



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**APELAÇÃO CÍVEL N. 0002196-66.2016.8.16.0193 DO FORO REGIONAL DE COLOMBO DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA – VARA DA FAZENDA PÚBLICA**

**APELANTE:** APMC – SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO

**APELADO:** MUNICÍPIO DE COLOMBO

**RELATOR:** JUIZ FRANCISCO CARDOZO OLIVEIRA

**APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO NORMATIVO – ARTIGO 20, §11 DO DECRETO MUNICIPAL Nº 11/2015, DE COLOMBO – REGULAMENTAÇÃO DA LICENÇA DE SERVIDOR PARA TRATAMENTO DE SAÚDE EM PESSOA DA FAMÍLIA – ALCANCE DA EXPRESSÃO “ARRIMO” DA ENTIDADE FAMILIAR – LIMITAÇÃO DA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO AO SERVIDOR QUE CONTRIBUA COM PELO MENOS 80% (OITENTA POR CENTO) DA RENDA FAMILIAR – ILÉGALIDADE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HIERARQUIA DAS NORMAS – DISPOSITIVO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL LOCAL QUE DETÉM EFICÁCIA PLENA E NÃO DEPENDE DE REGULAMENTAÇÃO – RESTRIÇÃO QUE SIGNIFICA IMPEDIR O ACESSO AO BENEFÍCIO COM VENCIMENTOS – EXEGESE DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 42, 173 E 214 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO.**



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 2

**Vistos**, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193 da Comarca de Colombo – Vara da Fazenda Pública, em que é apelante APMC – Sindicato dos Trabalhadores em Educação e apelado o MUNICÍPIO DE COLOMBO.

### RELATÓRIO

**1.** APMC – SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO ajuizou ação declaratória de nulidade de ato normativo contra o MUNICÍPIO DE COLOMBO, postulando invalidar o artigo 20, §11 do Decreto Municipal nº 11/2015 que limitou a concessão de licença para tratamento de saúde em pessoa da família a servidor que contribua com pelo menos 80% (oitenta por cento) da renda familiar.

De acordo com a parte autora, a restrição imposta viola o princípio da hierarquia das normas, porque cria uma restrição que somente poderia ser implementada através de lei em sentido estrito.

Afirma que os decretos e regulamentos tem por finalidade a fiel execução da lei, sendo vedado inovar no ordenamento jurídico, criar qualquer limitação ou alterar o texto legal a pretexto de que o dispositivo legal não seria autoaplicável.

Por tais motivos, pediu a declaração de nulidade do percentual previsto no artigo 20, §11 do Decreto Municipal nº 011/2015, que revogou o Decreto Municipal nº 063/2014, porque em confronto com o art. 88, inc. III, da Lei Municipal 1.348/2015.

Em sede de contestação (seq. 32), aduziu o MUNICÍPIO DE COLOMBO que o mencionado decreto regulamentador na verdade flexibilizou o entendimento quanto à concessão da licença para tratamento de saúde em pessoa da família, porque autorizou que o afastamento fosse concedido a quem contribuísse com 80% (oitenta por cento) da renda



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 3

familiar.

*Frisou que "arrimo é o chefe da unidade familiar ou aquele sobre o qual recai a responsabilidade econômica pela unidade familiar com exclusivo encargo de mantê-la (redação conforme o disposto no art. 298 do Decreto nº 83.080/79). Desta maneira, a licença de que trata o art. 88 da Lei Municipal nº 1.348/2014, será concedida com remuneração integral ao servidor responsável financeiramente pela unidade familiar, ou seja, aquele que compõe INTEGRALMENTE o orçamento doméstico. Cumpre-se observar também que o Decreto Municipal nº 011/2015 em nada contraria a supramencionada Lei Municipal, apenas repete os dispositivos legais e regulamenta os procedimentos para a concessão da licença, como prevê o disposto no parágrafo único do art. 89 do mesmo estatuto legal."*

Ao final, pede a improcedência da ação.

Após o regular processamento do feito, o juízo *a quo* proferiu sentença julgando improcedente a ação, sob o fundamento de que o decreto municipal impugnado traz mera regulamentação da lei municipal (seq. 50). Pela sucumbência foi condenado o autor ao pagamento das custas e despesas processuais, mais honorários advocatícios no valor de R\$1.000,00 (um mil reais), conforme artigo 85, §3º, inciso I do Novo CPC.

Inconformado com a sentença, o APMC – SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO interpôs recurso de apelação, no qual sustenta que o poder regulamentar não pode justificar a alteração da norma legal, de modo a limitar a concessão da licença aos servidores arrimos de família que contribuem com pelo menos 80% (oitenta por cento) da renda familiar.

Diz que atos administrativos não podem criar direitos e obrigações novas, sob pena de violação às normas constitucionais, pois se o legislador ordinário pretendesse restringir esse direito, teria inserido essa restrição no texto legal.

Ao final, pede o provimento do recurso e a integral



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 4

procedência da ação, para reconhecer a nulidade do artigo 20, §11 do Decreto Municipal nº 11/2015.

Recebido o apelo nos efeitos devolutivo e suspensivo (seq. 64), e após a apresentação das contrarrazões (seq. 67), os autos ascenderam a este egrégio Tribunal de Justiça.

O parecer da Procuradoria Geral de Justiça na seq. 08 pelo provimento do recurso.

### **ADMISSIBILIDADE**

**2.** O recurso é tempestivo, o que se conclui pelo cotejo entre a certidão na seq. 59 e o protocolo na seq. 60. O recolhimento do preparo foi comprovado na seq. 61/62. Presentes os demais pressupostos recursais, intrínsecos e extrínsecos, deve ser conhecido o recurso.

### **VOTO**

**3.** Trata-se de recurso de Apelação Cível, interposto por APMC – SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, por meio do qual o recorrente sustenta a ilegalidade do disposto no artigo 20, §11 do Decreto Municipal nº 011/2015.

**3.1.** No plano fático, afirma que a regulamentação imposta através do decreto municipal, a bem da verdade, impede a concessão do benefício, pois, do contrário, o servidor é obrigado a licenciar-se sem vencimentos quando não contribuir com pelo menos 80% (oitenta por cento) da renda da entidade familiar.

**3.2.** Por meio do recurso, o apelante busca a reforma da sentença que julgou improcedente a ação, reiterando os argumentos de que referido ato normativo é ilegal.

**3.3.** Quanto ao apelo do Sindicato, a controvérsia recursal cinge-se em verificar a legalidade ou não do artigo 20, §11 do Decreto Municipal nº 011/2015, que revogou o Decreto Municipal nº 063/2014, porque em aparente confronto com o art. 88, §3º, da Lei Municipal



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 5

1.348/2015

O artigo 87 e seguintes da Lei Municipal nº 1.348/2015, previu a concessão de licença aos servidores públicos para fins de tratamento de saúde em pessoa da família, nos seguintes termos:

Art. 87. Poderá ser concedida licença ao servidor público efetivo, por motivo de doença em pessoa da família, provando ser indispensável sua assistência pessoal e que esta não possa ser prestada simultaneamente com o exercício do cargo.

§ 1º. Entende-se como pessoa da família o cônjuge, ascendente, descendente ou pessoa que esteja sob a guarda, tutela ou curatela do servidor público.

§ 2º. Para fins da licença de que trata este artigo o servidor público deverá comprovar perante o órgão gestor de pessoal do município, a necessidade de permanência ininterrupta junto à pessoa da família que estiver doente.

§ 3º. Caberá ao órgão gestor de pessoal do município o acompanhamento permanente das licenças, solicitando, quando necessário, o apoio de outros órgãos públicos.

§ 4º. O órgão gestor de pessoal do município poderá solicitar parecer de profissional de serviço social, para certificar-se da necessidade e da oportunidade da licença requerida.

Art. 88. A licença por motivo de doença em pessoa da família será concedida por até 90 (noventa) dias, prorrogável uma única vez por igual período.

§ 1º. Somente poderá ser concedida nova licença por motivo de doença em pessoa da família, após 180 (cento e oitenta) dias de efetivo exercício, contados do retorno ao trabalho da licença anterior.



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 6

§ 2º. O servidor público em gozo de licença por motivo de doença em pessoa da família não poderá exercer quaisquer atividades remuneradas, no período em que persistir a licença, sob pena de cassação da mesma e sanção disciplinar.

§ 3º. A licença de que trata este artigo será concedida com remuneração total desde que seja comprovado que o servidor seja arrimo de família.

Art. 89. Em qualquer situação, a licença prevista nesta seção apenas será concedida desde que não haja prejuízo para o serviço público, mediante análise do responsável pelo órgão de gestão de pessoal do Município ou da administração pública indireta, quando for o caso.

Parágrafo único. Os procedimentos para a concessão da licença estabelecida na presente Seção deverá ser regulamentada por Decreto.

Referido afastamento, longe de ser um privilégio, está inserido na seara de políticas de gestão de pessoas no setor público, visando assegurar integral assistência à saúde e proteção à família e ao próprio servidor, à luz do que dispõem os artigos 42, 173 e 214 da Constituição do Estado do Paraná.

A fim de dar cumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo 89 do referido diploma normativo, foi editado o artigo 20, §11 do Decreto Municipal nº 11/2015, que estabeleceu o procedimento para concessão do benefício, condicionando a concessão com remuneração total apenas ao servidor arrimo de família que contribuisse com pelo menos 80% (oitenta por cento) da renda familiar.



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 7

Ocorre que referida restrição, na forma como imposta, de fato, extrapolou o poder regulamentar atribuído pela própria legislação local.

Primeiro, porque o conceito de arrimo de família é claro e não demanda maiores divagações. Arrimo de família, segundo definição do Dicionário Houaiss (Consulta em 05/03/2018), é a "pessoa que fornece a uma família os meios de subsistência", não se limitando esse conceito à integralidade ou não do fornecimento do meio de subsistência à entidade familiar. Em outras palavras, isso significa que qualquer pessoa que contribua com o custeio da entidade familiar pode ser considerada arrimo de família.

Neste particular, a norma encerra comando de eficácia plena e não demanda qualquer espécie de regulamentação neste ponto.

Segundo, porque, de fato, ao estabelecer essa restrição, o decreto impugnado viola o princípio da hierarquia das normas, pois caso o ente público pretendesse impor essa restrição, deveria tê-lo feito através de lei, não através de ato normativo precário, isto é, sem a chancela do legislador local. A restrição normativa na forma como efetuada caracteriza usurpação da competência do Poder Legislativo Municipal, em afronta direta ao ordenamento jurídico vigente, porque inseriu restrição que acabou por inviabilizar a concessão das licenças, fundada em critério econômico, distanciando-se dos objetivos pretendidos pela lei ordinária local.

Além disso, a norma inferior (decreto) somente possui validade se o seu conteúdo estiver em consonância com a superior na qual encontra seu fundamento (lei ordinária), não tendo a norma de hierarquia inferior a lei ordinária o condão de revogar suas disposições, ou seja, suprimir os direitos ali conferidos, os quais foram regularmente instituídos.

Por óbvio, ao contrário do que alega o ente público, invocando o artigo 89, parágrafo único da Lei Municipal nº 1.348/2015, não se tratou de mera regulamentação do procedimento, pois essa medida afeta diretamente o direito material concedido pela lei ordinária aos servidores



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 8

municipais. Regulamentar o procedimento seria instituir critérios de como a concessão de licença para tratamento de saúde em pessoa da família seria concedida, o que é bem diferente de restringir o benefício, revogando a lei ordinária mediante decreto supostamente regulamentador, no ponto em que isto era desnecessário, como já se afirmou.

Como forma de respaldar o posicionamento ora adotado, tomo a liberdade de trazer à colação o magistério de VICENTE RÁO sobre o assunto:

[...] Ao exercer a função regulamentar, não deve, pois, o Executivo criar direitos ou obrigações novas, que a lei não criou; ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações constantes de lei; ordenar ou proibir o que a lei ordena nem proíbe; facultar ou vedar por modo diverso do estabelecido em lei; extinguir ou anular direitos ou obrigações que a lei conferiu; criar princípios novos ou diversos; alterar a forma que, segundo a lei, deve revestir um ato; atingir, alterando-o por qualquer modo, o texto ou o espírito da lei.<sup>1</sup>

Outrossim, não se pode olvidar que a licença do servidor para tratamento de saúde em pessoa da família pretende tutelar a integridade da entidade familiar, no momento em que se apresenta mais vulnerável em razão de tratamentos médicos que precisam ser efetivados e os custos em razão disso, de modo que soa a toda evidência desarrazoado e desproporcional a afirmação de que a licença pode ser concedida sem vencimentos.

Diante dessas premissas, forçoso concluir que afronta o princípio da legalidade o artigo 20, §11 do Decreto Municipal nº 11/2015 quando limitou a concessão da licença aos servidores do Município de

<sup>1</sup> *In* O DIREITO E A VIDA DOS DIREITOS. 5ª. ed., São Paulo: RT, 1999, p. 312.



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 10

SERVIDOR, INDEPENDENTEMENTE DA DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. PRECEDENTE NESTA TURMA (ACÓRDÃO N.637758, 20120020171307DVJ, RELATOR: JOSÉ GUILHERME, 2ª TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E CRIMINAIS DO DF, DATA DE JULGAMENTO: 13/11/2012, PUBLICADO NO DJE: 30/11/2012. PÁG.: 448). NÃO OBSTANTE, É NECESSÁRIA A DEMONSTRAÇÃO DE QUE O PACIENTE NECESSITA DOS CUIDADOS DO PARENTE, NÃO SENDO SUFICIENTE A LACÔNICA RECOMENDAÇÃO MÉDICA DE REPOUSO, USUAL NOS CASOS DE ABONO. 2 - RECURSO CONHECIDO, MAS NÃO PROVIDO. CUSTAS PROCESSUAIS E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS, NO VALOR DE R\$ 300,00, PELO RECORRENTE.<sup>3</sup>

REEXAME NECESSÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO DE LICENÇA REMUNERADA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE EM PESSOA DA FAMÍLIA. AFASTAMENTO DAS ATIVIDADES LABORAIS POR TRINTA DIAS, PRORROGÁVEIS POR MAIS TRINTA. PREVISÃO LEGAL EM NORMA MUNICIPAL. SERVIDORA PÚBLICA VINCULADA AO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. INTERPRETAÇÃO E ADEQUAÇÃO AO CASO DAS NORMAS CONTIDAS NA LEI 8.112/90. GARANTIA CONSTITUCIONAL DE RESGUARDO DO DIREITO INDECLINÁVEL À SUBSISTÊNCIA, À SAÚDE E A PRÓPRIA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. SENTENÇA MANTIDA. REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDA. Visando o resguardo do direito indeclinável à subsistência, à saúde e a própria dignidade da pessoa humana, notadamente em havendo previsão legal na legislação municipal de regência para a concessão de licença destinada ao tratamento de doença

<sup>3</sup> TJ-DF - ACJ: 20130110217676 DF 0021767-71.2013.8.07.0001, Relator: AISTON HENRIQUE DE SOUSA, Data de julgamento: 25/06/2013, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF.



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 12

para fins tributários. 4. A licença remunerada por motivo de doença em pessoa da família não é nenhum privilégio, mas um instrumento consentâneo com a política adequada em uma gestão de pessoas no setor público, que deve ter como referência o dever de o Estado assegurar integral assistência à saúde e proteção especial à família (artigos 6º e 226 da CF). 5. Limitar o conceito de família à dependência econômica é totalmente desproporcional e ofende a dignidade humana, quanto mais negar o direito a uma filha que acompanhe o pai, idoso (82 anos), debilitado e acometido de grave enfermidade (neoplastia maligna). 6. A questão da dependência econômica não pode servir de esteio para a alteração do conceito de família, nem para afastar a obrigação de amparo ao idoso prevista na Constituição da República e no Estatuto do Idoso, que assegura a efetivação do direito à vida e à saúde do idoso. 7. Assim, o dispositivo que limita o conceito de família está em desconformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, dentro do nosso ordenamento constitucional, razão pela qual deve ser afastado. 8. Recurso CONHECIDO e IMPROVIDO. Sentença mantida pelos próprios fundamentos, com Súmula de julgamento servindo de acórdão, na forma do artigo 46 da Lei nº 9.099/95. Sem custas. Honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação, pelo recorrente.<sup>5</sup>

Destarte, merece provimento o recurso interposto para reformar a sentença monocrática e reconhecer a ilegalidade da norma

<sup>5</sup> TJDFT, Acórdão n.653409, 20120110792072ACJ, Relator: ISABEL PINTO 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, Data de Julgamento: 05/02/2013, Publicado no DJE: 15/02/2013. Pág.: 220.



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 12

para fins tributários. 4. A licença remunerada por motivo de doença em pessoa da família não é nenhum privilégio, mas um instrumento consentâneo com a política adequada em uma gestão de pessoas no setor público, que deve ter como referência o dever de o Estado assegurar integral assistência à saúde e proteção especial à família (artigos 6º e 226 da CF). 5. Limitar o conceito de família à dependência econômica é totalmente desproporcional e ofende a dignidade humana, quanto mais negar o direito a uma filha que acompanhe o pai, idoso (82 anos), debilitado e acometido de grave enfermidade (neoplastia maligna). 6. A questão da dependência econômica não pode servir de esteio para a alteração do conceito de família, nem para afastar a obrigação de amparo ao idoso prevista na Constituição da República e no Estatuto do Idoso, que assegura a efetivação do direito à vida e à saúde do idoso. 7. Assim, o dispositivo que limita o conceito de família está em desconformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, dentro do nosso ordenamento constitucional, razão pela qual deve ser afastado. 8. Recurso CONHECIDO e IMPROVIDO. Sentença mantida pelos próprios fundamentos, com Súmula de julgamento servindo de acórdão, na forma do artigo 46 da Lei nº 9.099/95. Sem custas. Honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação, pelo recorrente.<sup>5</sup>

Destarte, merece provimento o recurso interposto para reformar a sentença monocrática e reconhecer a ilegalidade da norma

<sup>5</sup> TJDFT, Acórdão n.653409, 20120110792072ACJ, Relator: ISABEL PINTO 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, Data de Julgamento: 05/02/2013, Publicado no DJE: 15/02/2013. Pág.: 220.



ESTADO DO PARANÁ

## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Apelação Cível n. 0002196-66.2016.8.16.0193

Fl. 13

contida no artigo 20, §11 do Decreto Municipal nº 11/2015, carecendo, assim, de eficácia para sua aplicação.

Provido o recurso, fica condenado o Município de Colombo ao pagamento das custas e despesas processuais, mais honorários advocatícios fixados em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), de acordo com os artigos 82, §2º e 85 do Código de Processo Civil.

Vota-se, portanto, pelo **CONHECIMENTO** e **PROVIMENTO** do recurso de apelação cível interposto por APMC – SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, condenando-se o MUNICÍPIO DE COLOMBO ao pagamento dos encargos sucumbenciais, na forma acima exposta.

**ACORDAM**, os Senhores Desembargadores e o Senhor Juiz de Direito Substituto de 2º Grau, integrantes da 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, **CONHECER** o Recurso de Apelação Cível interposto por APMC – SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO e, por unanimidade de votos, **DAR-LHE PROVIMENTO**, nos termos do voto do Relator.

Participaram do julgamento e acompanharam o voto do Relator a Excelentíssima Senhora Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima e o Excelentíssimo Senhor Juiz Subst. De Segundo Grau Hamilton Rafael Marins Schwartz.

Curitiba (PR), 22 de maio de 2018.

**Francisco Cardozo Oliveira**  
Juiz Relator