

O documento a seguir foi juntado aos autos do processo de número 0000045-38.2017.8.17.2110 em 26/04/2017 16:39:35 e assinado por:

- CARLOS ANTONIO DOS SANTOS MARQUES

Consulte este documento em:
<https://pje.tje.jus.br/1g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>
usando o código: **1704261637001840000019184878**
ID do documento: **19375399**



1704261637001840000019184878



Exma. Sra. Dra. Juíza de Direito da 2ª Vara Cível Comarca de Afogados da Ingazeira-PE.

Ref. Ação Popular nº 0000045-38.2017.8.17.2110

Réu: MUNICÍPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA

Autor: EMÍDIO LEITE DE VASCONCELOS E OUTROS

O MUNICÍPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA, já devidamente qualificado nos autos, por meio de seu Procurador Geral do Município, conforme cópia da portaria de nomeação em anexo, vem respeitosamente à presença de V.Exa., para contestar a **AÇÃO POPULAR**, promovida pelo Sr. **EMÍDIO LEITE DE VASCONCELOS e outros**, o que faz pelos seguintes fatos e fundamentos legais:

PRELIMINARES DA TEMPESTIVIDADE

O representante legal do Município de Afogados da Ingazeira-PE, foi citado e intimado da Ação Popular e da decisão de V.Exa., no dia **07.04.2017**, porém, não se localiza nos autos eletrônicos a juntada do Mandado Judicial, com a assinatura do Procurador Geral do Município de Afogados da Ingazeira-PE, nem do Sr. Prefeito.

Entretanto, por cautela, vem espontaneamente apresentar a contestação, como permite o art. 239 do NCPD.

DO MÉRITO



Ademais, antes de adentrar nos aspectos fático-processuais que compreenderão o cerne da presente contestação, se faz necessário transcrever a ementa do *decisum* que determinou a suspensão da Lei de n. 676/2016, *in verbis*:

Deferida a Justiça gratuita.

Trata-se de ação popular com pedido liminar ajuizada por Emídio Leite de Vasconcelos e outros em face do Município de Afogados da Ingazeira, alegando em síntese, que a Lei nº 676/2016, aprovada pela Casa Legislativa deste Município, afronta o disposto no art. 29, inciso V da CF e do artigo 21, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000, razão pela qual pede o reconhecimento de ato lesivo ao erário público, bem como a declaração de sua nulidade.

As partes são legítimas, tendo havido a comprovação da cidadania, nos termos do artigo 1º, §3º da Lei 4.717/65.

No que se refere à inclusão da Câmara Municipal no polo passivo, é cediço não possuir capacidade processual podendo, no entanto, defender em Juízo seus interesses institucionais próprios e vinculados à sua independência e funcionamento, como no caso dos autos.

Quanto ao pedido liminar, verifico que, em de agosto de 2016, entrou em vigor a Resolução 03/2016 que supostamente aumentou o subsídio dos vereadores do Município de Afogados da Ingazeira, afrontando o disposto no artigo 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

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.

Com efeito, verifica-se que a Lei nº 676/2016 não obedeceu ao lapso temporal de 180 dias exigido pela LC 101/2000 causando aumento de despesa para os exercícios financeiros seguintes.

Consigne-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como instrumento legal definidor de normas nacionais de finanças públicas, regulamentando, entre outros, o artigo 163 da CF/88 atendendo, igualmente, ao artigo 169 da CF/88, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar.

A regra básica da LRF (art. 15) direciona-se no sentido de que toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada de estimativa do impacto



orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

A aludida Lei introduziu algumas regras de final de mandato, e que devem ser observadas pelos gestores, envolvendo, dentre outros, os gastos com pessoal, contratação de operações de crédito, e endividamento.

Embora sejam diversos os fundamentos elencados pela parte autora, entendo como suficiente apenas o exposto nesta decisão para que seja apreciada a tutela de urgência, ficando, portanto, os demais elementos suscitados pendente de análise até a formação do contraditório.

Pelas razões acima expostas, constante nos autos e, DEFIRO O PEDIDO LIMINAR, por conseguinte, SUSPENDO OS EFEITOS FINANCEIROS DA LEI 676/2016, aprovada pela Câmara Municipal de Afogados da Ingazeira e referendada pelo Prefeito, devendo o subsídio do prefeito municipal, do vice-prefeito e dos secretários municipais serem pagos nos valores correspondentes aos da legislatura anterior (R\$ 14.500,00; R\$ 7.280,00 e R\$ 5.500,00, respectivamente), sob pena de multa no importe de R\$100.000,00 (cem mil reais).

CITE-SE o réu para contestar os pedidos no prazo comum de 20 dias (artigo 7º, IV), bem como intime-os desta decisão. Devendo estes, no mesmo prazo, juntar aos autos demonstrativo dos subsídios pagos, no mês de janeiro de 2017

INTIME-SE o Ministério Público, nos termos do artigo 6º, §4º da Lei 4.717/65.

1.1. DA HERMENEUTICA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 2000 (LRF) E A INAPLICABILIDADE A PREVISÃO DA LEI Nº 676/2016.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe inovações jurídicas que procuravam consagrar o “Estado democrático de direito”; dentre as quais, cabe destacar ao presente feito, **o processo legislativo e as normas jurídicas**, a fim de promover o dever-poder Estatal, galgando-se nos princípios da segurança jurídica e da legalidade.



As espécies normativas foram elencadas no art. 59, CRFB¹. Portanto, a lei complementar, objeto desta lide, constitui espécie normativa que da literalidade de sua nomenclatura, já se extrai a sua conceituação, ou seja, é a lei que tem como propósito promover a **complementação**, em regra, de temática constitucional.

Cumpra, ainda, esclarecer que o constituinte, originário ou reformador, destinou à lei complementar matérias taxativamente previstas na Constituição Federal, cuja temática possui uma importância mais relevante, motivo pelo qual exige-se um quórum diferenciado para sua aprovação.²

São duas as diferenças entre lei complementar e lei ordinária. A primeira é material, uma vez que somente pode ser objeto de lei complementar a matéria taxativamente prevista na Constituição Federal, enquanto todas as demais matérias deverão ser objeto de lei ordinária. Assim, a Constituição Federal reserva determinadas matérias cuja regulamentação, obrigatoriamente, será realizada por meio de lei complementar. A segunda é formal e diz respeito ao processo legislativo, na fase de votação. Enquanto o quórum para aprovação de lei ordinária é de maioria simples (art. 47), o quórum para aprovação da lei complementar é de maioria absoluta (art. 69), ou seja, o primeiro número inteiro subsequente à divisão dos membros da Casa Legislativa dos dois.³

No processo em testilha, os Autores pugnam pelo reconhecimento da nulidade da Lei Municipal nº 676/2016, na medida em que teria sido aprovada a contrapelo do que determina o parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000, ou seja, sem respeitar o prazo legal de 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.

Ocorre Excelência, que tais razões não devem prosperar porque não há o que falar na aplicabilidade do art. 21, parágrafo único, da LC 101/00⁴. *In casu*, eis que não se trata de

¹ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

² MORAES, Alexandre. Direito Constitucional, Atlas, Rio de Janeiro, 8ª ed. 2000, p.529.

³ MORAES, Alexandre. Direito Constitucional, Atlas, Rio de Janeiro, 8ª ed. 2000, p.529.

⁴ 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.



remuneração de servidor, mas sim fixação de subsídio de agente político nos termos do art. 29, V, “b” da CRFB⁵.

Ademais, a norma constitucional expressa no art. 29, V, da CF, que regula como deve ser estabelecida a forma remuneratória dos agentes aqui referidos, determina apenas que os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais sejam fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal e que observem o disposto nos arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. Tais dispositivos determinam que os detentores de mandatos eletivos, além dos Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais, devem ser remunerados por subsídio fixado em parcela única que observará o limite máximo geral do subsídio dos Ministros do STF, além de estabelecerem regras sobre a instituição de tributos.⁶

⁵ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos 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:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:



Logo, na mencionada previsão constitucional, **NÃO HÁ QUALQUER INDICAÇÃO DE QUE OS AGENTES POLÍTICOS DEVERÃO TER SEUS SUBSÍDIOS ALTERADOS NO PRAZO DE 180 DIAS**, regra que, em verdade, destina-se aos servidores públicos e não aos agentes políticos.

Portanto, conclui-se que a lei complementar em questão não tem qualquer aplicabilidade ou pertinência com a fixação de subsídio de prefeitos, vice-prefeitos e secretários; ATO VINCULADO e EXPRESSAMENTE previsto na exegese do art. 29, V, da CF.

Com efeito, para compreender com melhor exatidão os ditames da Lei complementar nº 101 de 2000, fundamental se faz uma análise hermenêutica da sua confecção, bem como a sua destinação, a fim de que seja esclarecida a sua aplicabilidade no caso em concreto.

A lei de responsabilidade fiscal, nomeadamente, lei complementar nº 101, foi sancionada em 4 de maio de 2000, a fim de impor uma mudança de filosofia do trato com o dinheiro público, ao passo que determina exigências ao gestor público para que este haja em completa consonância com os princípios éticos ligados à Administração, exigindo, portanto:

“(...) planejamento, equilíbrio financeiro, economicidade, produtividade, transparência, controle e responsabilidade. Seu foco é a festão fiscal, conceito que ampliou em relação ao uso corrente do termo, pois inclui nele aspectos relativos ao planejamento, ao orçamento, à programação financeira e ao fluxo de caixa; à receita, inclusive à tributação e à despesa; à execução orçamentária e financeira; à transferência; ao endividamento; ao patrimônio público e à previdência social”.⁷

Assim, a LRF veio para atender aos anseios da sociedade na promoção de maior zelo e maior controle dos gastos públicos para com o pessoal dos entes federativos: União; Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Desta feita, a LC nº 101, estabelece logo em seu artigo primeiro, quais serão suas diretrizes, que sistematicamente seriam:

- 1- a ação planejada e transparente em que se: previnem riscos e corrigem desvios;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

⁷ GUEDES, José Rildo de Medeiros. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p. 12.



- 2- Equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultado entre receita e despesas;
- 3- A obediência a limites e condições no que tange a: renúncia de receita;
- 4- Geração de DESPESAS COM PESSOAL, da seguridade e outras;
- 5- Dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive, por antecipação de receita, concessão de garantia e
- 6- Inscrição em resto a pagar.⁸

Com efeito, após tal introdução, acerca da finalidade e gênese da referida lei, passaremos a dar ênfase à análise do art. 21 da lei complementar que é, especificamente, o objeto desta ação.

Pois bem, de logo, cumpre ressaltar que o art. 21, encontra-se previsto na subseção II, intitulada de: “DO CONTROLE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL”. Pela própria titulação desta subseção, já se compreende, sem qualquer obstáculo, que a lei complementar promoveu regras específicas para o controle de **despesas de pessoal dos entes federativos**. Logo percebe-se que a mencionada subseção, em especial, a regra prevista no artigo 21 da LC, destina-se aos **AGENTES PÚBLICOS** e não aos **AGENTES POLÍTICOS**.

Ora Excelência, não basta a análise isolada do art. 21, parágrafo único; é fundamental, uma interpretação sistêmica deste com o ordenamento jurídico, para que se alcance o verdadeiro objetivo do legislador, qual seja: quando inexistir previsão específica acerca do controle dos gastos públicos a lei complementar será aplicada para estabelecer parâmetros de atuação do gestor público.

Nesse sentido é **preciso ter em mente que a lei complementar trata no art 21, apenas das restrições relativas às despesas com pessoal**. Tal previsão se faz absolutamente pertinente, uma vez que não existe legislação específica para tanto. Assim, nessa circunstância, a lei complementar nº 101, teria a sua finalidade preservada, na medida em que estabelece regras para o controle dos gastos públicos sobre situação que não há previsão específica, ou seja, acaso não houvesse a legislação complementar, estaríamos diante de **ATO DISCRICIONÁRIO DO GESTOR**, que poderia promover o aumento dos **subsídios do seu pessoal**, por seu livre arbítrio.

⁸ GUEDES, José Rildo de Medeiros. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p. 14/15.



Situação completamente diferente, seria valer-se da interpretação extensiva deste artigo, para aplicá-lo na previsão que trata dos subsídios dos AGENTES POLÍTICOS, ao passo que com relação a esses, existe EXPRESSA PREVISÃO CONSTITUCIONAL NO ART. 29. Sendo o ato de reajuste de subsídios dos agentes políticos municipais, **ATO VINCULADO**, que dispensa legislação complementar, na medida em que há um parâmetro objetivo para a sua aplicação.⁹

Em consonância com a tese acima explicitada, cabe, ainda, mencionar a lição de Antônio Giovani de Oliveira¹⁰:

“A Constituição Federal, como é cediço, prevalece sobre a legislação infraconstitucional, in casu, a Lei de Responsabilidade Fiscal. É que a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988 trouxe um regramento diferente daquele previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, norma infraconstitucional que entrou em vigor em 5 de maio de 2000. O regramento previsto no parágrafo único, do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal não se aplica no caso de fixação dos subsídios dos agentes políticos. Isto porque os regramentos previstos nos incisos V e VI, do artigo 29 da CF/88 não mencionaram nenhum prazo para a fixação dos referidos subsídios, somente recomendando que sejam feitos antes da realização das eleições municipais.”

O próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 204889 SP, já decidiu no sentido da única limitação temporal ao reajuste do subsídio dos prefeitos ser o final da legislatura, para que os novos valores possam vigorar a partir da subsequente, leia-se:

EMENTA Prefeito. Subsídio. Art. 29, V, da Constituição Federal. Precedente da Suprema Corte. 1. Já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da Constituição Federal é autoaplicável. 2. **O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente.** 3. Recurso extraordinário desprovido. (STF - RE: 204889 SP, Relator: MENEZES DIREITO, Data de Julgamento: 26/02/2008, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-088 DIVULG 15-05-2008 PUBLIC 16-05-2008 EMENT VOL-02319-05 PP-00992)

⁹ COLOPA, Gina. **A inaplicabilidade do art. 21, parágrafo único, da lei complementar nº 101, de 2.000, na fixação dos subsídios dos vereadores, 2015.** Disponível em: <<http://www.acopesp.org.br/artigos/Dra.%20Gina%20Copola/ginaartigo116.pdf>>

¹⁰ DE OLIVEIRA, Antônio Giovani. **Fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais – mandato 2009/2012 – aumento – parágrafo único do artigo 21 da lei de responsabilidade fiscal – não infringência.** Carmo do Rio Claro, disponível em <<http://giovaniasociados.com.br/artigos/FIXACAO-SUBSIDIOS-AGENTES%20POLITICOS-1.pdf>>



Seguindo a mesma vertente decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento da Apelação nº 994.07.127258-0-Botucatu, relator Desembargador ANTÔNIO CARLOS VILLEN, 10ª Câmara de Direito Público, julgada em 26/01/2010:

AÇÃO POPULAR. (...) Município de Pardinho. Subsídios do Prefeito e Vereadores. Leis que os majoraram. Observância da anterioridade exigida pelo artigo 29,VI, da Constituição Federal. Novos valores que não caracterizam excesso. Respeito ao princípio da moralidade. Lesividade não caracterizada. Sentença que, não obstante isso, julgou procedente a ação para declarar nulas as duas leis municipais em discussão, com base **no artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000. Dispositivo que não se aplica aos Prefeitos e Vereadores. Subsídios cuja fixação é disciplinada pela própria Constituição Federal.** Recurso oficial não conhecido e recursos voluntários improvidos para julgar improcedente a ação.

Outrossim, da decisão colegiada proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, destaca-se o voto do desembargador relator que esclarece que a anterioridade abordada no artigo 29 da CRFB, não é abrangida pela lei complementar nº 101/2000, leia-se:

“A anterioridade exigida pelo artigo 29, VI, da Constituição, à qual doutrina e jurisprudência atribuem o significado de anterior às eleições, foi observada pela Câmara de Pardinho, não caracterizado, portanto, também sob esse prisma, nenhum vício a macular a majoração de subsídios. Também aqui, assinala-se, foi respeitado, além do dispositivo constitucional, o princípio da moralidade. (...) **Entendo, em consonância com o parecer ministerial, que o dispositivo não se aplica aos prefeitos e vereadores. E isso porque se cuida de membros de poder, agentes políticos, cujos subsídios têm sua fixação balizada por dispositivos da própria Constituição Federal** (artigos 29, V e VI, e 29-A), não abrangida, por isso, pela restrição do artigo 21, parágrafo único, da LC 101/2000. Cumpre anotar, aliás, que a infração ao dispositivo legal não foi sequer alegada na inicial.”

Ademais, caso a lei complementar fosse aplicada aos AGENTES POLÍTICOS, estaríamos diante de determinação infraconstitucional, que afronta previsão constitucional, na medida em que o art. 29 não estabelece nenhum prazo específico para a realização de reajustes dos subsídios do prefeito e vice prefeito, devendo ser respeitada apenas a limitação do ajuste ser feito em uma legislatura para valer na seguinte.



Desta forma, concluímos que a LRF não tem aplicação no caso dos autos, ao passo que, no que diz respeito ao reajuste dos agentes políticos, o texto constitucional é INTEGRO e já apresenta previsão específica e vinculante.

Ante o exposto, resta patente a necessidade de reforma do julgado, na medida em que esta decisão fundamentou a concessão da liminar exclusivamente em decorrência da incidência do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000, dispositivo que, conforme exaustivamente discorrido, não se aplica no caso em apreço.

1.2. DAS DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE OS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS

De acordo com os ensinamentos do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, os subsídios deverão ser estipulados por lei específica, assegurando-se a revisão anual dos índices inflacionários, sempre em atenção ao art. 37, inciso X da CF.¹¹

Conforme exegese do art. 29, inciso V da CF, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal em consonância com os critérios galgados na Constituição Federal, nomeadamente, os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.¹²

A Carta Magna estabelece ainda, em seu art. 37, XI, que os subsídios dos agentes políticos não poderão exceder o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito. Ou seja, o teto aplicável aos Prefeitos é apenas o valor recebido pelos Ministros do STF que, no início do ano de 2016, estava em R\$ 33.763,00. Em relação ao Vice-Prefeito e os seus Secretários os subsídios terão como valor limite o subsídio do próprio prefeito.¹³

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: ed Malheiros. 14ª ed. 2016, p. 627 e 697)

¹² subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I

¹³ Constituição Federal: Art. 37, XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça,



De acordo com o art. 39, § 4º, os detentores de mandato eletivo, membros dos poderes, Ministros e Secretários Estaduais e Municipais, serão remunerados por subsídios fixados obedecendo o disposto no art. 37, X e XI da Constituição Federal.¹⁴

Tendo em vista o fato da Lei 676/2016 ter, em dezembro de 2016, aumentado o subsídio do prefeito municipal de Afogados da Ingazeira para R\$ 18.400,00; do vice-prefeito para R\$ 9.200,00 e dos secretários municipais para R\$ 7.000,00, vê-se que a demarcação de valores criada pela CF foi respeitada em sua totalidade.

1.3. DA QUALIFICAÇÃO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS COMO AGENTES POLÍTICOS

Como leciona o professor Bruno Magalhães os agentes políticos se dividem entre os que são eleitos, a exemplo do Presidente da República, Governadores, Prefeitos e Parlamentares, e os que são nomeados por esses últimos, como os Ministros, Secretários de Estado ou Secretários Municipais.¹⁵

Ressalte-se, inclusive, que a Constituição Federal, ao tratar dos subsídios dos Prefeitos e Vice-Prefeitos, foi expressa ao elencar também os Secretários Municipais no mesmo dispositivo, o que demonstra a incontestante natureza de agentes políticos dos mesmos.¹⁶

O próprio STF já ressaltou, em diversos julgados, a qualidade de agentes políticos dos referidos secretários, a exemplo da seguinte decisão:

AGRAVO REGIMENTAL EM MEDIDA CAUTELAR EM RECLAMAÇÃO. NOMEAÇÃO DE IRMÃO DE GOVERNADOR DE ESTADO. CARGO DE SECRETÁRIO DE ESTADO. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13.

limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

¹⁴ Art. 39, § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹⁵ MAGALHÃES, Bruno Barata. Agente político municipal e a Súmula Vinculante nº 13.. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2018, 9 jan. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12181>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

¹⁶ Art. 29, V subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos **Secretários Municipais** fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I



INAPLICABILIDADE AO CASO. **CARGO DE NATUREZA POLÍTICA. AGENTE POLÍTICO.** ENTENDIMENTO FIRMADO NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 579.951/RN. (...) (STF - Rcl-MC-AgR: 6650 PR, Relator: ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 16/10/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-222 DIVULG 20-11-2008 PUBLIC 21-11-2008 EMENT VOL-02342-02 PP-00277, grifos nossos)

Sendo assim, resta clarividente a necessidade de tratamento semelhante a ser dado aos Secretários de Estado no que se refere ao tempo de reajuste de seus subsídios, pois que, enquanto agentes políticos, também não têm sua revisão salarial submetida à Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre o tema veja-se o que expõe Antônio Giovani de Oliveira:¹⁷

“(...) os subsídios dos agentes políticos, aqui compreendidos o Prefeito, o Vice, o Presidente da Câmara, os Vereadores e os Secretários Municipais (...), devem ser fixados no último ano do mandato para vigorar no seguinte, pelos vereadores da Câmara Municipal. Esta fixação deve ser feita antes das eleições, para evitar que aqueles que forem reeleitos – no caso os vereadores - atuem em causa própria, fixando-se seus próprios subsídios. ”

1.4. OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA FUNÇÃO PÚBLICA

Como linha introdutória, a título de discussão, consigne-se que os princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes.¹⁸

O Direito Administrativo encontra-se regido por determinados princípios, alguns deles próprios também de outros ramos do direito público e outros deles específicos e enquadrados como setoriais. Alguns derivados do próprio Texto Constitucional, outros decorrentes da legislação infraconstitucional.

¹⁷ DE OLIVEIRA, Antônio Giovani. **Fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais – mandato 2009/2012 – aumento – parágrafo único do artigo 21 da lei de responsabilidade fiscal – não infringência.** Carmo do Rio Claro, disponível em <<http://giovaniassociados.com.br/artigos/FIXACAO-SUBSIDIOS-AGENTES%20POLITICOS-1.pdf>>

¹⁸ CRETELLA, José Júnior. Revista de Informação Legislativa, v. 97:7.



Desde cedo se percebe que os princípios sempre tiveram papel relevante no Direito Administrativo, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.

Na verdade, os dois princípios fundamentais, decorrentes da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo – liberdade do indivíduo e autoridade da Administração –, são os **princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular**, que, apesar de não serem específicos do Direito Administrativo, posto que informam todos os ramos do Direito Público, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais.¹⁹

A Constituição de 1988 inovou ao fazer expressa menção a alguns princípios a que se submete aos representantes da função pública, a saber os **princípios da legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade administrativa**, da **publicidade** e **eficiência** (art. 37, *caput*). Além disso, esparsas leis infraconstitucionais fazem expressa referência a princípios específicos de determinados processos, tal como ocorre com a Lei n. 8.429/92.

O **princípio da legalidade** ganhou ares de unanimidade com o advento do movimento racionalista. De forma ampla, o princípio mencionado exprime a ideia de lei como ato supremo e preponderante sobre qualquer direito de outra natureza.²⁰ Consagrado no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, garante aos cidadãos que estes somente por lei poderão ser obrigados a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa.

A legalidade impõe-se nas relações processuais como nos atos do Poder Público de uma maneira geral, isto é, toda atividade processual desenvolve-se, nos termos em que fora prevista previamente em lei, seja nos procedimentos administrativos preliminares, seja no processo administrativo de controle interno da legalidade dos atos administrativos ou no processo judicial. A legalidade é a morada da igualdade e se espalha por todo o Direito.²¹

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia. Curso de Direito Administrativo. Editora Atlas: São Paulo. 2010. P. 36.

²⁰ ZAGREBELSKY, Gustavo. Il diritto Mite. Legge, Diritti, Giustizia. Torino: Einaudi, 1992. P. 24.

²¹ Entende Hugo de Brito Machado Segundo que “*Embora consagrado na doutrina e na jurisprudência o uso da expressão princípio da legalidade, na verdade não se trata de um princípio, mas de uma regra (...). Não se tem aqui a posituação direta de um valor, que deverá ser atendido na medida do possível, sendo sopesado com outros que lhe são antagônicos à luz de cada caso concreto, como é o caso da capacidade contributiva, da justiça, da segurança, da proteção à livre iniciativa, ao meio ambiente, ao pleno emprego, da economia e instrumentalidade processuais, da efetividade da tutela jurisdicional, etc. Não. A legalidade estrutura-se tal como as regras jurídicas, e*



Pressuposto da certeza e da segurança do Estado de Direito, a legalidade assegura que somente a lei, como norma representativa da vontade popular, pode criar fatos jurídicos, deveres e sanções. A legalidade protege a esfera privada contra os arbítrios do poder.²² Sendo assim, o cidadão só poderá fazer ou deixar de fazer alguma coisa, exprimindo uma obrigação de fazer ou de não fazer, mediante lei. Essa norma é considerada como uma emanção do Poder Legislativo, lei formal. Assim, o citado princípio impede o arbítrio e a tirania por parte dos entes estatais. No intento de preservar a liberdade na sociedade, somente lei em sentido formal, oriunda do Poder Legislativo, dentro de seu procedimento normogênico, pode exigir uma obrigação.

No caso em apreço, tem-se que os agentes políticos atuaram em estrito cumprimento da competência legislativa que lhes cabe, dentro de todos os parâmetros legais, que regem o ato administrativo, em especial, por estar em estrita correspondência ao texto constitucional. Portanto, evidente que atuaram em cumprimento do princípio da legalidade, razão pela qual não há qualquer controle de legalidade a ser realizado pelo Judiciário.

Com efeito, cumpre esclarecer que a regra é a manutenção da separação dos poderes (que são autônomos e independente entre si),²³ sendo o controle de legalidade, situação excepcional, na qual cabe ao Poder Judiciário intervir na espera do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Assim, como no caso em testilha, não há ilegalidade a ser controlada, não há por sua vez fundamento para intervenção no âmbito de atuação do Legislativo.

Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da Administração Pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal. **[ADI 5.468, rel. min. Luiz Fux, j. 30-6-2016, P, Informativo 832.]**

No que diz respeito ao **princípio da impessoalidade** instituí que a atuação do agente público deve pautar-se na ausência de subjetividade, **ficando impedido de se inclinar a interesses pessoais, próprios ou de terceiros.**

a sanção para o ato desprovido de amparo legal é a nulidade. Não existem, ou pelo menos não devem existir, temperamentos.” MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Processo Tributário. São Paulo: Atlas, 2004. p.39.

²² RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. *Processo Administrativo Tributário*. 2ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2003. p.38.

²³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



Em Carvalho Filho, a impessoalidade objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve aplicar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica, representando uma faceta do princípio da isonomia.²⁴ Em Mello, o princípio da impessoalidade “traduz a ideia de que a Administração deve aplicar aos administrados que sem discriminações”.²⁵

Pois bem, pugna-se pela atenção ao mencionado princípio, apenas para que se esclareça que, tendo o aumento dos subsídios se pautado em critérios estritamente legais, não há como se imputar que a Lei nº 676/2016 fugiu a esfera do interesse público para configurar anseio de interesse particular dos parlamentares.

Desta sorte, extrai-se que a resolução não ocasionou dano ao erário, não representou alcance de anseio particular dos vereadores e muito menos configurou descumprimento da legislação vigente.

O **princípio da moralidade**, por sua vez, exige que o representante do poder público pautar sua atuação conforme os princípios éticos aceitáveis socialmente, estando relacionado com a ideia de honestidade e exigindo a estrita observância de padrões éticos. **Tal princípio consiste em obrigar aqueles que compõem a Administração Pública a não se ater apenas à legalidade dos atos, mas também averiguar se o ato é honesto ou desonesto.** Nesse diapasão, com o intuito de acentuar ainda mais este conceito, a Constituição Federal de 1988 trouxe expressamente tal princípio.

Nesse passo aduz Carvalho Filho que “O princípio da moralidade impõe que o parlamentar não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta”.²⁶ Nesse mesmo contexto corrobora Di Pietro ao assinalar que o conteúdo do ato determinado contraria o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições.

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009. P. 20.

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. p. 114.

²⁶ FILHO. José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 26º ed. São Paulo: ed. Atlas, 2013. p. 21.



Não há como se imputar ao presente caso quebra do princípio da moralidade, quando o ato de confecção e aprovação da resolução se deu seguindo os parâmetros legais, bem como não representou excesso, tratou-se de ato extremamente razoável e pertinente à atualização necessária dos subsídios dos agentes políticos.

Assim, para além das razões, acima explicitada, tem-se que a Lei nº 676/2016 não representa ato administrativo contra *legis*, tão pouco imoral ou que contrarie o interesse público, ao passo que os valores de reajustes fixados na resolução estão em consonância com os ditames constitucionais.

1.5. DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS AUTORIZADORES DA TUTELA DE URGÊNCIA.

Conforme a redação do art. 300 do Código de Processo Civil/15, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Conforme elucida Marinoni, a tutela antecipada pode ser utilizada para combater um “perigo de dano”, como também, um “perigo de ilícito”.²⁷ Está o juiz autorizado a tutelar de forma atípica o direito, utilizando das providências que entender como as mais adequadas e necessárias.

No presente caso, não há qualquer indício de probabilidade de direito, nem tão pouco, fora apresentado qualquer elemento que evidencie o perigo de dano, ao passo que a confecção da Lei nº 676/2016, encontra-se em sintonia com o texto constitucional.

A tutela de urgência apenas torna-se necessária para proteger o ordenamento jurídico de possíveis fraudes ao seu conteúdo, ocorre que no processo em epígrafe, tal circunstância não restou evidenciada.

Sendo assim, diante da ausência do iminente risco de burla aos ditames normativos regentes do processo civil, deve V.Exa., revogar a liminar concedida, bem como impedir atentados ao regime normativo pátrio, ademais por representar uma quebra de autonomia entre o poder legislativo e o judiciário, ao passo que o caso em testilha não representaria um controle de legalidade.

²⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. Antecipação da tutela. P. 90-91



Registra-se que tal fato ensejará grave prejuízo ao processo legislativo Municipal promovendo um desequilíbrio entre os Poderes Legislativos e Judiciais violando os princípios da legalidade e da autonomia, conforme explicitado neste recurso.

O órgão *ad quem* ao analisar a presente demanda deverá ter em mente que o que se busca proteger é a licitude do processo legislativo, impedindo que atos atentatórios ao pleito sejam praticados.

Conforme pontua Marcelo Abelha: as situações de urgência precisam ser rapidamente debeladas, sob pena de o risco que surge iminente deixar de ser abstrato e passar a ser concreto, tornando inútil e sem razão de ser uma proteção tardia.²⁸ Portanto, as situações de urgência são identificadas pela presença de fato que cause risco de dano ao processo ou ao bem da vida tutelado.

Assim, respeitando a decisão de V.Exa., porém, entendendo pela carência do caráter urgente da medida, a probabilidade do direito resta ausente. De igual modo, o perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo não serão comprometidos ante a confecção da Lei nº 676/2016. **Desta feita, pugna-se pela reforma da decisão proferida, em sede de liminar, no presente processo, a fim de que seja restaurada a regular vigência da Lei Municipal objeto desta lide.**

2. PEDIDOS

Ante ao exposto, requer o Réu que Vossa Excelência:

- a. receba a presente contestação(art. 239, §1º, NCPD);
- b. que se proceda a suspensão dos efeitos da Decisão proferida em sede de liminar
- c. E ao final, no julgamento do mérito, julgue a presente Ação Popular, totalmente improcedente.

Seguem, em anexo, o diploma do prefeito e portaria de nomeação do Procurador Geral do Município.

²⁸ ABELHA, Marcelo. Manual de Direito Processual Civil. 6º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. P. 405.



Nesses termos,

Pede provimento.

Afogados da Ingazeira-PE, 26 de abril de 2017.

Carlos Antônio dos Santos Marques
Procurador Geral do Município
OAB-PE 14.201