



Número: **0800394-06.2017.8.15.0221**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **Vara Única de São José de Piranhas**

Última distribuição : **01/11/2017**

Valor da causa: **R\$ 1944800.0**

Assuntos: **SUBSÍDIOS**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	
Tipo	Nome
ADVOGADO	CARLOS CICERO DE SOUSA
AUTOR	FRANCISCO DOS SANTOS PEREIRA NETO
AUTOR	EMIDIO LEITE DE VASCONCELOS
ADVOGADO	JOSE CELIO ERNESTO DA SILVA JUNIOR
MINISTÉRIO PÚBLICO	MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA PARAIBA - PGJ 09.284.001/0001-80
RÉU	MUNICIPIO DE CARRAPATEIRA
RÉU	CAMARA MUNICIPAL DE CARRAPATEIRA
RÉU	MARINEDIA DA SILVA PEREIRA
RÉU	JOÃO BATISTA
RÉU	ELIZETH ALVES PERGENTINO
RÉU	MAYRLLA DA SILVA PEREIRA
RÉU	DAMIANA SILVINO BATISTA
RÉU	ADRIANA DA SILVA
RÉU	DAMAGUINA MENDES LUCAS
RÉU	WEBERTON VIEIRA FERREIRA DE MENESES
RÉU	ROZILENE DOS RAMOS SILVA
RÉU	ZENILTON VIEIRA DE ARAUJO
RÉU	MARIA DE FATIMA PEREIRA BEZERRA
RÉU	DANIEL TAVARES DA SILVA
RÉU	PATRICIA BATISTA VIEIRA
RÉU	JOSE BATISTA DE ARAUJO NETO
RÉU	CLERISTON VIEIRA FERREIRA DE MENESES
RÉU	FRANCISCO ANTONIO FERREIRA
RÉU	FRANCISCO BATISTA DE ARAUJO
RÉU	JOSE MENDES DE ARAÚJO
RÉU	KLEYLSON GALDINO BEZERRA
RÉU	MARCOS ANTONIO TAVARES MENDES
RÉU	SERAFIM CAVALCANTE PRUDENCIO
RÉU	THUANA PEREIRA SILVA
TERCEIRO INTERESSADO	DELEGACIA DE POLICIA CIVIL

<b>Id.</b>	<b>Data da Assinatura</b>	<b>Documento</b>	<b>Tipo</b>
10562 065	01/11/2017 23:03	<a href="#">PETIÇÃO INICIAL</a>	Outros Documentos
13682 157	17/04/2018 08:13	<a href="#">Parecer</a>	Parecer
13682 254	17/04/2018 08:13	<a href="#">MANIFESTAÇÃO</a>	Documento de Comprovação
14321 509	16/05/2018 20:40	<a href="#">Decisão</a>	Decisão

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA  
NOTÁVEL COMARCA DE SÃO JOSÉ DE PIRANHAS, NO ESTADO DA PARAÍBA

**FRANCISCO DOS SANTOS PEREIRA NETO,**  
brasileiro, casado, Estudante de Direito, CPF: 077.799.224-80,  
título de eleitor n°. **036388121228**, residente e domiciliado no  
**SÍTIO CAIÇARA, SN, CEP: 58795-000, ZONA RURAL, SANTANA DOS**  
**GARROTES PB,** e **EMÍDIO LEITE DE VASCONCELOS,** Brasileiro, Casado,  
Empresário, CPF: 415.361.934-53, título de eleitor 0192 8877  
0884, com endereço **RUA 15 NOVEMBRO, 315, CEP: 56.800-000, CENTRO,**  
**AFOGADOS DA INGAZEIRA PE,** vem através de seus advogados  
signatário, legalmente constituído por instrumento de mandato  
anexo, com escritório localizado na **Rua José Lourenço Filho,**  
**512, CEP: 58.798-000, Centro, Nova Olinda PB, E-mail:**  
**[carlos.cicero84@hotmail.com/](mailto:carlos.cicero84@hotmail.com)** **[jose.celio.jr@gmail.com,](mailto:jose.celio.jr@gmail.com)** local  
onde deverá receber as intimações de estilo, vêm mui  
respeitosamente, perante Vossa Excelência, baseando-se na  
legislação pertinente à matéria, promover a presente...

**AÇÃO POPULAR COM PEDIDO DE  
SUSPENSÃO LIMINAR DO ATO  
LESIVO IMPUGNADO**

(LEI MUNICIPAL N°. 245/2012 E Lei Municipal n°. 277/2016)

I - Em face do **MUNICIPIO DE**  
**CARRAPATEIRA PB,** pessoa jurídica de direito público interno,  
CNPJ **08.924.003/0001-23,** com sede na prefeitura municipal,  
localizada na **R JOSE VIEIRA, 02, CEP: 58.945-000, CENTRO,**  
**CARRAPATEIRA PB;**

II - em face da CAMARA MUNICIPAL CARRAPATEIRA PB, Órgão Público, CNPJ: 07.289.779/0001-56, com sede na R JOSE VIEIRA, 02, CEP: 58.945-000, CENTRO, CARRAPATEIRA PB;

AGENTES POLÍTICOS EXECUTIVO LEGISLATURA 2017-2020.

III - em face de MARINEDIA DA SILVA PEREIRA, Brasileiro, Prefeito, com endereço profissional na sede na Prefeitura municipal de Carrapateira, com sede na R JOSE VIEIRA, 02, CEP: 58.945-000, CENTRO, CARRAPATEIRA PB;

IV - em face de JOÃO BATISTA, Brasileiro, Vice-Prefeito, com endereço profissional na sede na Prefeitura municipal de Carrapateira, com sede na R JOSE VIEIRA, 02, CEP: 58.945-000, CENTRO, CARRAPATEIRA PB;

V - em face de ELIZETH ALVES PERGENTINO, MAYRLLA DA SILVA PEREIRA, DAMIANA SILVINO BATISTA, ADRIANA DA SILVA, DAMAGUINA MENDES LUCAS, WEBERTON VIEIRA FERREIRA DE MENESES, ROZILENE DOS RAMOS SILVA, ZENILTON VIEIRA DE ARAUJO, MARIA DE FATIMA PEREIRA BEZERRA, DANIEL TAVARES DA SILVA e PATRICIA BATISTA VIEIRA, todos Secretários Municipais, com endereço profissional na sede na Prefeitura municipal de Carrapateira, com sede na R JOSE VIEIRA, 02, CEP: 58.945-000, CENTRO, CARRAPATEIRA PB,

AGENTES POLÍTICOS LEGISLATIVO LEGISLATURA 2017-2020.

VI - Em face de JOSE BATISTA DE ARAUJO NETO, CLERISTON VIEIRA FERREIRA DE MENESES, FRANCISCO ANTONIO FERREIRA, FRANCISCO BATISTA DE ARAUJO, JOSE MENDES DE ARAÚJO, KLEYLSON GALDINO BEZERRA, MARCOS ANTONIO TAVARES MENDES, SERAFIM CAVALCANTE PRUDENCIO e THUANA PEREIRA SILVA, todos vereadores com endereço profissional na sede da Câmara Municipal de Carrapateira PB, localizada R JOSE VIEIRA, 02, CEP: 58.945-000, CENTRO, CARRAPATEIRA PB, pelos fatos e fundamentos a seguir

declinados.

#### **I - SINOPSE FÁTICA.**

Conforme será demonstrado, a Lei Municipal n°. 245/2012, que fixou os subsídios mensais do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários municipais e Vereadores, para a legislatura de 2013 a 2016 e a Lei Municipal n°. 277/2016, que fixou e majorou os subsídios para a legislatura 2017-2020, padecem de nulidade plena.

A Lei Municipal n°. 245/2012 e a Lei Municipal n°. 277/2016, que majoraram em **R\$ 7.000,00** (sete mil reais) os subsídios do prefeito, **R\$ 3.500,00** (três mil e quinhentos reais) do vice-prefeito, em **R\$ 500,00** (quinhentos reais) os subsídios dos secretários municipais, em **R\$ 2.700,00** os subsídios dos Vereadores, comparado com os subsídios percebidos em **dezembro de 2012**, conforme preconiza o P. único do art. 18, da Lei Orgânica Municipal, não observaram as disposições cogentes, no que se refere ao trato de aumento de subsídios, contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Orgânica do Município e na Constituição Federal, ocasionando grave **lesão aos cofres públicos municipais**.

Infelizmente, e com a máxima vênia o parlamento Mirim de Carrapateira PB, que aprovaram a Lei Municipal n°. 245/2012 e a Lei Municipal n°. 277/2016, violam a Constituição Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Orgânica do Município, tendo em vista sua colisão com vários princípios, entre os quais o da moralidade, publicidade, anterioridade, transparência, equilíbrio orçamentário, razoabilidade, economicidade, entre outros preceitos constitucionais.

Na legislatura **2017/2020** os prejuízos aos cofres públicos atingirá a cifra de **R\$ 1.944.800,00** (um milhão e novecentos e quarenta e quatro mil e oitocentos

reais), ao passo que já se contabiliza o valor de **R\$ 405.000,00** (quatrocentos e cinco mil reais), referente a janeiro a outubro de 2017, conforme tabela ilustrativa abaixo:

CARGO	TCE PB. SUBSÍDIOS DEZEMBRO 2012	V. FIXADO LEI MUNICIPAL N°. 245/2012	V. FIXADO: LEI MUNICIPAL N°. 277/2016	AUMENTO NOMINAL	QUANTIDADE CARGOS	TOTAL 10 MESES 2017	TOTAL LEGISLATURA 2017 A 2020
PREFEITO	R\$ 8.000,00	R\$ 12.000,00	R\$ 15.000,00	R\$ 7.000,00	1	R\$ 70.000,00	R\$ 336.000,00
VICE-PREFEITO	R\$ 4.000,00	R\$ 6.000,00	R\$ 7.500,00	R\$ 3.500,00	1	R\$ 35.000,00	R\$ 168.000,00
SECRETÁRIOS	R\$ 1.600,00	R\$ 1.500,00	R\$ 2.000,00	R\$ 500,00	12	R\$ 60.000,00	R\$ 288.000,00
VEREADOR	R\$ 2.300,00	R\$ 4.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 2.700,00	8	R\$ 216.000,00	R\$ 1.036.800,00
VER. PRESIDENTE	R\$ 4.600,00	R\$ 4.600,00	R\$ 7.000,00	R\$ 2.400,00	1	R\$ 24.000,00	R\$ 115.200,00
TOTAL GERAL						R\$ 405.000,00	R\$ 1.944.800,00

Desse forma, o cidadão busca a tutela jurisdicional, para a declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio do município de Carrapateira PB.

## II - DO DIREITO. DO FUNDAMENTO JURÍDICO DO PEDIDO.

Nosso país, infelizmente, ainda conserva alguns ranços do Estado Patriarcal, dentre os quais o paternalismo na admissão de pessoal e a frágil profissionalização da burocracia, clamando por regras moralizadoras quanto aos gastos irresponsáveis com funcionários, sob pena de perpetuação de injustiças sociais, e grave lesão à dignidade humana.

RAYMUNDO FAORO diz que de dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. [...] A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre

foi"<sup>1</sup>.

A fim de combater esse ranço (patrimonialismo) a remuneração dos agentes políticos municipais conheceu, desde a promulgação, em 1988, da Constituição Federal, seis regramentos diferentes. Isto pode ser atribuído à pouca maturidade de uma parte do poder político nos diversos rincões do país, que deram ensejo à ocorrência de fatos que chamaram a atenção dos vários segmentos sociais e institucionais, daí surgindo preocupação com a questão da remuneração dos políticos municipais. Aliás, não só o poder municipal acarretou preocupações: também o estadual e o federal<sup>2</sup>.

Cumpra anotar que a fixação da remuneração dos agentes políticos subordina-se ao princípio da autonomia municipal e, além deste, aos princípios constitucionais relativos a toda a administração pública, quais sejam, os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, "caput"), bem como outros, relativos a finanças públicas. A doutrina lembra, ainda, os princípios da remunerabilidade, irrevisibilidade ou inalterabilidade e anterioridade, todos com berço constitucional<sup>3</sup>.

No entanto, não se pode ignorar que Municípios, Estados e União ampliaram, por longo tempo, e sob diferentes discursos, irresponsavelmente, os gastos públicos, muitos sob a aparência da legalidade, mas sem qualquer compromisso com a moralidade, a razoabilidade, a economicidade, a probidade, levando o erário à falência, com consequências graves para o povo, detentor do poder, em especial aquele mais carecido, que não alcançou o amparo necessário na saúde, educação, transporte, segurança, moradia e tantas outras garantias fundamentais, sem as quais torna-se impossível o

---

<sup>1</sup>FAORO, Raymundo. **Formação do patronato político brasileiro**. - 5. ed. - São Paulo: Globo, 2012.

<sup>2</sup>VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. **Remuneração dos Agentes Políticos Municipais**.

<sup>3</sup>VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. **Remuneração dos Agentes Políticos Municipais**.

exercício da cidadania.

Destarte, é com base nisso que se entende que deva ser analisada e julgada a Lei Municipal nº. 245/2012 e a Lei Municipal nº. 277/2016 que majorou os subsídios dos agentes políticos do município de Carrapateira PB.

## II. 1. DO CABIMENTO

Reza o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal:

5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a **anular ato lesivo ao patrimônio público** ou de entidade de que o Estado participe, **à moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (Grifou-se).

Como se percebe, a ação popular é meio hábil a tutelar à lesividade ao patrimônio público. Cuida-se de uma ação constitucional cível, cuja legitimidade é atribuída a qualquer cidadão, objetivando invalidar atos que causem lesão ao patrimônio público ou ainda à moralidade administrativa, ao patrimônio histórico e cultural e ao meio ambiente.

No mesmo sentido, a Lei 4.717/65:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos

Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.  
§ 1º Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Como se infere, o conceito de patrimônio público, para fins de ação popular, é muito amplo, o que significa dizer que a proteção do patrimônio público ocorre contra qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que o Estado subvencione. *In casu*, a presente ação visa a anulação de ato administrativo emanado do Município de Carrapateira/PB.

**II.2 - DA NATUREZA JURÍDICA DA LEI MUNICIPAL Nº. 245/2012 E DA LEI MUNICIPAL Nº. 277/2016.**

**Delimitar a natureza jurídica** de um instituto significa, em termos simples, encontrar sua essência, seu enquadramento ou categorização, dentre outros institutos que lhes são similares, através de seus elementos principais. *In casu*, ganha relevo essa categorização, tendo em conta que o ato que se busca anular com essa ação popular é uma **lei em sentido formal**.

No entanto, apesar da lei em sentido formal, **a natureza jurídica da Lei Municipal nº. 245/2012 e da Lei Municipal nº. 277/2016 da Câmara Municipal de Carrapateira PB é de típico ato administrativo**. É que, embora seja exigido constitucionalmente a edição de lei a disciplinar os subsídios do Poder Executivo, **em sua essência, é mero ato administrativo, sendo lei de efeitos concretos**. Neste sentido são as lições de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO<sup>4</sup>:

<sup>4</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. - São Paulo: Atlas, 2015, p. 596.

leis de efeitos concretos são aquelas que **se apresentam como leis sob o aspecto formal**, mas que, **materialmente, constituem meros atos administrativos**. Para que surjam, seguem todo o processo legislativo adotado para as leis em geral. **Não irradiam, todavia, efeitos gerais, abstratos e impessoais como as verdadeiras leis**, mas, ao contrário, **atingem a esfera jurídica de indivíduos determinados**, razão por que pode dizer-se que são concretos os seus efeitos.

Em relação a tais leis, já se pacificaram doutrina e jurisprudência no sentido de que podem ser impugnadas através das ações em geral, inclusive o mandado de segurança, sendo interessado aquele cuja órbita jurídica seja hostilizada pelos seus efeitos. (Grifou-se).

No mesmo sentido, são os ensinamentos da professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>5</sup>, ao aduzir que tais leis **fogem às características da generalidade e abstração** inerentes aos atos normativos, **acabam por incorporar vantagens não extensíveis aos demais membros da coletividade**. A **lei de efeito concreto**, embora com obediência ao processo de elaboração das leis, constitui, **quanto ao conteúdo, verdadeiro ato administrativo**, gerando, portanto, os mesmos efeitos que este.

A doutrina é uníssona no sentido do cabimento das ações coletivas para anular **lei de efeitos concretos** e pedir sua declaração de inconstitucionalidade pela via incidental. Para HUGO NIGRO MAZZILLI<sup>6</sup>,

nada impede que, por meio de **ação civil pública** da Lei n. 7.347/85, se faça, não o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das leis, mas sim, seu controle difuso ou incidental. [...] assim como ocorre nas **ações populares e mandados de segurança**, nada impede que a **inconstitucionalidade de um ato normativo** seja objetada em ações individuais ou coletivas (não em ações diretas de inconstitucionalidade, apenas), como **causa de pedir**

<sup>5</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>6</sup>MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil**, p. 134, item n. 7. 2ª Ed., 2000, Saraiva.

(não o próprio pedido) dessas ações individuais ou dessas ações civis públicas ou coletivas.

Nessa mesma linha, é firme a jurisprudência do STF<sup>7</sup> no sentido do cabimento de ação popular com o fito de anular ato normativo ilegal que cause prejuízo ao erário. Confira-se:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. VEREADORES: REMUNERAÇÃO: FIXAÇÃO: LEGISLATURA SUBSEQUENTE. C.F., art. 5º, LXXIII; art. 29, V. PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA: LESÃO. I - A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. C.F., art. 29, V. Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade. C.F., art. 5º, LXXIII. II. - Ação popular julgada procedente. III. - R.E. não conhecido. (Grifou-se).

Mais esta do STF<sup>8</sup> no mesmo sentido:

[...]como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifica-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. (Grifou-se)

Na mesma linha, TEORI ALBINO ZAVASCKI<sup>9</sup>, citando a jurisprudência consolidada do STJ.

3. Os Tribunais Superiores têm admitido, majoritariamente, a possibilidade, em ações

<sup>7</sup> RE 206.889/MG, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 13.6.1997.

<sup>8</sup>STF - Rcl. 1.733-SP, Min. Celso de Melo, DJ, 1.º.12.2000 - Inf. 212/STF.

<sup>9</sup>ZAVASCKI, Teori Albino. "**Processo Coletivo**", 1ª edição, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 255

coletivas (v.g. ação civil pública), da declaração incidental de inconstitucionalidade de lei, em controle difuso, desde que o ato normativo seja impugnado como causa de pedir, e não como o próprio pedido. e constitucionalidade.<sup>10</sup>

Vê-se, pois, que **não se trata de função regulamentar, mas de típico ato administrativo de efeitos concretos**, porque a competência conferida ao Município se limita a conceder vantagens a um grupo determinado de pessoas e não a estabelecer normas sobre a matéria.

Do cotejo dessa exposição, **infere-se que a Lei Municipal n°. 245/2012 e a Lei Municipal n°. 277/2016, expedidas pelo Município de Carrapateira PB, típico ato administrativo**, passível de controle judicial nos seus elementos, a saber, competência, forma, finalidade, motivo e objeto. **Sendo assim, não há óbice ao controle judicial das referidas leis mediante ação popular.**

### **II. 3 - DA GRATUIDADE**

A Constituição Federal, no art. 5º, LXXIII, dispõe que

5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, **ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.** (Grifou-se).

A regra da gratuidade, consagrada no dispositivo constitucional, é corroborada pelos arts. 12 e 13 da LAP.

A justificativa é óbvia:

<sup>10</sup>REsp. 401554-DF, EDCL no Agrg no Agrg no REsp 773121 -DF **AÇÃO POPULAR.**

incentivar os cidadãos à propositura de ações populares, sem a preocupação com os prejuízos econômicos que uma eventual derrota judicial poderia gerar àquele que se aventurar na propositura de tal espécie de ação. A atuação do autor na ação popular não deixa de ter alta carga de **altruísmo**, porque assume todos os percalços e incômodos de uma ação judicial para **defender direito da coletividade**. O autor popular beneficia com seu esforço pessoal a todos os membros que compõem essa coletividade<sup>11</sup>.

Não fosse essa previsão, os percalços do processo funcionariam como forte inibidor da propositura da ação popular, dada a possibilidade de, sendo julgado o pedido improcedente ou a ação extinta sem a resolução do mérito, o prejuízo econômico gerado pela demanda ser suportado exclusivamente pelo autor da ação popular. Por outro lado, sendo julgado procedente, todos os membros da coletividade se beneficiam indistintamente do resultado. Justamente para evitar que essa injusta situação ocorra, concede-se ao autor a gratuidade.

Neste sentido são os precedentes do STF:

**A não ser quando há comprovação de má-fé do autor da ação popular, não pode ele ser condenado nos ônus das custas e da sucumbência. [RE 221.291, rel. Min. Moreira Alves, j. 11-4-2000, 1ª T, DJ de 9-6-2000.] = AI 582.683 AgR, rel. Min. Ayres Britto, j. 17-8-2010, 2ª T, DJE de 17-9-2010 Vide AR 1.178, rel. Min. Marco Aurélio, j. 3-5-1995, P, DJ de 6-9-1996**

Portanto, deve ser concedida a justiça gratuita ao Cidadão.

#### **II. 4 - DA LEGITIMIDADE PASSIVA**

<sup>11</sup>NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. - 2. ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

A Lei 4.717/65 (Lei da ação popular), confere larga legitimidade passiva para a composição da demanda na ação constitucional. Veja-se:

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

Assim, deve figurar na presente ação popular inicial e principalmente o Município de Alagoa Nova, já que eventuais desfalques nos cofres públicos, sejam decorrentes de sucumbência ou da improcedência desta ação, caso em que serão mantidos os subsídios dos edis, terão de ser suportados pelo ente federativo.

A esse respeito, insta frisar a posição processual do Município nesta demanda. Confirma-se o que dispõe o art. 6, § 3º da LAP:

§ 3º **A pessoa jurídica de direito público** ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou **poderá atuar ao lado do autor**, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente. (Grifou-se)

Assim, **a pessoa jurídica de direito público pode escolher o polo em que atuará, colocando-se ao lado dos autores desta ação.**

Questão interessante diz respeito a (im)possibilidade de a Câmara Legislativa, na qualidade de órgão municipal, também figurar no polo passivo desta ação. É que, como se sabe, órgãos públicos são carecedores de personalidade jurídica, o que os impossibilita, em regra, de atuarem de forma autônoma numa relação jurídico-processual.

Órgãos públicos são meras unidades

de atuação integrantes da estrutura da Administração Pública<sup>12</sup>. É clássica a lição da literatura jurídica no sentido de que “embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na forma legal ou regulamentar. E, a despeito de não terem personalidade jurídica, os órgãos podem ter prerrogativas funcionais próprias que, quando infringidas por outro órgão, admitem defesa até mesmo por mandado de segurança”<sup>13</sup>.

Assim, na esteira da doutrina dominante, a jurisprudência tem entendido que i) se o órgão é da cúpula da hierarquia administrativa e ii) busca a defesa de suas prerrogativas institucionais, terá capacidade processual. *In casu*, a Câmara preenche esses dois requisitos, de forma que deverá ser citada para, querendo, responder à presente ação<sup>14</sup>.

Quanto às pessoas físicas que deverão figurar no polo passivo da presente ação, não há necessidade de maiores considerações. Deverão figurar os responsáveis pela edição do ato, bem como aqueles diretamente beneficiados.

<p><b>II. 5 - DO PROCESSO LEGISLATIVO - VIOLAÇÃO ÀS NORMAS MUNICIPAIS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ART. 34, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE CARRAPATEIRA PB.</b></p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

O processo legislativo “é o núcleo central do regime constitucional no Estado Democrático de Direito”<sup>15</sup>, consistente no conjunto de atos - iniciativa,

---

<sup>12</sup>Esse conceito se encontra no art. 1º, § 2º, I, da Lei 9.784/99.

<sup>13</sup>MEIRELLES, Hely Lopes (2003: 69-70) apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed.- São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>14</sup> STJ, 2.ª Turma, RMS 12068/MG, Min. Francisco Peçanha Martins, DJ 11.11.2002 p. 169.

<sup>15</sup>STRECK, Lenio Luiz, OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

discussão, emendas, votação, sanção e veto, realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, decretos, resoluções etc<sup>16</sup>. Suas regras básicas se encontram no art. 59 e seguintes da Constituição Nacional.

Não obstante, é possível - até mesmo desejável, que cada ente federativo discipline seu próprio processo legislativo, adaptando-o as suas respectivas realidades.

Destarte, é nesse sentido que se passa a analisar o regramento do processo legislativo municipal e se a **Lei Municipal nº. 245/2012 e a Lei Municipal nº. 277/2016 da Câmara Municipal**, publicada na imprensa oficial, respectivamente em **25 de outubro de 2012 e em 17 de setembro de 2016**, se cumpriram os requisitos legais.

A despeito de a EC nº 19/98 não mais expressamente prever a regra da anterioridade na fixação dos subsídios do Poder Executivo, a Suprema Corte entende que **os municípios são autônomos na regulamentação de tal princípio**.

Sendo a **autonomia municipal** balizada pela Constituição Federal, seus princípios e aqueles constantes da Carta Estadual, nada obsta que as normas municipais contenham **previsões mais rigorosas** de regras que sejam decorrência expressa de princípios constitucionais explícitos ou implícitos.

A jurisprudência é firme nesse sentido:

ACÇÃO POPULAR - Anular os atos, consistentes em resolução e decreto legislativo pelos quais foram fixadas as remunerações dos Vereadores e prefeito - **Atos que fixaram as remunerações para a legislatura, descumprindo o disposto na Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara, bem como infringido o princípio da moralidade administrativa, devem ser declarados**

<sup>16</sup>SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. Malheiros - São Paulo, 2005.

nulos, tendo em vista sua manifesta ilegalidade<sup>17</sup>.  
(grifo nosso)

Assim, pautado na **concretude do princípio da moralidade administrativa**, a Lei Orgânica do município de Carrapateira PB (art. 34), impõe que a discussão e votação, ou seja, o devido processo legislativo, se encerre com a publicação das leis que dispõe sobre subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo e Legislativo sejam votados 30 (trinta) dias antes da eleição municipal, para vigorar para a legislatura subsequente. Confira-se:

art. 18º - A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal no último ano da legislatura, até 30 dias antes das eleições municipais, vigorando para a legislatura seguinte, observando o disposto na Constituição Federal, Estadual e nessa Lei Orgânica. (grifo nosso)

Destarte, a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, secretários municipais e vereadores, deveria ter ocorrido até a data máxima de **07 de setembro 2012 e 02 de setembro de 2016**, com a devida publicação na imprensa oficial.

Numa **interpretação teleológica** do referido comando, se percebe sua **finalidade moralizadora: Impedir que sua edição após o pleito eleitoral**, quando já se sabe quem são os eleitos e, conseqüentemente, destinatários do ato. A norma evita, assim, que **aliados políticos sejam beneficiados**, enquanto que os **adversários recebam tratamento desigual e injusto**.

No entanto, a Lei Municipal nº. 245/2012, foi publicada na imprensa oficial em **25 de outubro de 2012** e a **Lei Municipal nº. 277/2016**, só foi publicada em **17 de setembro de 2016**, destarte, contrariando a literalidade e o

<sup>17</sup>Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível n. 130.722-5 - Franco da Rocha - 3ª Câmara de Direito público - Relator Laerte Sampaio, v.u.

espírito do Regimento Interno e os princípios da **moralidade administrativa** e da **impressoalidade**.

Portanto, com a declaração de nulidade da Lei Municipal nº. 245/2012 e a Lei Municipal nº. 277/2016, deve prevalecer o pagamentos dos subsídios dos agentes políticos do município de Carrapateira PB, com parâmetro no art. 35, da Lei Orgânica Municipal, ou seja, **dezembro de 2012**, conforme dados divulgados pelo TCE PB, confira-se:

<p>Art. 35. <u>Não havendo a fixação da remuneração do Prefeito, Vice Prefeito e Vereadores, até a data prevista nesta Lei Orgânica, prevalecerá a remuneração do mês de dezembro da última legislatura</u>, sendo esse valor corrigido monetariamente pelo índice oficial de medida, à época, a inflação mensal. (grifo nosso)</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Pelo exposto, verifica-se que o princípio da **anterioridade** constitui simples explicitação do macro princípio da **moralidade administrativa**, este consagrado na Constituição Federal e invocado há muito para anular atos que versem sobre remuneração, se editados na mesma legislatura ou após as eleições. Assim, não resta alternativa ao Judiciário a não ser declarar a **nulidade** da Lei Municipal nº. 245/2012 e da Lei Municipal nº. 277/2016 da Egrégia Câmara Municipal de Carrapateira PB, por ofensa direta à Lei Orgânica Municipal, bem como a própria Constituição Nacional.

## II. 6 - DA DESPESA COM PESSOAL

Um dos mais importantes aspectos da gestão orçamentária é o do controle das despesas com pessoal. Inúmeros são os textos legislativos que visam à regulação da matéria, cuja observância é de caráter obrigatório para todos os entes da federação.

Assim, por reconhecer como verdadeira tal constatação, o legislador constitucional impõe,

no art. 169 da CRFB, regras moralizadoras no que tange ao aumento de despesa com pessoal nas três esferas de governo.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver **prévia dotação orçamentária** suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Grifou-se)

A norma do art. 169 se aplica, ensina PAULO LOBO TORRES<sup>18</sup>, a todos os funcionários e servidores, ativos ou inativos, independentemente de o respectivo regime ser estatutário ou seguir a CLT. A despesa suscetível de limitação abrange **qualquer gasto com pessoal**, seja a título de vencimentos e salários, seja sob a forma de gratificações, ajudas de custo ou indenizações.

Nesse sentido, decidiu o STF<sup>19</sup>, por meio da ADI 3.599, que o ato normativo que não obedece aos ditames do art. 169 da CRFB, **não poderá ser aplicado**. Veja-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. Leis federais 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Alegações de (...) inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). (...) A **ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica** não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, **impedindo tão somente**

<sup>18</sup>TORRES, Paulo Lobo. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo. Saraiva/Almedina, 2013.

<sup>19</sup>ADI 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21-5-2007, P, DJ de 14-9-2007.

a sua aplicação naquele exercício financeiro. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. (Grifou-se).

Logo, quando da elaboração do projeto de lei com o fito de majorar os subsídios do Poder Executivo, os vereadores, por meio da Comissão de Finanças e Orçamento<sup>20</sup> da Casa, deveriam elaborar parecer prévio acerca do preenchimento dos requisitos constitucionais - i) **prévia dotação orçamentária** e ii) **autorização específica na LDO** - instituídos pelo mencionado art. 169 da Carta Política.

**II.6.1 - DOS REQUISITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Nas palavras de HARRISON LEITE<sup>21</sup>,

a finalidade da LRF é que o Gestor aja com planejamento e transparência, a fim de evitar surpresas, prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio orçamentário. Daí que, imprescindível para atingir esse equilíbrio, é o estabelecimento de metas, seja em relação às receitas, seja em relação às despesas. E foi o estabelecimento de metas e percentuais um dos objetivos da LRF, ao fortemente atacar os gastos excessivos com despesas com pessoal, que ainda continuam sendo o maior desafio das Administrações, em virtude do forte apelo ao empreguismo que o setor público possui.

O aludido artigo 169 da Constituição da República foi regulamentado pela LC 101/00 (LRF), que criou normas de observância obrigatória para os entes federativos - normas de controle -, quando da criação ou majoração de despesa com pessoal. **Referida lei timbrou de nulidade plena a criação de ato em desacordo com suas premissas.**

De início, cumpre analisar o art.

<sup>20</sup>O art.45, p. ú, do RI dispõe a respeito da obrigatoriedade de criação da comissão de finanças e orçamento.

<sup>21</sup>LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5ª ed. Salvador. JusPODIVM, 2016.

21, *caput* da LC 101/2000:

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. (Grifou-se).

O art. 169 da CF, já comentado, refere-se a i) **prévia dotação orçamentária** e ii) **autorização específica na LDO**, para todo ato que acarrete aumento de despesa com pessoal.

De seu turno, o art. 17, *caput*, da LRF dispõe que "considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato **administrativo normativo** que fixem para o ente a **obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios**". Como a Lei Municipal nº. 245/2012 e a Lei Municipal nº. 277/2016 impõe uma obrigação para o Município por um **período de no mínimo 4 anos**, ela se amolda à previsão feita pelo art. 17, exigindo, para sua validade, o preenchimento dos seus requisitos.

Dando seguimento, afirma o § 1º do art. 17 que os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a i) **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes** e ii) **demonstrar a origem dos recursos para seu custeio**. Assim, a Câmara deveria ter demonstrado, quando da proposição do projeto de lei, a estimativa do impacto financeiro no exercício em que deva entrar em vigor no ano 2013 e (2014 e 2015) e no ano de 2017 e (2018 e 2019), além de demonstrar a fonte de custeio desse aumento de despesa.

Ato contínuo, o § 2º desse mesmo artigo dispõe que "para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de **comprovação** de que a despesa criada ou aumentada **não afetará as metas de resultados fiscais** previstas

no anexo referido no § 1º do art. 4º, **devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa**". Assim, deveria a Câmara comprovar que a despesa aumentada não afetaria as metas fiscais.

Pertinente admitir, neste ponto, que **por aumento permanente de receita leia-se o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 17, § 3º). Ou seja, a sociedade, já asfixiada pela pesada carga tributária que suporta, deve arcar com mais essa despesa de duvidosa legalidade.**

Ainda no que toca à comprovação dos requisitos exigidos no § 2º, informa o § 4º que está **deverá ser apresentada pelo proponente, contendo as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.** Assim, pelo comando, aquele que fez a proposição deveria apresentar tais premissas e metodologia para averiguação de sua compatibilidade com as leis orçamentárias de médio (LDO) e longo prazo (PPA).

Como decorrência lógica da cogência dessas normas, afirma o § 5º, **a despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º (aumento de receita ou redução de despesa), as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.**

Assim, *in casu*, tem incidência o art. 15 da LC 101/2000, que afirma ser **"consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17"** e também o art. 21, I, do mesmo diploma: **É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda 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.**

Assim, fechando a questão, a Lei Municipal nº. 245/2012 e a Lei Municipal nº. 277/2016 editada pela Câmara Municipal de Carrapateira PB, devem ser declaradas nulas, pois deveriam ter atendido, de forma cumulativa, os seguintes requisitos:

a) ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a despesa e nos dois subsequentes (art. 16, I), a qual será acompanhada das premissas e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, § 2º);

b) ser instruído com declaração do ordenador da despesa de que o aumento desta tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (art. 16, II);

c) demonstrar a origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º);

d) ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, § 2º);

e) atender ao disposto no § 1º do art. 169 da CF, que exige prévia dotação orçamentária suficiente e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas, relativamente à autorização na LDO, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Portanto, as referidas leis devem ser declaradas nulas de pleno direito.

**II.6.2 - DO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO.**

Dispõe o parágrafo único do art. 21 da LC 101/2000 que é nulo de pleno direito o ato que resulte

aumento de despesa nos 180 dias antes do término do mandato.  
Confira-se:

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. (Grifou-se).

De igual modo, se posiciona a maciça jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CÂMARA MUNICIPAL - VEREADORES - SUBSÍDIO - AUMENTO - ANTERIORIDADE - 180 DIAS - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - DESRESPEITO - LIMINAR - PAGAMENTO - SUSPENSÃO - PRESENÇA DOS REQUISITOS. **O art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade fiscal é categórico ao dispor que "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". Assim, desrespeitado o preceito acima referido, deve ser confirmada a liminar que determinou a suspensão do ato, tanto mais porque implica em dispêndio de patrimônio público cuja reversão é sempre difícil.**

(TJ-MG - AI: 10443130026315001 MG, Relator: Antônio Sérvulo, Data de Julgamento: 04/02/2014, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 18/02/2014) (grifo nosso)

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.

(TJ-MG - AC: 10386130007712004 MG, Relator: Sandra Fonseca, Data de Julgamento: 05/05/2015, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/05/2015)

**EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL -AÇÃO CIVIL PÚBLICA -AUMENTO REMUNERAÇÃO -LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: NÃO OBSERVÂNCIA-ATO NULO.** A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, neles incluídos os poderes executivo, legislativo e judiciário, além do Tribunal de Contas e Ministério Público. 2. **São nulos os atos que aumentam a despesa com pessoal que não observam os requisitos estabelecidos no art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** TJ-MG -Inteiro Teor. Apelação Cível: AC 10443130009980004 MG. 7ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, À UNANIMIDADE, EM NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO. Rel. DES. OLIVEIRA FIRMO. Publicada em: 30/03/2015.

De início, cumpre verificar que a

**nulidade se dá em relação ao momento de expedição do ato**, não em relação ao momento de produção de efeitos. Assim, **entre 5 de julho e 31 de dezembro do ano em que se encerra o final do mandato, não poderá ser expedido nenhum ato que tenha potencial para aumentar a despesa com pessoal**, mesmo que sua execução ocorra em momento posterior.

Registre-se que o fato pode se subsumir ao art. 359-G do Código Penal:

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)) Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Todo o exposto, resta cristalina a violação da Lei Municipal nº. 245/2012, publicada em **25 de outubro de 2012** e da Lei Municipal nº. 277/2016, publicada em **17 de setembro de 2016** ao parágrafo único do art. 21, da LC 101/2000, não havendo outra saída ao Judiciário senão sua declaração de nulidade, tendo em vista ser impossível sua convalidação.

<b>II.7 - PUBLICAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº. 245/2012, APÓS O RESULTADO DAS ELEIÇÕES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº. 213.524-1 SP. NULIDADE.</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Conforme se inferi a Lei Municipal nº. 245/2012, foi publicada na imprensa Oficial, em **25 de outubro de 2012**, ou seja, após o resultado das eleições municipais que ocorreram em **07 de outubro de 2012**, para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.

Cabe consignar que a fixação dos subsídios dos Agentes Políticos, devem ser estabelecidos antes das eleições, para evitar que aqueles que reeleitos - no caso os vereadores e Prefeitos, legislem em causa própria, fixando os

seus próprios subsídios.

Registre-se que este posicionamento é inclusive do Supremo Tribunal Federal, conforme ficou pacificado no julgamentos nos autos do Recurso Extraordinário nº. 213.524-1 SP, da lavra do eminente Ministro Marco Aurélio:

SUBSÍDIOS - VEREADORES. Longe fica de conflitar com a Carta da República acórdão em que assentada a insubsistência de ato da Câmara Municipal, formalizado após a divulgação dos resultados da eleição, no sentido de redução substancial dos subsídios dos vereadores, afastando o patamar de vinte e cinco por cento do que percebido por deputado estadual e instituindo quantia igual a quinze vezes o valor do salário mínimo.

(RE 213524, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 19/10/1999, DJ 11-02-2000 PP-00031 EMENT VOL-01978-02 PP-00242)

ADI. MEDIDA CAUTELAR. LEI E REGULAMENTO MUNICIPAL. AUMENTO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, PREFEITO E VICE-PREFEITO APÓS O RESULTADO DA ELEIÇÃO E NA MESMA LEGISLATURA. INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. **Viola a Constituição Estadual, lei e regulamento municipais que aumentam os subsídios dos vereadores, prefeito e vice-prefeito após o resultado das eleições e antes da próxima legislatura.** Precedente do STF. 2. Medida cautelar deferida.

(TJ-MA - ADI: 0548352014 MA 0010107-65.2014.8.10.0000, Relator: KLEBER COSTA CARVALHO, Data de Julgamento: 25/02/2015, ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 27/02/2015)

No caso específico dos vereadores, segundo observou o Ministro Marco Aurélio, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 213.524-1/SP, **a razão de se fixar o término da legislatura em curso, para o estabelecimento da nova remuneração, reside na busca a equidistância, obstaculizando, assim, procedimento que implique legislar em causa própria ou em prejuízo daqueles de facção política contrária.**

Por fim, consigne-se que o

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, expediu ofício circular as câmaras municipais, no intuito de orientar que os subsídios dos agentes políticos, fossem estabelecidos antes das eleições, sob pena de nulidade do ato normativo.

Portanto, a Lei Municipal nº. 245/2012, do município de Carrapateira PB, deve ser anulada seus efeitos, por infringir literalmente o princípio da moralidade administrativa.

**III - DA TUTELA DE URGÊNCIA - SUSPENSÃO LIMINAR DO ATO LESIVO**

Dispõe o art. 5º, § 4º da Lei 4.717/65 que **"na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado". A concessão da suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº. 245/2012 e da Lei Municipal nº. 277/2016 editada pela Câmara Municipal, até o julgamento final desta ação popular e sua manutenção na sentença, é salutar, vez que presentes os pressupostos fáticos e jurídicos a ensejar tal medida.**

Por tudo aqui já demonstrado, resta cristalizada a importância dos fundamentos jurídicos dos pedidos (*fumus boni iuris*). Quanto ao *periculum in mora*, a sua presença está comprovada pela evidência e certeza da lesão ao erário pela percepção de valores ilegal e inconstitucionalmente estabelecidos para os subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo e legislativo.

Por oportuno, frise-se que está também preenchido o requisito da reversibilidade, previsto no art. 300, § 3º, do Código de Processo Civil, pois, na remota possibilidade de improcedência desta ação a diferença dos valores poderá ser paga normalmente.

Importante ainda, ressaltar que **tais verbas**, segundo o STJ, são **irrepetíveis ou irrestituíveis**, dado seu **caráter alimentar**. A Corte Superior possui entendimento

pacífico no sentido de que é incabível a restituição ao erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública<sup>22</sup>. Isso mostra o **caráter urgente da medida**, pois sua postergação ou sua denegação podem ocasionar **danos irreparáveis aos cofres públicos**.

Tal medida visa tão somente a resguardar a eficácia da tutela requerida e concedida, espera-se, em decisão definitiva de mérito.

Diante do exposto, a concessão da medida liminar de forma cautelar é necessária para a conservação do direito aqui pretendido, ante a possibilidade de morosidade do aparelhamento estatal tornar ineficaz a pretensão buscada.

<b>IV - DO PEDIDO,</b>
------------------------

**EX POSITIS**, requer a Vossa Excelência:

a) O recebimento desta ação popular em todos os seus termos, nos moldes do art. 5º, LXXIII da CRFB e art. 1º da Lei 4.717/65 e **a expressa manifestação do Poder Judiciário acerca de todos os seus fundamentos;**

b) a concessão **inaudita altera parts** de liminar para que seja **suspenso o pagamento do aumento** do Prefeito, Vice-Prefeito, secretários municipais e vereadores concedido para a legislatura 2017-2020, pretendido pela Lei Municipal nº. 245/2012 e a Lei Municipal nº. 277/2016, com base no art. 5º, § 4º da Lei 4.717/65, até o julgamento final desta ação, sob pena de crime de desobediência e de apropriação indébita pelo gestor público, devendo prevalecer a remuneração de **R\$ 8.000,00** para a função de prefeito; **R\$ 4.000,00** para o vice-prefeito, **R\$ 1.500,00** para os cargos de Secretários

---

<sup>22</sup>STJ. 1ª Seção. REsp 1244182/PB, julgado em 10/10/2012.

Municipais e **R\$ 2.300,00** para os cargos de vereadores, conforme disciplina do **P. Único do art. 35, da Lei Orgânica Municipal;**

c) a devolução dos valores ilegalmente recebidos a título de subsídio, por parte dos beneficiários;

d) a **citação/notificação das seguintes pessoas** para, querendo, apresentar defesa e/ou prestar informações, nos moldes do art. 7º, § 2º, IV da Lei 4.717/65, do município de Carrapateira PB, Câmara Municipal de Carrapateira PB e todos os beneficiários, conforme qualificação supra;

e) A intimação do **representante do Ministério Público** para que possa acompanhar a presente ação, **apressar a produção da prova** e promover a eventual responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem;

f) a produção de todas as provas em Direito admitidas, quais sejam, prova documental, testemunhal, depoimento pessoal, pericial e as demais admitidas para elucidação dos fatos alegados, na fase própria, registrando, desde logo, a autenticidade dos documentos e anexos acostados a esta exordial;

g) a **declaração de nulidade da Lei Municipal nº. 245/2012 e da Lei Municipal nº. 277/2016**, expedidas pela municipalidade de Carrapateira PB, por ofensa à moralidade administrativa, à economicidade, à impessoalidade, além de contrariar os arts. 21, 15, 16 e 17, da Lei 101/2000 (LRF) e o **art. 34, da Lei Orgânica Municipal de Carrapateira PB**, além da Constituição Federal;

h) a total procedência desta ação popular, com a condenação dos Requeridos a devolver os valores recebidos indevidamente ao erário, a ser apurado em regular liquidação de sentença;

i) a condenação dos réus no pagamento de honorários advocatícios, na forma do art. 12 da Lei 4.717/65;

j) a **gratuidade** da prestação jurisdicional, nos moldes dos art. 5º, LXXIV da Constituição Nacional.

Dá-se a causa o valor de **R\$ 1.944.800,00** (um milhão e novecentos e quarenta e quatro mil e oitocentos reais).

Nesses termos,  
Pede deferimento.

Nova Olinda PB, em 01 de novembro de 2017.

**CARLOS CÍCERO DE SOUSA**  
Advogado, OAB/PB n.º 19.896.

**JOSÉ CÉLIO ERNESTO DA SILVA JÚNIOR**  
Advogado, OAB/PE n.º 37.491.

MM. Juíza,

Segue Manifestação Ministerial em anexo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA CUMULATIVA DE SÃO JOSÉ DE PIRANHAS**

**AÇÃO POPULAR Nº 0800394-06.2017.8.15.0221**

AUTOR: FRANCISCO DOS SANTOS PEREIRA NETO E OUTROS  
RÉU: MUNICÍPIO DE CARRAPATEIRA E OUTROS

**MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL**

**I – DOS FATOS:**

Tratam os autos de Ação Popular, com pedido de suspensão liminar do ato lesivo impugnado, formulada por FRANCISCO DOS SANTOS PEREIRA NETO E OUTRO em face do MUNICÍPIO DE CARRAPATEIRA E OUTROS, com a finalidade de declarar nulas as Leis Municipais nºs. 245/2012 e 277/2016, expedidas pela municipalidade de Carrapateira-PB, por ofensa à moralidade administrativa, à economicidade, à impessoalidade, além de contrariar os arts. 21, 15, 16 e 17, da Lei 101/2000 (LRF) e o art. 18, da Lei Orgânica Municipal de Carrapateira-PB, além da Constituição Federal, requerendo ainda a devolução dos valores indevidamente recebidos.

Alegam os requerentes que o as Leis Municipais nºs. 245/2012 e 277/2016 majoraram em R\$ 7.000,00 (sete mil reais) os subsídios do prefeito, R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) do vice - prefeito, em R\$ 500,00 (quinhentos reais) os subsídios dos secretários municipais, em R\$ 2.700,00 os subsídios dos Vereadores, comparado com os subsídios percebidos em dezembro de 2012, ferindo o Parágrafo Único do art. 18, da Lei Orgânica Municipal, além de não observarem as disposições cogentes, no que se refere ao trato de aumento de subsídios, contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Orgânica do Município e na Constituição Federal, ocasionando grave lesão aos cofres públicos municipais.

Aduzem, na inicial, que o ato é ilegal e lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa, requerendo a suspensão do ato em sede liminar, bem como a procedência da ação e consequente devolução dos valores recebidos.

Apontam que na legislatura 2017/2020 os prejuízos aos cofres públicos atingiriam a cifra de R\$ 1.944.800,00 (um milhão e novecentos e quarenta

e quatro mil e oitocentos) reais, tendo, em outubro de 2017, data da protocolização da presente ação, se contabilizado o prejuízo no valor de R\$ 405.000,00(quatrocentos e cinco mil reais).

A pretensão liminar, até o presente momento, não foi apreciada.

Vieram com vista. Eis o breve relatório.

## II- FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente há de se considerar o cabimento da presente Ação Popular.

O art. 5º, LX-LXIII, da CF/88, define que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Nestes termos, a Ação Popular constitui-se o remédio constitucional que tem por finalidade a defesa dos interesses difusos, reconhecendo-se aos cidadãos *uti cives*, e não *uti singuli*, o direito de promover a defesa de tais interesses. Nas palavras de PELLEGRINI<sup>1</sup>, “a ação popular garante, em última análise, o direito democrático de participação do cidadão na vida pública, baseando-se no princípio da legalidade dos atos administrativos”.

A Ação Popular constitui importante instrumento de democracia direta e participação política, destinado, assim, ao exercício direto da cidadania voltado à defesa de interesses difusos.

A natureza do ato ou da omissão do Poder Público a ser impugnado deve ser, obrigatoriamente, lesivo ao patrimônio público, seja por ilegalidade ou por imoralidade.

Observa-se que o ato que se pretende impugnar afronta os princípios e normas constitucionais e, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a própria Lei Orgânica do município de Carrapateira-PB.

Cabível, assim, a presente ação no caso, uma vez que inconstitucional as Leis nºs 245/2012 e 277/2016, sendo este o fundamento para suspender os efeitos do ato lesivo.

Quanto ao mérito, reza o artigo 37, *caput*, da nossa Carta Política Pátria, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98:

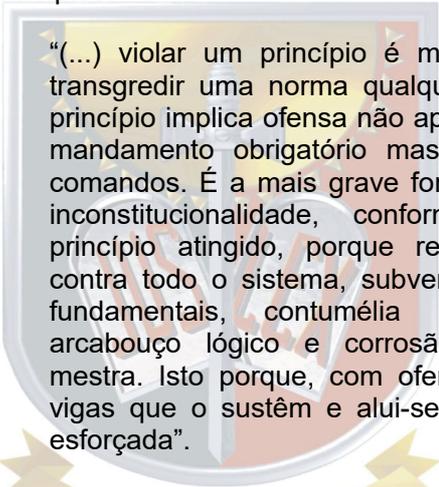
---

<sup>1</sup> A tutela jurisprudencial dos interesses difusos, Revista de Processo, São Paulo, n. 14-15, p. 38, abr./set. 1979

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Destarte, uma vez que a atividade do gestor público deve subordinação absoluta à lei, infere-se que a Administração Pública e seus agentes não têm livre disponibilidade sobre os interesses públicos, cabendo - lhes, apenas, gerir, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, nos termos dos objetivos predeterminados pelo ordenamento jurídico, compreendendo-se, assim, que estejam submetidos aos referidos princípios constitucionais, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade e interesse público.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> enfatiza o risco que há no descumprimento dos princípios:



“(...) violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda estrutura nelas esforçada”.

A Lei Orgânica do município de Carrapateira/PB (art. 18), impõe que a discussão e votação, ou seja, o devido processo legislativo que dispõe sobre subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo e Legislativo sejam votados 30 (trinta) dias antes da eleição municipal, para vigorar para a legislatura subsequente.

Art. 18 - A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal no último ano da legislatura, até 30 dias antes das eleições municipais, vigorando para a legislatura seguinte, observando o disposto na Constituição Federal, Estadual e nessa Lei Orgânica.

Como se observa, as Leis Municipais nº. 245/2012

<sup>2</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 943.

nº.277/2016 foram publicadas na imprensa oficial respectivamente em 25 de outubro de 2012 e em 17 de setembro de 2016, ou seja, em data além do prazo fixado na Lei Orgânica supra transcrita.

Sabe-se que o Poder Legislativo tem competência para fixar a remuneração dos seus agentes políticos. Entretanto, o ordenamento jurídico proíbe que os Vereadores atuem em causa própria, de modo que a fixação de reajuste dos subsídios deve-se dar numa legislatura para vigorar na subsequente.

A exigência constitucional de que o subsídio deve ser fixado em uma legislatura para vigorar naquela subsequente recebe a denominação de “regra da legislatura” ou “regra da anterioridade”, tendo a mesma sido reintroduzida no Brasil pela Emenda Constitucional nº. 25/2000.

Sob este prisma, a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

Quanto ao princípio da anterioridade, ou seja, a obrigatoriedade de fixação da remuneração em cada legislatura para a subsequente, portanto antes do conhecimento dos novos eleitos, que não vinha expresso na redação dada pela EC 19, de 1998, ao inciso VI do art. 29, observamos que voltou a ser introduzido explicitamente pela EC 25, 2000. De qualquer modo, sua incidência sempre foi inegável, com fundamento nos princípios da moralidade e da impessoalidade, que norteiam todos os atos da Administração Pública. Novamente inserido no texto constitucional, seu atendimento é de rigor, devendo as leis orgânicas municipais considerar sua imperatividade. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro / Hely Lopes Meirelles. 15. ed. Editora Malheiros. São Paulo, 2006. p. 627)

A limitação temporal tem o escopo de vedar que o agente público determine sua própria remuneração, o que vulnera os princípios basilares do Direito Administrativo, tais como moralidade e impessoalidade, que devem nortear todos os atos da Administração Pública, consoante o disposto no art. 37, 'caput', da Constituição Federal.

Veja-se o entendimento jurisprudencial sobre a matéria:

89088613 - INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUESTÃO DE ORDEM SUPERADA. LEI MUNICIPAL. AUMENTO DE SUBSÍDIO DE VICE-PREFEITO. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. FIXAÇÃO APÓS O RESULTADO DA ELEIÇÃO. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. INOBSERVÂNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE.

PRETENSÃO ACOLHIDA. 1. Atendido o [art. 948 do CPC](#) de 2015, a questão de ordem ficou superada. 2. O subsídio dos agentes políticos deverá ser fixado por Lei específica de iniciativa da Câmara Municipal para a legislatura subsequente. 3. Pelo princípio da anterioridade previsto para a fixação dos subsídios, a Lei mencionada deve preceder ao pleito eleitoral, para assegurar a moralidade e impessoalidade. 4. Logo, é inconstitucional a norma que aumenta o subsídio do Vice-Prefeito Municipal, após o resultado da eleição. 5. Incidente de arguição de inconstitucionalidade conhecido e acolhido para declarar a inconstitucionalidade do texto "...e o subsídio mensal do vice-prefeito corresponderá a R\$9.500,00 (nove mil e quinhentos reais)..." do art. 1º da Lei Municipal nº 1.610, de 2012, de Igarapé. (TJMG; ArgInc 1.0301.13.000587-1/003; Rel. Des. Caetano Levi Lopes; Julg. 08/02/2017; DJEMG 17/03/2017)

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 213524/SP, já assentou a necessidade da observância da anterioridade em relação à conclusão do processo eleitoral da lei que fixa os subsídios dos vereadores.

SUBSÍDIOS - VEREADORES. Longe fica de conflitar com a Carta da República acórdão em que assentada a insubsistência de ato da Câmara Municipal, formalizado após a divulgação dos resultados da eleição, no sentido de redução substancial dos subsídios dos vereadores, afastando o patamar de vinte e cinco por cento do que percebido por deputado estadual e instituindo quantia igual a quinze vezes o valor do salário mínimo. (STF - RE: 213524 SP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 19/10/1999, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 11-02-2000 PP-00031 EMENT VOL-01978-02 PP-00242)

Ainda, observa-se que os processos legislativos para aumento das remunerações dos agentes públicos mencionados (que ensejaram as Leis nº 245/2012 e 277/2016) desde o início foi viciado por desobediência ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe o seguinte:

Art. 21. (...)

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.

Note-se que este artigo é aplicável a todas as esferas de Poder, sendo que no Município, aplicam-se aos Poderes Executivo e Legislativo, nos termos do art. 1º, §§ 2º e 3º, inciso I, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.

(...)

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º. Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

É importante ressaltar que a possibilidade jurídica de limitações a todos os Poderes por meio de Lei Complementar em matéria de finanças públicas – inclusive estabelecendo requisito de validade/eficácia para aumento de despesa com pessoal – é prevista na Constituição Federal, em seus artigos 163, inciso I, e 169, cujas transcrições seguem abaixo:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas;

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Desta forma, é possível perceber que a observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal como condição de validade de qualquer ato dos entes federados que enseje despesas com pessoal – seja ele legislativo ou administrativo – é prevista constitucionalmente e, portanto, deve ser respeitada.

Em assim sendo, havendo ocorrido violação ao dispositivo do art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, é necessário que se reconheça a nulidade do aumento mencionado, conforme já decidiu o

Tribunal de Justiça do Espírito Santos:

49714226 - 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 subsídio 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)

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim se posicionou:

NULIDADE - LEI MUNICIPAL - CONCESSÃO DE AUMENTO DE VENCIMENTOS A AGENTES POLÍTICOS - INOBSERVÂNCIA DO PERÍODO DE PROIBIÇÃO A QUE SE REFERE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - OFENSA

À LC 101/2000 E À LEI 9.504/1997. Se a lei municipal concedeu aumento de vencimentos a agentes políticos (Prefeito, Vice e Secretários Municipais) nos dez últimos dias do mandato do Prefeito e Vice, evidenciada fica a violação do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, o que, em consequência, acarreta sua nulidade "pleno iure" (dela, lei municipal). O aumento de despesa com pessoal ocorrido nos 180 dias anteriores ao término do mandato do Prefeito e Vice ofende não só a LC 101/2000, mas também a Lei Federal 9.504/1997 – Lei Eleitoral. (APELAÇÃO CÍVELNº1.0000.00.303676-1/000)

Do corpo do acórdão, extrai-se o seguinte trecho do voto do relator:

Se é a própria LC 101 que determina a nulidade de pleno direito do ato "...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...", é de ser dado provimento ao apelo do Ministério Público.

Conforme bem ressaltado pelo valoroso Procurador Jacson Campomizzi, "...o dispositivo (...) visa evitar a edição de ato gerador de despesas para o próximo mandato, que ainda não teve oportunidade de planejar seu programa de governo, impedindo que esse novo governo não se torne engessado por despesa imposta por administração passada..." (f. 422).

E, sendo dado provimento à ação, a remuneração do Prefeito Municipal, Vice-Prefeito e Secretários retorna ao seu *status quo ante*, ou seja, volta a ser aquela determinada na legislação anterior, e, em consequência, condenam-se os referidos agentes políticos à devolução aos cofres públicos dos valores que receberam a maior.

Também neste mesmo sentido – de que deve ser reconhecida e declarada a nulidade de aumento concedido sem observância do preceituado no art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal –, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim se manifestou:

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. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0386.13.000771-2/004 - COMARCA DE LIMA DUARTE - APELANTES: 1º) MUNICÍPIO LIMA DUARTE - 2º) ARZENCLEVER GERALDINO SILVA, HUDSON ALTOMARE FERREIRA E OUTROS - 3º) CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICIPIO DE LIMA DUARTE E OUTROS - APELADOS: 1º) MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - 2º) THIAGO MAGELLA FONSECA SILVA, MARCELO ANTONIO DE CARVALHO, LUIZ ANTONIO DE OLIVEIRA, EDUARDO HARGREAVES SURERUS E OUTROS - 3º) OLIVIER DE PAULA CAMPOS, BIANCA ALVES VIEIRA, AMILTON DONIZETE DA CRUZ AGUIAR, JULIO CESAR NOGUEIRA - RELATORA: EXMA. SRA. DESA. SANDRA FONSECA)

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 nº 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. (TJMG, Apelação Cível 1.0592.08.011742-3/002, Relator: Desembargador Edilson Fernandes, DJe 13/11/2012)

Em assim sendo, percebe-se de forma clara a nulidade de pleno direito decorrente da ilegalidade no aumento concedido pelas Leis Municipais nº 245/2012 e 277/2016, publicadas em **25 de outubro de 2012 e 17 de setembro de 2016**, respectivamente, por vulnerar frontalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é lei complementar, de observação obrigatória por todos os entes da federação.

Desta forma, considerando que as Leis Municipais nº 245/2012 e 277/2016, foram publicadas em **25 de outubro de 2012 e 17 de setembro de 2016**, respectivamente, instituindo aumento de subsídios, e, portanto, aumento de despesa de pessoal, faltando menos de 180 (cento e oitenta) dias para o término do mandato do Prefeito Municipal e dos vereadores do município de Carrapateira; e, se a própria Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a nulidade de pleno direito do ato que resulta em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, é de rigor que seja reconhecida e declarada a ilegalidade do aumento dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais do Município de Carrapateira, voltando-se a situação aos status quo ante, qual seja, a legislação e vigor no mês de dezembro de 2012.

### III - DO PEDIDO LIMINAR

O direito fundamental à tutela jurisdicional assegura o direito a uma sentença potencialmente eficaz, capaz de evitar dano irreparável a direito relevante.

Demonstra – se urgente a concessão da medida liminar, a fim de se extirpar do cenário jurídico as leis guerreadas e obstar a clarividente lesão ao erário municipal, uma vez que se encontram presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e o do *periculum in mora*.

O primeiro requisito imprescindível à concessão da tutela satisfativa é facilmente constatado ao se verificar que a publicação das leis n.ºs. 245/2012 e 277/2016 se deram após as eleições municipais, em ofensa direta aos princípios da impessoalidade e da moralidade públicas.

Já o segundo requisito - *periculum in mora*, verifica-se em razão do dano que vem sendo causado ao erário municipal com pagamentos indevidos a os membros do Poder Legislativo Municipal, Prefeitos e Secretários. Obviamente, depois de verificada a ocorrência dos danos, será difícil o ressarcimento aos cofres públicos.

Assim, cabível também o deferimento da medida liminar requerida.

#### **IV - DO PEDIDO**

Ex positis, intimado a acompanhar a ação, nos termos do art. 6º, § 4º, e 7º, inc. I, da Lei 4.717/65, o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se pela regularidade do feito e pelo prosseguimento da presente ação, **pugnando desde já pela concessão do pedido liminar, nos moldes requeridos, pelas razões expostas.**

São José de Piranhas, 16 de abril de 2018.

Fabiana Pereira Guedes  
**Promotora de Justiça em Substituição Cumulativa**



**Poder Judiciário da Paraíba**  
**Vara Única de São José de Piranhas**

Vara Única de São José de Piranhas

0800394-06.2017.8.15.0221

AUTOR: FRANCISCO DOS SANTOS PEREIRA NETO, EMIDIO LEITE DE VASCONCELOS

RÉU: MUNICIPIO DE CARRAPATEIRA, CAMARA MUNICIPAL DE CARRAPATEIRA, MARINEDIA DA SILVA PEREIRA, JOÃO BATISTA, ELIZETH ALVES PERGENTINO, MAYRLLA DA SILVA PEREIRA, DAMIANA SILVINO BATISTA, ADRIANA DA SILVA, DAMAGUINA MENDES LUCAS, WEBERTON VIEIRA FERREIRA DE MENESES, ROZILENE DOS RAMOS SILVA, ZENILTON VIEIRA DE ARAUJO, MARIA DE FATIMA PEREIRA BEZERRA, DANIEL TAVARES DA SILVA, PATRICIA BATISTA VIEIRA, JOSE BATISTA DE ARAUJO NETO, CLERISTON VIEIRA FERREIRA DE MENESES, FRANCISCO ANTONIO FERREIRA, FRANCISCO BATISTA DE ARAUJO, JOSE MENDES DE ARAÚJO, KLEYLSON GALDINO BEZERRA, MARCOS ANTONIO TAVARES MENDES, SERAFIM CAVALCANTE PRUDENCIO, THUANA PEREIRA SILVA

## DECISÃO

Vistos.

Trata-se de ação popular proposta por **Francisco dos Santos Pereira Neto** e **Emídio Leite de Vasconcelos** em desfavor de Município de Carrapateira/PB, Câmara Municipal de Carrapateira/PB, Marineide da Silva Pereira (Prefeita), João Batista (Vice-Prefeito), Elizeth Alves Pergentino (Secretária Municipal), Mayrlla da Silva Pereira (Secretária Municipal), Damiana Silvino Batista (Secretária Municipal), Adriana da Silva (Secretária Municipal), Damaguina Mendes Lucas (Secretária Municipal), Weberton Vieira Ferreira de Meneeses (Secretário Municipal), Rozilene dos Ramos Silva (Secretária Municipal), Zenilton Vieira de Araújo (Secretário Municipal), Maria de Fátima Pereira Bezerra (Secretária Municipal), Daniel Tavares da Silva (Secretário Municipal) e Patrícia Batista Vieira (Secretário Municipal), José Batista de Araújo Neto (Vereador), Cleriston Vieira Ferreira de Meneeses (Vereador), Francisco Antônio Ferreira (Vereador), Francisco Batista de Araújo (Vereador), José Mendes de Araújo (Vereador), Kleylson Galdino Bezerra (Vereador), Marcos Antônio Tavares Mendes (Vereador), Serafim Cavalcante Prudêncio (Vereador) e Thuana Pereira Silva (Vereadora). Os autores **alegam que**, em síntese, as leis municipais n.245/2012 e n.277/2016 são nulas de pleno direito por violarem o parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois tramitaram e foram publicadas nos 180 dias anteriores ao final dos mandatos eletivos. **Pedem** a concessão de liminar “inaudita altera pars” para suspender os aumentos dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores para a legislatura 2017-2020; a gratuidade da prestação jurisdicional e outros pedidos de mérito. Atribuem à causa o valor de R\$1.944.800,00. Juntam documentos.

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório do necessário. **Fundamento e decido.**

A tutela de urgência será concedida quando existir a probabilidade do direito, o perigo de dano e a não existir perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão (art.300, CPC).

O artigo 5º da Lei da Ação Popular preceitua que o ato lesivo poderá ser suspenso liminarmente:

“**Art.5º** (“omissis”)

§4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 1977)”

(Lei Federal n.4.717/1965)

Pois bem.

Há probabilidade do direito.

O artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal é hialino ao preceituar que o ato expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato eletivo e que aumentar despesa com pessoal é nulo de pleno direito. “Vide”:

“**Art. 21.** É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

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.”

(Lei Federal Complementar n.101/2000) (sem grifos no original)

Não há dúvidas no texto legal. “In claris cessat interpretatio.”

Os autores demonstram com documentos que as leis municipais n.245/2012 e n.277/2016 foram publicadas nos dias 25/10/2012 (id.10562074) e 17/09/2016 (id.10562075).

Portanto, em cognição sumária, a norma jurídica é nula de pleno direito.

O perigo de dano está presente. O pagamento com supedâneo em norma jurídica nula de pleno direito indubitavelmente gera dano ao erário e à sociedade local. Ademais, há a dificuldade em ressarcir o erário, caso procedentes os pedidos, visto que alguns poderão não ter patrimônio para tanto. Consoante os autores, o prejuízo pecuniário seria na seara de R\$1.944.800,00 (um milhão, novecentos e quarenta e quatro mil e oitocentos reais).

Não existe o perigo de irreversibilidade, pois, caso cassada a liminar, o réu poderá receber seus subsídios/vencimentos.

Desnecessárias maiores delongas neste ensejo.

## **DISPOSITIVO**

Diante do exposto, **DEFIRO** a tutela de urgência, **SUSPENDO LIMINARMENTE OS EFEITOS** das leis municipais n.245/2012 e n.277/2016 de Carrapateira/PB e **DETERMINO** que os pagamentos dos subsídios/vencimentos sejam realizados com espeque na lei pretérita nos seguintes valores: Prefeito R\$8.000,00 (oito mil reais), Vice-Prefeito R\$4.000,00 (quatro mil reais), Secretários Municipais R\$1.600,00 (mil e seiscentos reais) e Vereadores R\$2.300,00 (dois mil e trezentos reais); nenhuma despesa com pessoal vencida ou vincenda (subsídios, vencimentos, férias, indenizações, 13º, horas extras **etc.**) – empenhada ou não – deverá ser paga fora destes parâmetros. **FIXO** a multa pessoal no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) por pagamento em desacordo com esta decisão, sem prejuízo de responder pelo crime de desobediência e responsabilização por ato de improbidade administrativa (arts. 10 e 11 da Lei Federal n.8.429/1992).

**CITEM-SE** os réus para, querendo, contestarem no prazo de 20 (vinte dias) (art.7º, IV, LAP). **INTIMEM-NOS** desta decisão.

**INTIMEM-SE** os contadores e os tesoureiros do Município e da Câmara para que se abstenham de praticar qualquer ato que viole esta decisão, sob pena de consumarem o crime de desobediência e responsabilização por ato de improbidade administrativa (arts. 10 e 11 da Lei Federal n.8.429/1992).

**INTIMEM-SE** as Procuradorias do Município e da Câmara Municipal.

**INTIME-SE** o Ministério Público (art.7º, I, “a”, LAP).

**ISENTOS** os promoventes, “a priori”, do recolhimento custas processuais (art.5º, LXXIII, CF).

**OFICIE-SE** ao Delegado de Polícia sobre a informação dos autores (id.10562065 – pág.23/24) de eventual crime positivado no artigo 359-G do Código Penal.

**CUMRA-SE COM URGÊNCIA E IMEDIATAMENTE.**

São José de Piranhas/PB, 16 de maio de 2018.

**Odilson de Moraes**

Juiz de Direito em Substituição

(assinado mediante certificado digital)