



Número: **0815908-75.2020.8.15.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **2ª Câmara Cível**

Órgão julgador: **Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos**

Última distribuição : **16/12/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **0812661-12.2020.8.15.0251**

Assuntos: **Prefeito, Remuneração, Subsídios**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PATOS CAMARA MUNICIPAL (AGRAVANTE)	KEYLLA MEDEIROS LACERDA E LACERDA (ADVOGADO) JOSE LACERDA BRASILEIRO (ADVOGADO)
VALTIDE PAULINO SANTOS (AGRAVANTE)	KEYLLA MEDEIROS LACERDA E LACERDA (ADVOGADO) JOSE LACERDA BRASILEIRO (ADVOGADO)
EDSON HUGO DE SOUSA (AGRAVADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
92483 62	17/12/2020 15:34	Decisão	Decisão



Poder Judiciário da Paraíba
2ª Câmara Cível
Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos

AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 0815908-75.2020.815.0000

06

AGRAVANTE : Câmara de Vereadores do Município de Patos

ADVOGADOS : José Lacerda Brasileiro – OAB/PB 3911

Keylla Medeiros Lacerda e Lacerda – OAB/PB 22128

AGRAVADO : Edson Hugo de Sousa

Vistos, etc.

A **CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE PATOS** agrava de instrumento da decisão proferida pela MM. Juíza de Direito da 4ª Vara Mista da Comarca de Patos que, nos autos do mandado de segurança impetrado por **EDSON HUGO DE SOUSA**, concedeu a liminar, determinando a suspensão do projeto de Lei 174/2020, bem como instou a autoridade apontada coatora a se abster de por em votação qualquer outro projeto de lei que tenha por objeto a fixação e aumento de subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Vereadores e dos Secretários do Município de Patos, para a Legislatura 2021/2024, sob pena de, entre outras medidas, ensejar a responsabilidade civil, administrativa e criminal da presidente do Poder legislativo municipal..

Nas razões de sua irresignação, a agravante alegou que o caso em questão não se trata de aumento de servidor público, e sim, reajuste de subsídio com pequeno aumento daqueles em relação a agentes políticos, no caso prefeito, vice-prefeito e secretários da administração municipal futura.

Aduziu, ainda, que a Constituição Federal, no seu artigo 29, inciso V, estabelece que os subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários, serão fixados por lei de iniciativa da Câmara de vereadores de cada município, determina ainda observações de caráter orçamentário previstas na própria Constituição Federal.



Afirmou que a liminar concedida afrontou o direito dos agentes políticos de terem seus subsídios corrigidos monetariamente e poderem aqueles terem um moderado aumento nos seus subsídios, bem como ressaltou que a Lei em comento entrará em vigor no segundo ano da próxima legislatura, quando decorrido mais de um ano após a iniciação da próxima legislatura, ou seja, em janeiro de 2022.

Com essas considerações, requereu a atribuição do efeito suspensivo ao recurso, sustentando, assim, a eficácia da decisão agravada e, por fim, o provimento ao recurso para reformar a decisão agravada.

É o suficiente a relatar.

Decido.

Verificando que a queixa recursal está enquadrável na hipótese do art. 1.015, inc. I, do novel Código de Processo Civil, que autoriza a interposição desta modalidade de recurso, e, exercendo, em cognição sumária, o juízo de admissibilidade e, atendidos os seus requisitos intrínsecos ou subjetivos (tais como o cabimento do recurso, a legitimidade, o interesse recursal, a inexistência de algum fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer) e extrínsecos ou objetivos (tais como, o preparo, a tempestividade, e regularidade formal), salientando que, nos termos do § 5º, do art. 1.017, do novo Código de Processo Civil, inexistem documentos obrigatórios a serem juntados aos autos deste agravo de instrumento, uma vez que o processo de primeira instância tramita em meio eletrônico, admito o processamento deste agravo de instrumento.

Antes de adentrar no âmago da tutela de urgência requestada na peça recursal, consistente na suspensão da eficácia da decisão recorrida (atribuição de efeito suspensivo ao recurso), entendo digno de registro a transcrição da legislação processual atinente a esta prestação jurisdicional, do novel CPC.

"Art. 932. Incumbe ao relator:

(...)

II – apreciar o pedido de tutela provisória nos recursos e nos processos de competência originária do tribunal; (grifei)

Art. 995(...)

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso. (destaquei)



Art. 1019. Recebido o agravo de instrumento no tribunal, e distribuído imediatamente, se não for o caso de aplicação do art. 932, incisos III e IV, o relator, no prazo de 5 (cinco) dias:

I – poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão; (grifei)

Como visto, o legislador de 2015 cometeu, a meu ver, uma impropriedade terminológica ao editar o Novo Código de Processo Civil, ao utilizar na redação do inciso I do art. 1.019 a expressão “atribuir efeito suspensivo”, quando melhor seria a expressão “eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa”, como consta acertadamente no texto do parágrafo único do art. 995 do mesmo diploma, acima transcrito. Mas, deixe-se de lado essa particularidade.

Pois bem.

É cediço que no ordenamento jurídico brasileiro há recursos que tem efeito suspensivo automático por determinação legal “*ope legis*”, a exemplo da apelação (CPC/15, art. 1012, “*caput*”). Diz-se, então, nesse caso, que o efeito suspensivo é próprio. Todavia, para os recursos desprovidos do efeito suspensivo automático, v.g. agravo de instrumento, como se extrai da redação do art. 1.019, inc. I, cabe ao interessado requerer “*ope judicis*” ao relator esse “*plus*” e, caso concedido, diz-se que esse efeito suspensivo é impróprio.

Importante essa distinção, porquanto no primeiro critério – “*ope legis*” (efeito suspensivo próprio) – a eficácia da decisão que recebe o recurso no efeito suspensivo tem natureza declaratória e com efeito “*ex tunc*”, enquanto que no critério – “*ope judicis*” (efeito suspensivo impróprio) – a decisão respectiva de recebimento tem natureza constitutiva, com efeitos “*ex nunc*”, ou seja, sua eficácia é a partir de seu pronunciamento.

Compreensível, por outro lado, no ponto de vista prático, a inexistência do efeito suspensivo automático ao recurso de agravo de instrumento. Pois, seria um verdadeiro entrave à tramitação regular do processo, já que não haveria continuidade do procedimento no juízo “*a quo*” se cada decisão agravada implicasse a suspensão do feito.

Pois bem, é esse “*plus*” que a inconformada busca preambularmente, ou seja, a concessão do efeito suspensivo impróprio ao seu recurso.

Da leitura conjugada dos artigos 995, § único e 1.019, I, acima transcritos, conclui-se, que o efeito suspensivo atribuído ao recurso de agravo de instrumento pelo CPC/2015, se refere unicamente às decisões de cunho positivo, ou seja, àquelas que concedem algo, que será ou está sendo executado.



Explica-se. Seria incongruente entender que tal efeito suspensivo suspenda algo que fora negado pelo juiz “a quo”.

De logo, vê-se que, para a ora agravante, como a decisão fustigada é de conteúdo positivo, o efeito suspensivo para ela, ou melhor dizendo, a suspensão da eficácia da decisão recorrida, caso deferida, é ontologicamente uma típica tutela recursal antecipada, pois, no escólio de **JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA**, a intenção do agravante é “impedir que a decisão recorrida produza efeitos e que este estado de não produção de efeitos perdure, mesmo após julgamento do recurso” (Novo Código de Processo Civil Comentado, p. 1.450, 2016).

Mas, a principal razão determinante da suspensão, pelo relator, da eficácia da decisão recorrida até o julgamento pelo colegiado, nos casos em que atendidos os requisitos legais, é a incerteza quanto ao acerto da decisão de piso. É o instrumento que presta a garantir a segurança jurídica, evitando que a decisão impugnada produza efeitos na pendência de recurso que pode revertê-la, visando tão somente a prestigiar a certeza jurídica através de uma reanálise do caso por um órgão colegiado, ou até mesmo pelo próprio relator, monocraticamente, após um estudo mais acurado.

Não obstante tanto o art. 1.019, inc. I, como o parágrafo único do art. 995, ambos do CPC/2015, expressarem que o relator “poderá (grifei) atribuir efeito suspensivo ao recurso ou suspender a eficácia da decisão recorrida”, não significa que seja ela, em qualquer hipótese, uma faculdade judicial, mas sim um poder-dever, se presentes estiverem os requisitos legais para a sua concessão, sob pena de negativa de acesso à efetiva tutela jurisdicional (CF/88, art. 5º, XXXV).

Mas, “quid juris”, quais são esses e onde estão esses requisitos legais?

É o próprio parágrafo único do art. 995 do CPC/15 quem os enuncia: “A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se dá imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso”.

Veja-se que a suspensão da eficácia da decisão hostilizada exige a presença simultânea de dois pressupostos, quais sejam, ficar demonstrada a probabilidade do provimento do recurso, e se da imediata produção dos efeitos da decisão recorrida houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação.

Cumpra, desde logo, registrar que, no tocante ao requisito probabilidade de provimento do recurso, antiga “relevância da fundamentação” (CPC/73), o legislador autorizou o julgador a analisar a ‘tutela de urgência’ com base apenas em cognição sumária, não exauriente. Ou seja, neste momento processual, não se exige a certeza do provimento do recurso, mas um juízo hipotético de êxito recursal.



Aliás, a substituição, pelo legislador de 2015, da “relevância da fundamentação recursal” (CPC/73, art. 558) pela “probabilidade de provimento do recurso” (CPC/15, art. 995, § único) foi muito apropriada, pois se a eficácia provisória antevê uma provável reversão da decisão, melhor não lhe dar efetividade.

A propósito do pressuposto - probabilidade de provimento do recurso - não há dúvidas que esse requisito será muito mais objetivamente mensurável pelo relator, se a questão lhe posta a deslinde envolver quaisquer das hipóteses listadas no art. 927, CPC/15 – súmula vinculante, súmulas do STF e STJ, resolução de demandas repetitivas, etc. – de observância obrigatória por todos os juízes e tribunais.

Assim como também será muito mais fácil projetar a probabilidade de êxito recursal invocando-se súmulas ou precedentes jurisprudenciais do próprio tribunal onde vai ser julgado o recurso.

Quanto ao requisito – risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação “periculum damnum irreparabile” - tem-se que atentar, primeiramente, que o legislador não exige para a suspensão da eficácia da decisão recorrida (CPC/15, art. 995, § único), a iminência de ocorrência de qualquer tipo de dano, mas um dano de natureza grave, potencialmente apto a fazer perecer ou a prejudicar o detentor do direito supostamente violado, de modo a comprometê-lo de forma definitiva, se não houver a atuação imediata do Estado-juiz.

Além do mais, esse dano grave deve ser – de difícil ou impossível reparação. Aparenta-me desnecessário o acréscimo do dano de impossível reparação, pois se basta ser difícil a reparação, naturalmente que a impossibilidade estará contida nesta hipótese.

Pode-se dizer, então, que o dano irreparável, nesse sentido, manifesta-se na impossibilidade de cumprimento posterior da obrigação ou na própria inutilidade da concessão da providência, salvo, antecipadamente. Afinal, dando-se cumprimento à decisão recorrida tornar-se-ia inútil o provimento do agravo, pois prejuízo de difícil ou impossível reparação já se teria produzido para a parte recorrente. Nada mais sensato, portanto a suspensão da eficácia da decisão objurgada até que se faça dela um estudo mais acurado.

Assim, é a soma do risco mais a probabilidade de êxito recursal que faz aflorar a possibilidade de se suspender a decisão “a quo”. A existência de um ou outro, isoladamente, não sustenta a concessão. Apesar dessa conjugação ser um imperativo legal, a intensidade de um dos requisitos acaba contrabalanceando a insignificância do outro. Vale dizer, se o risco de dano é gigantesco, mesmo que improvável o êxito recursal, haverá uma tendência em não deixar o dano se produzir. Por outro lado, se o dano é pífio, mas a probabilidade de êxito do recurso se aproxima da certeza, será mais fácil conceder o efeito suspensivo.

Nesse contexto fático e jurídico, não visualiza-se a probabilidade de provimento recursal “fumus boni juris”, bem como o suposto dano proveniente do cumprimento da decisão recorrida, não restando configurados, na espécie, os pressupostos necessários exigidos no art. 995, § único, do CPC/15.



No caso em apreço, a agravante deseja a concessão do efeito suspensivo recursal contra a decisão que concedeu a liminar pleiteada, determinando a suspensão do projeto de Lei 174/2020, bem como a abstenção da autoridade tida por coatora no sentido de se abster de colocar em votação qualquer outro projeto de lei que tenha por objeto a fixação e aumento de subsídio de Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários do Município de Patos/PB para a Legislatura 2021/2024, sob pena de, entre outras medidas, ensejar a responsabilidade civil, administrativa e criminal da presidente da Câmara.

No âmbito da análise perfunctória, verifica-se que não estão presentes os pressupostos para a concessão do efeito pretendido.

É que a fixação dos subsídios dos agentes políticos, tanto do executivo quanto do legislativo, deve ser fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a outra subsequente, em respeito aos princípios da inalterabilidade, anterioridade e moralidade, nos termos do art. 29, incisos V e VI da CF.

Por sua vez a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000, em seu art. 21 acoima a nulidade de pleno direito do ato que resulta em aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato titular do respectivo Poder.

Ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal não diferencia a espécie de agentes públicos que serão beneficiados com o aumento remuneratório, mencionado apenas que existe a proibição de aumento da despesa pública com pessoal, ativo e inativo, do ente público.

Nesse sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Veja-se:

"DIREITO SANCIONADOR. AGRAVOS NOS RECURSOS ESPECIAIS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NULIDADE DE ÉDITO MUNICIPAL QUE ILEGALMENTE APROVOU AUMENTO DOS SUBSÍDIOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SANTA RITA CALDAS/MG. ILEGALIDADE FRENTE AOS PRECEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE, EMBORA NÃO SE TENHA RECONHECIDO A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECLARAÇÃO DE NULIDADE COMO CAUSA DE PEDIR E NÃO COMO PEDIDO PRINCIPAL. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES: RESP. 1.207.799/DF, REL. MIN. HUMBERTO MARTINS, DJE 3.5.2011; RESP. 1.106.159/MG, REL. MIN. ELIANA CALMON, DJE 24.6.2010. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO A TEXTO DE LEI FEDERAL. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DOS APELOS RAROS. AGRAVOS NOS RECURSOS ESPECIAIS DOS IMPLICADOS DESPROVIDOS.



1. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais manteve incólume a sentença que julgou parcialmente procedente a pretensão vertida em Ação Civil Pública ajuizada pelo MP/MG em desfavor de GERALDO DONIZETE DE CARVALHO E OUTROS, ora Agravantes, ao entendimento adotado pela Corte de origem de que, considerando que a Lei Municipal 1.870 foi publicada em 05.09.2008 (ff. 20/21), ou seja, concedeu aumento de subsídios faltando apenas 110 (cento e dez) dias para o término dos mandados eletivos do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores do Município de Santa Rita de Caldas, houve afronta direta da norma de regência (fls. 378). Eis a ementa: **CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL - RECURSO - PREPARO - AUSÊNCIA - DESERÇÃO - SENTENÇA 'EXTRA PETITA' - INOCORRÊNCIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AGENTES POLÍTICOS - AUMENTO DE SUBSÍDIOS - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO - NULIDADE DA EXPEDIÇÃO DE ATO NORMATIVO QUE RESULTOU NO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER - RECURSO DESPROVIDO.** O preparo da apelação deve ser comprovado pela parte no ato da interposição do respectivo recurso, sob pena de deserção. Nas ações de improbidade não vigora o princípio da correlação, adstrição ou congruência entre sentença e o pedido, uma vez que as sanções da Lei 8.429/92 destinam-se ao Magistrado, devendo o réu ater-se apenas aos fatos e não à capitulação legal. A fixação dos subsídios dos agentes políticos, tanto do Executivo quanto do Legislativo, deve ser fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a outra subsequente, sendo nulo de pleno direito o ato que resulta aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder (fls. 372/378).

2. Nas razões de seu Apelo Raro, os então Vereadores JOSÉ AFONSO DIAS E OUTROS sustentam que o aresto afrontou os arts 128, 282, 283, 284 do CPC/1973, 3o. e 18 da Lei 7.347/1985, aos seguintes argumentos: (a) a ACP não é cabível para a pretensão de declaração de nulidade de Lei Municipal; (b) houve pronunciamento judicial fora dos limites da propositura da ação; (c) não houve afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal na espécie.

3. Por sua vez, o então Prefeito GERALDO DONIZETE DE CARVALHO aponta, em seu Recurso Especial, ofensa dos arts. 128, 295, V, 460, 535 do CPC/1973 e 17, § 6o., 21 da Lei Complementar 101/2000, aos seguintes argumentos: (a) apesar da oposição de competentes aclaratórios, não foram afastados do aresto os apontados vícios de fundamentação, razão pela qual deve ser nulificado do julgado; (b) a ação civil pública não permite pedido isolado de ressarcimento de danos ao Erário; (c) a Lei Municipal não violou a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. A Presidência do Tribunal de origem indeferiu o processamento dos Apelos Raros (fls. 470/478), sobrevivendo os



Agravos de fls. 484/487 e 489/499; parecer do MPF pelo desprovemento das insurgências (fls. 548/557).

5. Em síntese, é o relatório.

6. Inicialmente, acerca da preliminar de nulidade por alegada infringência do art. 535 do CPC/1973, suscitada por GERALDO DONIZETE DE CARVALHO, a parte alega que não houve afastamento do vício de omissão quanto ao ponto de que o afastamento do caráter ímprobo da conduta impede a condenação por ressarcimento. Contudo, referido ponto contou com manifestação expressa da Corte de origem no seguinte trecho: O acórdão restou suficientemente claro ao analisar a controvérsia de acordo com o caso concreto, vindo a fundamentar que nas ações de improbidade administrativa não vigora o princípio da correlação ou da congruência entre a sentença e o pedido, uma vez que as sanções da Lei 8.429/92 destinam-se ao Magistrado, a quem compete aplicá-las levando sempre em consideração a extensão do dano, daí porque não há de se falarem sentença extra petita, uma vez que o pedido ministerial foi pela suspensão dos direitos políticos e demais cominações da Lei 8.429/92 (f. 10), figurando entre elas, o ressarcimento (f. 299-TJ) (fls. 405).

7. Consequentemente, a preliminar de nulidade deve ser rejeitada, à falta do vício de omissão.

8. Ao mais, cinge-se a controvérsia em analisar o aresto que, muito embora tenha afastado a condenação por improbidade administrativa, declarou a nulidade de Decreto Municipal e determinou o ressarcimento de danos causados ao Erário pelos implicados.

9. Alegam as partes que a ACP não se prestaria a declarar a nulidade de Lei Municipal e que, à falta de condenação por improbidade, não poderia ser determinado o ressarcimento de danos ao Erário. Sustentam que houve julgamento extra petita na espécie.

10. Contudo, esta Corte Superior tem a diretriz de que é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, de lei ou ato normativo do Poder Público, em ação civil pública desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal (REsp. 1.106.159/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 24.6.2010). Outros julgados ilustram essa tese: PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. DIREITO LOCAL. SÚMULA 280/STF. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. OBSERVÂNCIA. PORTARIA (ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO). MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. TUTELA A PATRIMÔNIO PÚBLICO. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE DE ANÁLISE. COMPETÊNCIA DO STF.



1. *Legitimidade passiva reconhecida com fundamento em análise de lei local, o que atrai a incidência da Súmula 280/STF.2. A solução integral da controvérsia com fundamento suficiente não caracteriza ofensa ao art. 535, II, do Código de Processo Civil.3. Ademais, "é certo que a exigência de observância à cláusula de reserva de plenário não abrange os atos normativos secundários do Poder Público, uma vez não estabelecido confronto direto com a Constituição, razão pela qual inaplicável a Súmula Vinculante 10/STF à espécie" (REsp 993.164/MG, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 13.12.2010, DJe 17.12.2010).4. A recente jurisprudência firmada pela Suprema Corte reconhece a legitimidade do Ministério Público para propor Ação Civil Pública quando pretende defender a integridade do erário e a higidez do processo de arrecadação tributária, pois apresenta natureza manifestamente meta individual, e não simples interesses individuais dos contribuintes.5. "A ação civil pública não pode ter por objeto a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos. Todavia, se o objeto da demanda é a declaração de nulidade de ato administrativo concreto, nada impede que, como fundamento para a decisão, o juiz exerça o controle incidental de constitucionalidade" (REsp 760.034/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 5.3.2009, DJe 18.3.2009). 6. O Tribunal concluiu incidentalmente pela inconstitucionalidade do ato administrativo concreto (Portaria 44/04), porquanto afrontou o disposto no art. 155, § 2º, XII, "g", art. 150, § 6º, bem como o princípio da livre concorrência, o que veda sua apreciação por esta Corte, sob pena de usurpação da competência do STF. Recursos especiais do DISTRITO FEDERAL e do BANCO DE BRASÍLIA – BRB parcialmente conhecidos, mas improvidos (REsp. 1.207.799/DF, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 3.5.2011). ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. ELEIÇÃO DE VIA ADEQUADA. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. 1. Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público contra o Município de Duque de Caxias e contra algumas empresas de ônibus ao argumento de que o serviço de transporte coletivo vem sendo prestado pelas empresas mediante termo de compromisso e obrigações há mais de quarenta anos, sem respeito à Lei de Licitações e à Constituição Federal. Requer-se a nulidade de todos os instrumentos delegatários outorgados às empresas de ônibus sem a observância do procedimento licitatório e a declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1469/69.*

2. *É pacífico o entendimento nesta Corte Superior no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, uma vez que, neste caso, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes.*

3. *Como se observa, o Parquet pugnou pela nulidade de todos os instrumentos delegatários outorgados às empresas de ônibus sem a observância do procedimento licitatório. É evidente que*



o pedido de nulidade de todos os instrumentos delegatários outorgados às empresas de ônibus sem a observância do procedimento licitatório não incide na hipótese em que o objeto é da ação é a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos. Nesse caso, nada impede que, como fundamento para a decisão, ocorra o controle incidental de constitucionalidade.

4. Recurso especial provido (REsp. 1.222.049/RJ, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 5.5.2011). 11. Assim, a determinação de ressarcimento ao Erário é consequência do retorno factual à situação anterior à aprovação da Lei, uma vez que o aumento de subsídio foi considerado ilegal. A proclamação de ilegalidade é suficiente para implicar, como resultante vetorial, a restituição de valores indevidamente pagos aos cofres públicos.

12. Bem por isso, na espécie, a ilegalidade foi reconhecida, não havendo apenas a atribuição do rótulo de ilegalidade qualificada para ensejar a condenação por improbidade administrativa. Não há julgamento extra petita, nem mesmo "error in procedendo" na espécie. Os dispositivos da Lei 7.347/1985 indicados nos Apelos Raros não foram violados.

13. Ao fim, alegam os agravantes que a Lei de Responsabilidade Fiscal não foi desrespeitada na espécie quanto ao tema do aumento de subsídios de Agentes Políticos.

14. Contudo, as Instâncias Ordinárias, com base na moldura fático-probatória que se decantou no caderno processual, foram unânimes em constatar que a aprovação de aumento de subsídios se deu em afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, isto é, com menos de 180 dias para o final do mandato do Chefe do Poder Executivo local. Note-se trecho do acórdão: Diante da regra constitucional, a fixação dos subsídios dos agentes políticos, tanto do Executivo quanto do Legislativo, deve ser fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a outra subsequente, em respeito aos princípios da inalterabilidade, anterioridade e moralidade.

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101, de 04.05.2000, em seu art. 21, dispõe: Art. 21 - É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 (destaquei).

Considerando que a Lei Municipal 1.870, foi publicada em 05.09.2008 (ff. 20/21), ou seja, concedeu aumento de subsídios faltando apenas 110 (cento e dez) dias para o



término dos mandados eletivos do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores do Município de Santa Rita de Caldas, houve afronta direta da norma de regência acima transcrita.

Se a própria LC 101/2000 determina a nulidade de pleno direito do ato que resulta em aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, a confirmação do julgado de primeiro grau é medida que se impõe (fls. 377).

15. Portanto, as conclusões das Instâncias Ordinárias não resultam em violação a texto de lei federal, uma vez que, de fato, é constatável a ilegalidade no ato de aumento de subsídio em período inferior a 180 dias do término do mandato do Prefeito, consoante estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, muito embora referida prática não consubstancie, como bem referenciou o acórdão, a improbidade administrativa. O aresto não merece reproche. 16. Mercê do exposto, nega-se provimento aos Agravos nos Recursos Especiais dos implicados. 17. Publique-se. 18. Intimações necessárias. Brasília (DF), 1º de agosto de 2018.(AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 461.281 - MG, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO MINISTRO RELATOR , 10/08/2018)" (sem grifos no original).

Sem destoar e na mesma trilha o entendimento dos nossos Tribunais Pátrios Estaduais. Veja-se:

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. SUBSÍDIO DE VEREADOR. AUMENTO. ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LRF. INOBSERVÂNCIA.

1. O parágrafo único, do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) considera nulo ato que resulte aumento de despesa com pessoal, quando expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato do titular.

2. Viola o parágrafo único, do artigo 21, da LRF a Lei Municipal editada em 19 de dezembro de 2012, que institui aumento de subsidio dos vereadores.

3. Deve ser mantida a decisão que determinou a suspensão dos pagamentos dos subsídios com a majoração instituída em Lei Municipal que, muito embora editada visando ao alcance da legislatura subsequente, foi expedida no derradeiro deslinde do mandato dos vereadores, ou seja, em período eleitoral, violando, assim, o artigo 21, parágrafo único, da LC 101/2000.

4. Recurso desprovido. (TJES; AI 0027443-26.2016.8.08.0014; Rel. Des. Samuel Meira Brasil Junior; Julg. 13/12/2016; DJES 27/01/2017)" (grifo nosso)



idem:

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. VOTAÇÃO DO ATO LEGISLATIVO PARA FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DOIS DIAS ANTES DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS, COM EDIÇÃO APÓS AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS. OFENSA À REGRA DA ANTERIORIDADE E AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. VULNERAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NULIDADE DE PLENO DIREITO DO ATO NORMATIVO QUE PREVÊ AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER. DESCABIMENTO DE ARGUIÇÃO DE RECEBIMENTO DE BOA-FÉ DE VERBA ALIMENTAR. RESSARCIMENTO DEVIDO. RECURSOS DE APELAÇÃO JULGADOS IMPROCEDENTES.

1- Nos termos do art. 29, V e VI, da CR/88, do art. 45 da Lei Orgânica do Município de Lima Duarte e do art. 19 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Lima Duarte, os subsídios dos vereadores, prefeito e vice prefeito do município serão fixados por Lei de iniciativa da Câmara Municipal, em cada legislatura no prazo máximo de trinta dias antes da data prevista para a realização das eleições municipais.

2- Existência de infringência aos princípios da Administração Pública, especialmente a moralidade, a impessoalidade e a anterioridade, uma vez que a votação dos projetos de Lei que deram origem às Leis 1.693/2012 e 1.694/2012, cujo objeto era a fixação dos subsídios dos agentes políticos do Município de Lima Duarte, não respeitou o prazo máximo de trinta dias antes da realização do escrutínio.

3- Segundo previsão do parágrafo único, do art. 21, da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, é nulo, de pleno direito, o ato que resulta aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder.

4- Se o vereador recebeu subsídio a maior, devidamente apurado em regular processo administrativo, pelo Tribunal de Contas competente, ainda que o recebimento tenha sido de boa-fé, é patente o enriquecimento ilícito, pois o não ressarcimento afronta os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade administrativas.

5- O recebimento de subsídios a maior por agentes políticos decorre de Lei aprovada por eles próprios, procedimento que, ao contrário do caso de servidores públicos, não pode justificar a irregularidade sob a alegação de boa-fé e de tratar-se de verba alimentar.



6. Recursos de apelação a que se nega provimento. (TJMG; APCV 1.0386.13.000771-2/004; Rel^a Des^a Sandra Fonseca; Julg. 05/05/2015; DJEMG 15/05/2015) (sem destaque no original)

Ainda:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSOS DE APELAÇÃO. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO POR SUPOSTA AFRONTA À DIALETICIDADE. REJEITADA. PRELIMINARES DE NULIDADE DA SENTENÇA POR FALTA DE COERÊNCIA LÓGICA ENTRE A MOTIVAÇÃO E A PARTE DISPOSITIVA DO DECISUM E POR INIDONEIDADE DA VIA ELEITA PARA A DECLARAÇÃO DA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI QUE MAJOROU OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES.

PRELIMINARES REJEITADAS. MÉRITO. AUMENTO DE SUBSÍDIOS. AFRONTA AO ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA POR TER A LEI SIDO EDITADA APÓS AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS. RECURSOS IMPROVIDOS. Demonstrado que os apelantes combateram os fundamentos da sentença, rejeita-se a preliminar que pugna pelo não conhecimento do recurso por suposta afronta ao princípio da dialeticidade.

Não se anula sentença que contém, na motivação, erro material na menção aos supostos beneficiários do ato impugnado na ação civil pública, haja vista que referido equívoco não comprometeu a parte dispositiva da sentença e nem a compreensão da questão decidida e devolvida do exame do Tribunal. Rejeita-se a preliminar de inidoneidade da via eleita porque a ação civil pública é meio idôneo para obter a declaração de nulidade de Decreto Legislativo que aumentou os subsídios dos vereadores sem a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal e sem observância do princípio da moralidade administrativa previsto na Constituição Federal. O Decreto Legislativo n. 02/2004, que disciplinou o aumento do subsídio mensal dos vereadores, publicado a menos de 180 dias do final do mandato, viola o parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), acarretando a sua nulidade plena. Revela-se improcedente o argumento de que a sentença afrontou o inciso VI, do artigo 29, da Constituição Federal, que permite o aumento do subsídio dos vereadores até o final da legislatura, haja vista que o mencionado dispositivo constitucional, em homenagem ao princípio da moralidade administrativo, vem sendo interpretado no sentido de somente ser possível o aumento de tais subsídios por Lei que seja anterior às eleições para o legislativo municipal. (TJMS; AC-LEsp 2011.010151-9/0000-00; Água Clara; Quinta Turma Cível;



Rel. Des. Luiz Tadeu Barbosa Silva; DJEMS 07/06/2011; Pág. 33)"

Este Egrégio Tribunal de Justiça, através de suas Câmaras Cíveis Isoladas, também seguem o mesmo entendimento:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. LEI MUNICIPAL Nº 672/2016 QUE MODIFICOU OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES DE IMACULADA. DECISÃO RECORRIDA IMPONDO O CUMPRIMENTO DA MENCIONADA NORMA. LEGISLAÇÃO EIVADA DE VÍCIOS. DESRESPEITO AOS ARTS. 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EVIDENTE PREJUÍZO AO ERÁRIO. SUSPENSÃO PROVISÓRIA DA EFICÁCIA DO ATO NORMATIVO. REFORMA DA DECISÃO A QUO. PROVIMENTO DA IRRESIGNAÇÃO.

- Segundo o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder. Se a legislação local (Lei nº 672/2016), muito embora editada visando o alcance da legislatura subsequente, foi expedida no derradeiro deslinde do mandato dos vereadores, ou seja, em período eleitoral, viola o artigo 21, parágrafo único, da LC 101/2000.

- Acaso sejam adimplidos os valores dos subsídios dos vereadores previstos na lei municipal de Imaculada nº 672/2016, o montante alcançado ultrapassará 70% (setenta por cento) da receita da Casa Legislativa com folha de pagamento, em inobservância ao art. 29-A, §1º, Constituição Federal.

- A decisão que afasta provisoriamente os efeitos de lei municipal, em sede acautelatória, é medida que se justifica pelo caráter de urgência, não havendo violação à cláusula de reserva do plenário.

- "STF-0104730) AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA À SÚMULA VINCULANTE Nº 10. ACÓRDÃO PROFERIDO EM JULGAMENTO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO QUE CONFIRMA MEDIDA ACAUTELATÓRIA DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. IRRADIAÇÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL QUE NÃO SE CONFUNDE COM JUÍZO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE OFENSA À CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO QUANDO SE TRATA DE DECISÃO DE NATUREZA PRECÁRIA. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO (...). 3. A Súmula Vinculante 10 se aplica apenas a situações em que haja declaração final de inconstitucionalidade de norma, não abrangendo as decisões interlocutórias. Precedentes: Rcl 21723 EDaGR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, julgado em 15.09.2015; Rcl 17288 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira



Turma, DJe de 26.08.2014. 4. Agravo interno desprovido. (Ag. Reg. na Reclamação nº 25294/SP, 1ª Turma do STF, Rel. Luiz Fux. j. 16.05.2017, unânime, DJe 08.06.2017).(TJPB; AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0803473-74.2017.815.0000; Relator : Desembargador José Ricardo Porto, DJ 04/10/2017, Primeira Câmara Especializada Cível)

E:

"PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. PERSONALIDADE JUDICIÁRIA. OCORRÊNCIA. REJEIÇÃO. - Embora a Câmara Municipal não tenha personalidade jurídica, tratando-se de demanda que em seu mérito faz menção a benefício também estendido aos Vereadores, possui a Casa Legislativa legitimidade para funcionar no polo passivo de ação judicial, através do seu Presidente, defendendo seus direitos, advindo, daí, a personalidade judiciária. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO POPULAR. IRRESIGNAÇÃO CONTRA SENTENÇA QUE TORNOU NULOS DECRETOS MUNICIPAIS E RESOLUÇÃO QUE BENEFICIAVAM PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS E VEREADORES, AUMENTANDO SEUS SUBSÍDIOS. OFENSA CLARA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. POSSIBILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. DESPROVIMENTO.

- Existindo norma específica, inclusive a Lei Orgânica do Município que regula o período para possível aumento nos subsídios do Prefeito, do Vice-prefeito, dos Secretários e dos Vereadores, e, tendo esse aumento ocorrido em prazo dezoito meses do contido em tal norma, é mister manter-se a sentença que anulou os Decretos e a Resolução antes criados pelos Chefes do Executivo e do Legislativo Municipal. - Sendo a Fazenda Pública vencida em ação judicial, é imperiosa sua condenação em honorários advocatícios. (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00000007320098150201, 2ª Câmara Especializada Cível, Relator DESA MARIA DAS NEVES DO EGITO D FERREIRA, j. em 01-09-2015)"

Ainda:

"APELAÇÃO CÍVEL. SUBSÍDIO DE VEREADOR. FIXAÇÃO APÓS ELEIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO PARA A LEGISLATURA SEGUINTE. DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE.RESOLUÇÃO EDITADA COM VIGÊNCIA SIMULTÂNEA A EC 25/2000. INEXISTÊNCIA DE ATO JURÍDICO PERFEITO OU



DIREITO ADQUIRIDO. VIOLAÇÃO ANORMA CONSTITUCIONAL PRÉVIA. DESPROVIMENTO. 1. A fixação de subsídios de Vereadores, em uma legislatura para a subsequente, deverá ocorrer em momento anterior à eleição, sob pena de violação ao princípio da moralidade. 2. Não se vislumbra ato jurídico perfeito ou direito adquirido quando o direito que se objetiva resguardar encontra-se em colisão com norma vigente no texto constitucional. (Apelação Cível nº 030.2003.000.180-1/001, 1ª Câmara Especializada Cível do TJPB, Rel. Miguel de Britto Lyra Filho. unânime, DJ 06.02.2010)."

Além disso, a suspensão do referido projeto de Lei, ao contrário do que alegou a agravante, preserva o patrimônio público, evitando-se a realização de despesas com vencimentos e subsídios cujas majorações e valores seriam apreciados em violação ao princípio da moralidade e legalidade.

Diante desse quadro, e no exercício da cognição sumária, não exauriente, apropriada a esta fase processual, como dito acima, **INDEFIRO O PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**, requerida em caráter incidental, de atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

Por oportuno, consigno, outrossim que, nesta fase incipiente do procedimento recursal, em que a cognição é apenas sumária, a análise dá-se de forma perfunctória, de modo a verificar eventual desacerto da decisão recorrida, pois o exame aprofundado do mérito recursal fica reservado ao Órgão Colegiado, já com a resposta e os elementos de prova da parte agravada.

Comunique-se ao juízo monocrático sobre o inteiro teor desta decisão, para adoção das medidas cabíveis ao seu fiel cumprimento (NCPC, art. 1.019, I). Dispensar, por enquanto, o envio de informações, eis que os elementos constantes dos autos são suficientes à compreensão da controvérsia.

Intime-se a parte agravada para, querendo, responder, em 15 (quinze) dias aos termos do recurso, facultando-lhe juntar a documentação que entender necessária (NCPC, art. 1.019, II).

Decorrido o prazo supra "in albis", ou se, na resposta não for arguida qualquer preliminar ou prejudicial ou ainda não juntado documento novo, vão os autos a douta Procuradoria de Justiça para, querendo, se pronunciar (CPC/15, 1.019, III). E, com o parecer, voltem-me os autos conclusos.

Se na resposta for arguida preliminar ou prejudicial ou ainda produzido documento novo, venham-me conclusos os autos antes do encaminhamento ao Ministério Público.

Publique-se. Intime-se.



João Pessoa, 17 de dezembro de 2020.

Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos

Relator

