DE PORTEL

RELATOR(A): Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

EMENTA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 883/2018 QUE ALTERA OS ART. 14 E 15 DA LEI MUNICIPAL Nº 701/2005 DO MUNICÍPIO DE PORTEL. LEI QUE TRATA SOBRE A PROGRESSIVIDADE DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. APOSENTADORIA DE SERVIDOR PÚBLICO. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA PRIVATIVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 883/2018, EM SUA INTEGRALIDADE. APLICAÇÃO DO EFEITO *EX NUNC*. DECISÃO UNÂNIME.

ACÓRDÃO

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores integrantes do Órgão Pleno do TJ/PA, à unanimidade, em declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 883/2018 nos termos do voto relator.

Plenário Virtual do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, realizado no período de onze a dezoito de novembro do ano de dois mil e vinte.

Sessão presidida pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Leonardo de Noronha Tavares.

Belém/PA, 18 de novembro de 2020.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
Relator

RELATÓRIO

RELATÓRIO

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
(RELATOR):**



Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pelo **Prefeito Municipal de Portel** – Manoel Oliveira dos Santos, com o escopo de impugnar formal e materialmente o teor da Lei Municipal nº 883/2018, que alterou os artigos 14 e 15 da Lei Municipal nº 701/2005, de iniciativa da Câmara Municipal de Portel, que estabeleceu a progressividade no recolhimento previdenciário dos servidores ativos do Município referido, por ofensa ao disposto no art. 105, II, “b”, da Constituição do Estado do Pará, art. 42, I, da Lei Orgânica do Município de Portel e, por consequência, art. 61, § 1º, I, “c”, da Constituição Federal/88.

Em suas razões (id. 1193104), o requerente expõe os fatos e sustenta que o Poder Legislativo de Portel, ao aprovar e promulgar a Lei Municipal nº 883/2018, que dispõe sobre as alíquotas de recolhimento previdenciário, adentrou em matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal.

Sobre o alegado, explica que a Constituição Federal prevê, em seu art. 61, § 1º, I, “c”, que são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal as leis que versem sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Afirma que, nesse contexto, afere-se da leitura do art. 105, II, b, que são de iniciativa privativa do Poder Executivo do Estado as leis que disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, sendo que a Lei Orgânica do Município de Portel prevê o mesmo em seu art. 42, I, estabelecendo que compete exclusivamente ao Prefeito Municipal a iniciativa de Leis que versem sobre Servidores do Município, Regime Jurídico e aposentadorias.

Ressalta que pelo princípio da simetria constitucional determinadas normas constitucionais devem ser absorvidas pelas Constituições Estaduais e pelos municípios, os quais, ainda que tenham autonomia de estabelecer normas próprias, devem se sujeitar aos limites estabelecidos pela Carta Magna, de maneira que, diante disso, a norma questionada contém vício de origem, pois, conforme preceitua a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Pará e a Lei Orgânica do Município de Portel, não compete ao Legislativo, no caso a Câmara Municipal de Portel ou a qualquer de seus membros, a iniciativa de Lei que tenha como matéria alíquota de recolhimento previdenciário dos servidores municipais.

Em seguida, em uma análise material da norma impugnada, sustenta a impossibilidade de instituição de alíquotas progressivas sem autorização expressa da Constituição Federal.

Explica que a contribuição previdenciária para o instituto próprio de previdência do Município devida pelos servidores ativos tem caráter vinculativo e contributivo, pois se destina única e exclusivamente ao custeio e financiamento do Regime Próprio de Previdência e que a contribuição para a seguridade municipal é passível de majoração, desde que o aumento observe o princípio da razoabilidade, não sendo admitida a progressividade de alíquotas.

Diz que a progressividade tributária se caracteriza pela incidência de alíquotas variadas, cujo aumento se dá na medida em que se majora a base de cálculo, possuindo hipóteses taxativas indicadas no próprio texto constitucional. Contudo, a Lei Municipal Nº 883/2018, que deu nova redação à Lei 701/2005, estabeleceu três alíquotas que deverão incidir em faixas determinadas de acordo com a remuneração do servidor público, ofendendo os ditames



constitucionais.

Destaca que o STF já enfrentou a matéria no mesmo sentido, decidindo que não há previsão no texto constitucional de alíquota progressiva para a contribuição previdenciária de servidor público.

Pleiteia a concessão da medida liminar defendendo restarem preenchidos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Destaca que, demonstrado o vício de origem e a inconstitucionalidade latente da alíquota progressiva prevista no art. 1º da Lei nº 883/2018, concomitantemente com a proximidade da obrigação do município iniciar o recolhimento das alíquotas, a concessão da medida cautelar seria medida necessária para que a lei em referência não surta seus efeitos e crie embaraços à administração pública municipal e, em especial aos servidores municipais vinculados ao Regime Próprio de Previdência, sobretudo pelo fato de que a anterioridade prevista na Constituição Federal irá ser completada em 31/12/2018, estando passíveis de cobrança tais alíquotas a partir de 01/01/2019.

Assim, requereu o deferimento do pedido de cautelar para suspender a eficácia da Lei Municipal Nº 833/2018, aprovada e promulgada pela Câmara Municipal de Portel. E, no mérito, o conhecimento da presente ADI e a procedência do pedido, declarando ao final a inconstitucionalidade total da Lei Municipal nº 883/2018.

Juntou documentos.

Os autos vieram distribuídos à minha relatoria.

Ao receber a inicial, proferi despacho (id nº 1317245), a teor do art. 179, *caput*, e § 4º do Regimento Interno do TJ/PA, determinando a notificação das partes interessadas para apresentarem informações, e, após as manifestações, que retornassem os autos conclusos para análise e julgamento da medida cautelar pleiteada.

A Câmara Municipal de Portel apresentou informações (id nº 1377006), onde sustenta a constitucionalidade formal da lei municipal impugnada, argumentando que não há que se falar em irregularidade de sua parte, uma vez que a Lei Municipal sob o nº 883/2018 teve sua regular tramitação desde a origem do Projeto de Lei até que fosse promulgada.

Diz que todos os procedimentos exigidos durante a tramitação foram vencidos perante o Poder Legislativo Municipal, tendo sido, na sequência, submetida à apreciação do Poder Executivo Municipal, inclusive já na gestão do autor da ação que, por sua vez, teria se mantido silente durante o prazo que lhe fora garantido para a sanção ou o veto, razão pela qual defende que a combatida lei deveria ser promulgada pela Câmara Municipal.

Assim, aduz que inexistente irresponsabilidade na sua atuação, mas sim exercício regular do direito de legislar, pelo que não merece guarida o pleito formulado nos autos.

Por essa razão, requereu que fosse o processo julgado improcedente, assegurando-se à autonomia do Poder Legislativo à conservação das leis que de seu legítimo exercício dimanam.

Juntou documentos.

A Procuradoria de Justiça manifestou-se pela declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 883/2018 que alterou a redação dos arts. 14 e 15 da Lei nº 701/2005, especialmente em razão do vício de iniciativa para processo legislativo que verse sobre regime jurídico dos servidores públicos (id nº 1386402).

Ao apreciar o pedido liminar, os Componentes do Tribunal Pleno deste Egrégio



Tribunal de Justiça entenderam que restavam preenchidos os requisitos legais e foi deferido o pedido liminar, no sentido de ser suspenso a eficácia, com efeito *ex nunc*, da Lei Municipal nº 883/2018 até o julgamento de mérito da presente ação.

Já havendo nos autos decisão a respeito do pedido liminar e não tendo sido interposto qualquer recurso contra referida decisão, determinei a notificação do Presidente da Câmara de Vereadores de Portel para que prestasse informações sobre o pedido meritório (id nº 2533665).

A Câmara de Portel prestou informações (id nº 3174540) sustentando, em suma, que não há que se falar em irregularidade, uma vez que a Lei Municipal sob o nº 883/2018 teve sua regular tramitação desde a origem do Projeto de Lei até que fosse promulgada.

Explica que a atividade do Poder Legislativo Municipal venceu todos os procedimentos exigidos durante a tramitação, tendo sido, na sequência, submetida à apreciação do Poder Executivo Municipal, inclusive já na gestão do autor da ação que, por sua vez, se manteve silente durante o prazo que lhe era garantido para a sanção ou o veto, razão pela qual, a referida lei foi promulgada pela Câmara Municipal.

Sendo assim, defende que inexistente razão legal-obrigacional para que o Requerido atuasse no caso emplacado de outra forma da que agiu perante o Autor, pois como do saber notório “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não em virtude de lei” (artigo 5º, II, da CF).

Aduz que não há na atuação do requerido qualquer irresponsabilidade, mas sim exercício regular do direito de legislar, não merecendo guarida o pleito formulado nos autos (art. 188, I do CC).

Em vista do exposto, requer que seja o processo julgado improcedente, assegurando-se à autonomia do Poder Legislativo a conservação das leis que de seu legítimo exercício dimanam.

Juntou documentos.

Instada a se manifestar na qualidade de *custus legis*, a Procuradoria de Justiça opinou pela declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 883/2018 que alterou a redação dos arts. 14 e 15 da Lei nº 701/2005, considerando sua dissonância com as normais constitucionais, especialmente no que concerne à sua iniciativa para processo legislativo que ver-se sobre regime jurídico dos servidores públicos.

É o relatório.

VOTO

VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

A Constituição Estadual, promulgada em 05 de outubro de 1989, confere ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará competência para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da referida Carta - art. 161.

Dentre os legitimados para propositura desta ação consta expressamente Prefeito



de Município (art. 162, VII, da Constituição do Estado do Pará).

Desse modo, estando satisfeitas as condições de admissibilidade da presente ação, passo à análise do pedido meritório.

Conforme relatado, o Prefeito Municipal de Portel, autor da presente ação, pleiteou a procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade integral da Lei Municipal nº 883/2018 em virtude de violações à CF, Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município de Portel.

O teor dos dispositivos impugnados é o seguinte:

Lei nº 883/2018

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Portel promulga as seguintes alterações à Lei nº 701/2005:

Art.1º - A Lei nº 701/2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 14 – As contribuições previdenciárias de tratam os incisos I e II do art. 13 serão nas seguintes alíquotas:

I – Serão de 11% (onze por cento);

II – a) até 1.659,38 de 8% (oito por cento); b) de 1.659,39 até 2.7765,66 de 9% (nove por cento); c) 2.765,67 até 5.531,31 de 11% (onze por cento), incidentes sobre a totalidade de remuneração de contribuição.

Art. 15 – as contribuições previdenciárias de que trata o inciso III do art. 13 serão nas seguintes alíquotas: a) até 1.659,38 de 8% (oito por cento); b) de 1.659,39 até 2.7765,66 de 9% (nove por cento); c) 2.765,67 até 5.531,31 de 11% (onze por cento), incidentes sobre a parcela dos benefícios que supere o valor do teto estabelecido pelo RGPS, que forem concedidos de acordo com os critérios estabelecidos nos arts. 28, 29, 30, 31, 41, 50 e 51.

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor em 45 (quarenta e cinco) dias à partir da data de sua promulgação e publicação, revogando-se disposições em contrário.

Plenário da Câmara Municipal de Portel, Benedito Maranhão de Carvalho, em 10 de janeiro de 2018.”.

É cediço que o objeto principal da ação direta de inconstitucionalidade é a remoção do ordenamento jurídico da lei ou ato normativo que se contraponha à Carta Política, isto é, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição da República (art. 102, I, a, da CF) e da Constituição Estadual.

Oportuno citar a lição do constitucionalista Clemerson Merlin Cleve sobre o tema:

“A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade, como referido, não é a defesa de um direito subjetivo, ou seja, de um interesse juridicamente protegido lesado ou na iminência de sê-lo. Ao contrário, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição. A coerência da ordem constitucional e não a defesa de situações consubstancia a finalidade da apontada ação. Por isso, consiste em instrumento da fiscalização abstrata de normas, inaugurando 'processo objetivo' de defesa da Constituição.” (Declaração de Inconstitucionalidade de Dispositivo Normativo em Sede de Juízo Abstrato e Efeitos Sobre os Atos Singulares Praticados sob sua Égide, artigo publicado na RTDP 17/97, p. 84-87).



Pois bem.

Como dito, a questão central do pedido em discussão é a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 883/2018 por irregularidade no processo legislativo e a sua inconstitucionalidade material, porquanto estabeleceu a progressividade no recolhimento previdenciário dos servidores ativos do Município de Portel.

Acerca da inconstitucionalidade formal em razão de irregularidade do processo legislativo, conforme fundamentação exposta na decisão liminar, entendo que, no presente caso, é clara a ocorrência de vício de iniciativa da lei em debate, visto que o projeto de lei concernente foi de iniciativa da Câmara de Vereadores do Município de Portel, isso em que pese tratar a norma sobre a aposentadoria de servidor público, matéria que cabe ao chefe do Poder Executivo, conforme a lei de regência.

Nesse sentido, vejamos o que prevê a Lei Orgânica do Município de Portel em respeito à previsão contida na Constituição do Estado do Pará:

“Lei Orgânica do Município de Portel

Art. 42 - Compete privativamente ao prefeito a iniciativa das Leis que versem sobre:

I - Servidores do município, seu Regime jurídico, provimentos de cargos, estabilidade e **aposentadorias;**” (grifei)

“Constituição do Estado do Pará: (...)

Art. 105. São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

b) **servidores públicos do Estado**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e **aposentadoria de civis**, reforma e transferência de militares para a inatividade;” (grifei)

“Constituição Federal de 1988:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e **aposentadoria;**”.



Diante da previsão das normas constitucionais acima transcritas, constata-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 883/2018 por vício formal de iniciativa diante de violação à reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo para edição de normas que tratem sobre aposentadoria de servidor público.

Sobre a reserva de iniciativa, a Constituição Estadual, de acordo com a Constituição Federal, prevê, de forma taxativa, a autoridade ou órgão legítimos para a instauração do processo legislativo atinente a assuntos restritos. As referidas hipóteses são exceções constitucionais insuscetíveis de ampliação pela via interpretativa.

Nesse diapasão, jurisprudência dos nossos Tribunais Pátrios:

“Ementa:

ACÓRDÃO EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MEDIDA CAUTELAR LEI MUNICIPAL Nº 4.589/2016 VÍCIO DE INICIATIVA PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO VEREADOR COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL OFENSA À TRIPARTIÇÃO DOS PODERES ANÁLISE SUMÁRIA - PERICULUM IN MORA EVIDENCIADO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - CONCESSÃO DO PROVIMENTO LIMINAR. 1 Para a concessão da medida liminar nas ações diretas de inconstitucionalidade, é indispensável o preenchimento dos requisitos cumulativos do fumus boni iuris , isto é, a plausibilidade do direito material invocado e do periculum in mora , consubstanciado no risco de dano de difícil ou incerta reparação. 2 - Na situação em análise, verifica-se prima face, a presença do fumus boni iuris, ou seja, a edição de Lei Municipal que dispõe sobre aposentadoria especial de servidores públicos municipais com deficiência, afronta diretamente o artigo 61, §1º, inciso II, e, da Carta Magna e artigo 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual e arts. 84, III, e 61, §1º, II, da Constituição Federal (vício de iniciativa); art. 154, da Constituição Estadual (ausência de estimativa de impacto orçamentário); e, 39, §4º, da Constituição Estadual, e art. 40, §4º, I, da Constituição Federal (ausência de lei nacional que discipline a matéria). Em relação ao periculum in mora , a regulamentação impugnada poderá acarretar danos ao erário, o que certamente comprometerá o seu orçamento, motivo pelo qual constata-se a urgência necessária para a concessão da medida liminar. 3 Medida cautelar concedida, suspendendo a eficácia da Lei Municipal nº 3.571, de 16/02/2016, com efeitos ex nunc e erga omnes , até o julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180017533, Relator : FERNANDO ZARDINI ANTONIO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 10/05/2018, Data da Publicação no Diário: 17/05/2018)”.

Portanto, trata-se de indevida ingerência do Poder Legislativo Municipal na esfera de atribuição e competência do Poder Executivo, dado que a norma impugnada trata sobre a contribuição previdenciária dos servidores públicos municipais, ofendendo as disposições legais previstas na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal.

Cumpra esclarecer que o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo editado, situação



ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo municipal, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: progressão de alíquota na contribuição previdenciária dos servidores ativos do Município de Portel.

A usurpação dessa prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando a própria validade constitucional da norma que dele resulte.

Assim, não merece prosperar o argumento da Câmara Municipal no sentido de que o Prefeito Municipal, autor da presente ADI, não teria se oposto à edição da presente Lei Municipal. Isso porque nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico.

Desse modo, vejo salutar o acolhimento do pedido formulado pelo autor, no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 883/2018.

Diante do reconhecimento da inconstitucionalidade formal da lei, por vício de iniciativa, julgo prejudicada a apreciação dos argumentos apresentados pelo autor acerca da suposta inconstitucionalidade material da lei em comento.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a ação intentada para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 883/2018 em sua integralidade, com efeito *ex nunc*.

Façam-se as comunicações de estilo, remetendo cópia do acórdão aos órgãos competentes, nos termos do § 2º, do art. 183, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça. É o voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3731/2015 – GP.

Belém, 18 de novembro de 2020.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
Relator

Belém, 03/12/2020



RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pelo **Prefeito Municipal de Portel** – Manoel Oliveira dos Santos, com o escopo de impugnar formal e materialmente o teor da Lei Municipal nº 883/2018, que alterou os artigos 14 e 15 da Lei Municipal nº 701/2005, de iniciativa da Câmara Municipal de Portel, que estabeleceu a progressividade no recolhimento previdenciário dos servidores ativos do Município referido, por ofensa ao disposto no art. 105, II, “b”, da Constituição do Estado do Pará, art. 42, I, da Lei Orgânica do Município de Portel e, por consequência, art. 61, § 1º, I, “c”, da Constituição Federal/88.

Em suas razões (id. 1193104), o requerente expõe os fatos e sustenta que o Poder Legislativo de Portel, ao aprovar e promulgar a Lei Municipal nº 883/2018, que dispõe sobre as alíquotas de recolhimento previdenciário, adentrou em matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal.

Sobre o alegado, explica que a Constituição Federal prevê, em seu art. 61, § 1º, I, “c”, que são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal as leis que versem sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Afirma que, nesse contexto, afere-se da leitura do art. 105, II, b, que são de iniciativa privativa do Poder Executivo do Estado as leis que disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, sendo que a Lei Orgânica do Município de Portel prevê o mesmo em seu art. 42, I, estabelecendo que compete exclusivamente ao Prefeito Municipal a iniciativa de Leis que versem sobre Servidores do Município, Regime Jurídico e aposentadorias.

Ressalta que pelo princípio da simetria constitucional determinadas normas constitucionais devem ser absorvidas pelas Constituições Estaduais e pelos municípios, os quais, ainda que tenham autonomia de estabelecer normas próprias, devem se sujeitar aos limites estabelecidos pela Carta Magna, de maneira que, diante disso, a norma questionada contém vício de origem, pois, conforme preceitua a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Pará e a Lei Orgânica do Município de Portel, não compete ao Legislativo, no caso a Câmara Municipal de Portel ou a qualquer de seus membros, a iniciativa de Lei que tenha como matéria alíquota de recolhimento previdenciário dos servidores municipais.

Em seguida, em uma análise material da norma impugnada, sustenta a impossibilidade de instituição de alíquotas progressivas sem autorização expressa da Constituição Federal.

Explica que a contribuição previdenciária para o instituto próprio de previdência do Município devida pelos servidores ativos tem caráter vinculativo e contributivo, pois se destina única e exclusivamente ao custeio e financiamento do Regime Próprio de Previdência e que a contribuição para a seguridade municipal é passível de majoração, desde que o aumento observe o princípio da razoabilidade, não sendo admitida a progressividade de alíquotas.

Diz que a progressividade tributária se caracteriza pela incidência de alíquotas



variadas, cujo aumento se dá na medida em que se majora a base de cálculo, possuindo hipóteses taxativas indicadas no próprio texto constitucional. Contudo, a Lei Municipal Nº 883/2018, que deu nova redação à Lei 701/2005, estabeleceu três alíquotas que deverão incidir em faixas determinadas de acordo com a remuneração do servidor público, ofendendo os ditames constitucionais.

Destaca que o STF já enfrentou a matéria no mesmo sentido, decidindo que não há previsão no texto constitucional de alíquota progressiva para a contribuição previdenciária de servidor público.

Pleiteia a concessão da medida liminar defendendo restarem preenchidos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Destaca que, demonstrado o vício de origem e a inconstitucionalidade latente da alíquota progressiva prevista no art. 1º da Lei nº 883/2018, concomitantemente com a proximidade da obrigação do município iniciar o recolhimento das alíquotas, a concessão da medida cautelar seria medida necessária para que a lei em referência não surta seus efeitos e crie embaraços à administração pública municipal e, em especial aos servidores municipais vinculados ao Regime Próprio de Previdência, sobretudo pelo fato de que a anterioridade prevista na Constituição Federal irá ser completada em 31/12/2018, estando passíveis de cobrança tais alíquotas a partir de 01/01/2019.

Assim, requereu o deferimento do pedido de cautelar para suspender a eficácia da Lei Municipal Nº 833/2018, aprovada e promulgada pela Câmara Municipal de Portel. E, no mérito, o conhecimento da presente ADI e a procedência do pedido, declarando ao final a inconstitucionalidade total da Lei Municipal nº 883/2018.

Juntou documentos.

Os autos vieram distribuídos à minha relatoria.

Ao receber a inicial, proferi despacho (id nº 1317245), a teor do art. 179, *caput*, e § 4º do Regimento Interno do TJ/PA, determinando a notificação das partes interessadas para apresentarem informações, e, após as manifestações, que retornassem os autos conclusos para análise e julgamento da medida cautelar pleiteada.

A Câmara Municipal de Portel apresentou informações (id nº 1377006), onde sustenta a constitucionalidade formal da lei municipal impugnada, argumentando que não há que se falar em irregularidade de sua parte, uma vez que a Lei Municipal sob o nº 883/2018 teve sua regular tramitação desde a origem do Projeto de Lei até que fosse promulgada.

Diz que todos os procedimentos exigidos durante a tramitação foram vencidos perante o Poder Legislativo Municipal, tendo sido, na sequência, submetida à apreciação do Poder Executivo Municipal, inclusive já na gestão do autor da ação que, por sua vez, teria se mantido silente durante o prazo que lhe fora garantido para a sanção ou o veto, razão pela qual defende que a combatida lei deveria ser promulgada pela Câmara Municipal.

Assim, aduz que inexistente irresponsabilidade na sua atuação, mas sim exercício regular do direito de legislar, pelo que não merece guarida o pleito formulado nos autos.

Por essa razão, requereu que fosse o processo julgado improcedente, assegurando-se à autonomia do Poder Legislativo à conservação das leis que de seu legítimo exercício dimanam.

Juntou documentos.

A Procuradoria de Justiça manifestou-se pela declaração de inconstitucionalidade da



Lei Municipal nº 883/2018 que alterou a redação dos arts. 14 e 15 da Lei nº 701/2005, especialmente em razão do vício de iniciativa para processo legislativo que verse sobre regime jurídico dos servidores públicos (id nº 1386402).

Ao apreciar o pedido liminar, os Componentes do Tribunal Pleno deste Egrégio Tribunal de Justiça entenderam que restavam preenchidos os requisitos legais e foi deferido o pedido liminar, no sentido de ser suspenso a eficácia, com efeito *ex nunc*, da Lei Municipal nº 883/2018 até o julgamento de mérito da presente ação.

Já havendo nos autos decisão a respeito do pedido liminar e não tendo sido interposto qualquer recurso contra referida decisão, determinei a notificação do Presidente da Câmara de Vereadores de Portel para que prestasse informações sobre o pedido meritório (id nº 2533665).

A Câmara de Portel prestou informações (id nº 3174540) sustentando, em suma, que não há que se falar em irregularidade, uma vez que a Lei Municipal sob o nº 883/2018 teve sua regular tramitação desde a origem do Projeto de Lei até que fosse promulgada.

Explica que a atividade do Poder Legislativo Municipal venceu todos os procedimentos exigidos durante a tramitação, tendo sido, na sequência, submetida à apreciação do Poder Executivo Municipal, inclusive já na gestão do autor da ação que, por sua vez, se manteve silente durante o prazo que lhe era garantido para a sanção ou o veto, razão pela qual, a referida lei foi promulgada pela Câmara Municipal.

Sendo assim, defende que inexistente razão legal-obrigacional para que o Requerido atuasse no caso emplacado de outra forma da que agiu perante o Autor, pois como do saber notório “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não em virtude de lei” (artigo 5º, II, da CF).

Aduz que não há na atuação do requerido qualquer irresponsabilidade, mas sim exercício regular do direito de legislar, não merecendo guarida o pleito formulado nos autos (art. 188, I do CC).

Em vista do exposto, requer que seja o processo julgado improcedente, assegurando-se à autonomia do Poder Legislativo a conservação das leis que de seu legítimo exercício dimanam.

Juntou documentos.

Instada a se manifestar na qualidade de *custus legis*, a Procuradoria de Justiça opinou pela declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 883/2018 que alterou a redação dos arts. 14 e 15 da Lei nº 701/2005, considerando sua dissonância com as normais constitucionais, especialmente no que concerne à sua iniciativa para processo legislativo que verse sobre regime jurídico dos servidores públicos.

É o relatório.



VOTO

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
(RELATOR):**

A Constituição Estadual, promulgada em 05 de outubro de 1989, confere ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará competência para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da referida Carta - art. 161.

Dentre os legitimados para propositura desta ação consta expressamente Prefeito de Município (art. 162, VII, da Constituição do Estado do Pará).

Desse modo, estando satisfeitas as condições de admissibilidade da presente ação, passo à análise do pedido meritório.

Conforme relatado, o Prefeito Municipal de Portel, autor da presente ação, pleiteou a procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade integral da Lei Municipal nº 883/2018 em virtude de violações à CF, Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município de Portel.

O teor dos dispositivos impugnados é o seguinte:

Lei nº 883/2018

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Portel promulga as seguintes alterações à Lei nº 701/2005:

Art.1º - A Lei nº 701/2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 14 – As contribuições previdenciárias de tratam os incisos I e II do art. 13 serão nas seguintes alíquotas:

I – Serão de 11% (onze por cento);

II – a) até 1.659,38 de 8% (oito por cento); b) de 1.659,39 até 2.7765,66 de 9% (nove por cento); c) 2.765,67 até 5.531,31 de 11% (onze por cento), incidentes sobre a totalidade de remuneração de contribuição.

Art. 15 – as contribuições previdenciárias de que trata o inciso III do art. 13 serão nas seguintes alíquotas: a) até 1.659,38 de 8% (oito por cento); b) de 1.659,39 até 2.7765,66 de 9% (nove por cento); c) 2.765,67 até 5.531,31 de 11% (onze por cento), incidentes sobre a parcela dos benefícios que supere o valor do teto estabelecido pelo RGPS, que forem concedidos de acordo com os critérios estabelecidos nos arts. 28, 29, 30, 31, 41, 50 e 51.

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor em 45 (quarenta e cinco) dias à partir da data de sua promulgação e publicação, revogando-se disposições em contrário.

Plenário da Câmara Municipal de Portel, Benedito Maranhão de Carvalho, em 10 de janeiro de 2018.”.

É cediço que o objeto principal da ação direta de inconstitucionalidade é a remoção do ordenamento jurídico da lei ou ato normativo que se contraponha à Carta Política, isto é, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição da República (art. 102, I, a, da CF) e da Constituição Estadual.



Oportuno citar a lição do constitucionalista Clemerson Merlin Cleve sobre o tema:

“A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade, como referido, não é a defesa de um direito subjetivo, ou seja, de um interesse juridicamente protegido lesado ou na iminência de sê-lo. Ao contrário, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição. A coerência da ordem constitucional e não a defesa de situações consubstancia a finalidade da apontada ação. Por isso, consiste em instrumento da fiscalização abstrata de normas, inaugurando 'processo objetivo' de defesa da Constituição.” (Declaração de Inconstitucionalidade de Dispositivo Normativo em Sede de Juízo Abstrato e Efeitos Sobre os Atos Singulares Praticados sob sua Égide, artigo publicado na RTDP 17/97, p. 84-87).

Pois bem.

Como dito, a questão central do pedido em discussão é a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 883/2018 por irregularidade no processo legislativo e a sua inconstitucionalidade material, porquanto estabeleceu a progressividade no recolhimento previdenciário dos servidores ativos do Município de Portel.

Acerca da inconstitucionalidade formal em razão de irregularidade do processo legislativo, conforme fundamentação exposta na decisão liminar, entendo que, no presente caso, é clara a ocorrência de vício de iniciativa da lei em debate, visto que o projeto de lei concernente foi de iniciativa da Câmara de Vereadores do Município de Portel, isso em que pese tratar a norma sobre a aposentadoria de servidor público, matéria que cabe ao chefe do Poder Executivo, conforme a lei de regência.

Nesse sentido, vejamos o que prevê a Lei Orgânica do Município de Portel em respeito à previsão contida na Constituição do Estado do Pará:

“Lei Orgânica do Município de Portel

Art. 42 - Compete privativamente ao prefeito a iniciativa das Leis que versem sobre:

I - Servidores do município, seu Regime jurídico, provimentos de cargos, estabilidade e **aposentadorias**.”. (grifei)

“Constituição do Estado do Pará: (...)

Art. 105. São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

b) **servidores públicos do Estado**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e **aposentadoria de civis**, reforma e transferência de militares para a inatividade;” (grifei)

“Constituição Federal de 1988:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer



membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e **aposentadoria**”.

Diante da previsão das normas constitucionais acima transcritas, constata-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 883/2018 por vício formal de iniciativa diante de violação à reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo para edição de normas que tratem sobre aposentadoria de servidor público.

Sobre a reserva de iniciativa, a Constituição Estadual, de acordo com a Constituição Federal, prevê, de forma taxativa, a autoridade ou órgão legítimos para a instauração do processo legislativo atinente a assuntos restritos. As referidas hipóteses são exceções constitucionais insuscetíveis de ampliação pela via interpretativa.

Nesse diapasão, jurisprudência dos nossos Tribunais Pátrios:

“**Ementa:**

ACÓRDÃO EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MEDIDA CAUTELAR LEI MUNICIPAL Nº 4.589/2016 VÍCIO DE INICIATIVA PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO VEREADOR COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL OFENSA À TRIPARTIÇÃO DOS PODERES ANÁLISE SUMÁRIA - PERICULUM IN MORA EVIDENCIADO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - CONCESSÃO DO PROVIMENTO LIMINAR. 1 Para a concessão da medida liminar nas ações diretas de inconstitucionalidade, é indispensável o preenchimento dos requisitos cumulativos do *fumus boni iuris*, isto é, a plausibilidade do direito material invocado e do *periculum in mora*, consubstanciado no risco de dano de difícil ou incerta reparação. 2 - Na situação em análise, verifica-se *prima face*, a presença do *fumus boni iuris*, ou seja, a edição de Lei Municipal que dispõe sobre aposentadoria especial de servidores públicos municipais com deficiência, afronta diretamente o artigo 61, §1º, inciso II, e, da Carta Magna e artigo 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual e arts. 84, III, e 61, §1º, II, da Constituição Federal (vício de iniciativa); art. 154, da Constituição Estadual (ausência de estimativa de impacto orçamentário); e, 39, §4º, da Constituição Estadual, e art. 40, §4º, I, da Constituição Federal (ausência de lei nacional que discipline a matéria). Em relação ao *periculum in mora*, a regulamentação impugnada poderá acarretar danos ao erário, o que certamente comprometerá o seu orçamento, motivo pelo qual constata-se a urgência necessária para a concessão da medida liminar. 3 Medida cautelar concedida, suspendendo a eficácia da Lei Municipal nº 3.571, de 16/02/2016, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até o julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180017533, Relator : FERNANDO ZARDINI ANTONIO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 10/05/2018, Data da Publicação no Diário: 17/05/2018)”.



Portanto, trata-se de indevida ingerência do Poder Legislativo Municipal na esfera de atribuição e competência do Poder Executivo, dado que a norma impugnada trata sobre a contribuição previdenciária dos servidores públicos municipais, ofendendo as disposições legais previstas na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal.

Cumprido esclarecer que o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo editado, situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo municipal, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: progressão de alíquota na contribuição previdenciária dos servidores ativos do Município de Portel.

A usurpação dessa prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando a própria validade constitucional da norma que dele resulte.

Assim, não merece prosperar o argumento da Câmara Municipal no sentido de que o Prefeito Municipal, autor da presente ADI, não teria se oposto à edição da presente Lei Municipal. Isso porque nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico.

Desse modo, vejo salutar o acolhimento do pedido formulado pelo autor, no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 883/2018.

Diante do reconhecimento da inconstitucionalidade formal da lei, por vício de iniciativa, julgo prejudicada a apreciação dos argumentos apresentados pelo autor acerca da suposta inconstitucionalidade material da lei em comento.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a ação intentada para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 883/2018 em sua integralidade, com efeito *ex nunc*.

Façam-se as comunicações de estilo, remetendo cópia do acórdão aos órgãos competentes, nos termos do § 2º, do art. 183, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça. É o voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3731/2015 – GP.

Belém, 18 de novembro de 2020.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
Relator



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 883/2018 QUE ALTERA OS ART. 14 E 15 DA LEI MUNICIPAL Nº 701/2005 DO MUNICÍPIO DE PORTEL. LEI QUE TRATA SOBRE A PROGRESSIVIDADE DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. APOSENTADORIA DE SERVIDOR PÚBLICO. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA PRIVATIVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 883/2018, EM SUA INTEGRALIDADE. APLICAÇÃO DO EFEITO *EX NUNC*. DECISÃO UNÂNIME.

ACÓRDÃO

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores integrantes do Órgão Pleno do TJ/PA, à unanimidade, em declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 883/2018 nos termos do voto relator.

Plenário Virtual do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, realizado no período de onze a dezoito de novembro do ano de dois mil e vinte.

Sessão presidida pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Leonardo de Noronha Tavares.

Belém/PA, 18 de novembro de 2020.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
Relator

