

O documento a seguir foi juntado aos autos do processo de número 0000588-88.2017.8.17.3420 em 07/12/2017 19:09:51 e assinado por:

- JOSE CELIO ERNESTO DA SILVA JUNIOR

Consulte este documento em:  
<https://pje.tje.jus.br:443/1g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>  
usando o código: **17120719065540500000025969130**  
ID do documento: **26286352**



17120719065540500000025969130

À VARA ÚNICA DA COMARCA DE TABIRA, ESTADO DE PERNAMBUCO

**EMÍDIO LEITE DE VASCONCELOS**, brasileiro, casado, empresário, CPF: 415.361.934-53, título de eleitor 0192 8877 0884, com endereço Rua 15 Novembro, 315, Centro, Afogados da Ingazeira/PE, CEP 56800-000, por intermédio de seus advogados, que ao final subscrevem, legalmente constituídos por instrumento de mandato anexo, com escritório localizado na Rua José Lourenço Filho, 512, CEP: 58.798-000, Centro, Nova Olinda/PB, e-mails: carlos.cicero84@hotmail.com/jose.celio.jr@gmail.com, vem propor

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

Em face da prática de ato ilegal e imoral que ocasiona danos ao Município de Tabira/PE.

**REQUERIDOS:**

**Município de Tabira**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ 10.349.041/0001-41, com sede na prefeitura municipal, localizada na Rua Albertina Xavier Pires, 239 - Centro - Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**Câmara de Vereadores de Tabira**, órgão público deste município, com CNPJ: 11.463.213/0001-76, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**ALAN GUTEMBERG XAVIER DE LIMA**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**ARISTOTELES CEZAR DE SOUZA MONTEIRO**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**DJALMA NOGUEIRA SALES**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**EDILSON OLIVEIRA DA SILVA**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**GABRIEL KLEBER PEREIRA DE MELO**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**HELENO ALDO DE SANTANA**, com endereço na Rua José Justo dos Santos -

Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**JOSE CARLOS MENEZES**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**MARCILIO FERNANDO VALADARES VIEIRA PIRES**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**MARCOS ANTONIO DA SILVA**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**MARIA CLAUDICEIA ROCHA DE MELO GALDINO**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**MARIA NELLY DE LIMA SAMPAIO BRITO**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000.

## 1. DOS FATOS

Em **26 de agosto de 2016**, o Município de Tabira editou a Lei municipal nº **829/2016**, “fixando” os subsídios dos cargos de Vereador entre **25% e 30% do subsídio vigente dos deputados estaduais**. Essa lei teve o condão de revogar o sistema remuneratório anterior, que, à época, havia fixado os subsídios dos Vereadores em **R\$ 6.012,00**.

Assim, a câmara legislativa, no ano de 2016, aprovou o projeto de lei e o Executivo sancionou, estabelecendo um **valor variável** para os vencimentos dos vereadores do Município para a próxima legislatura.

Dessa forma, **os vereadores da legislatura vigente (2017-2020) é que decidem o quanto irão perceber a título de subsídio**, visto que a Lei 829/2016 não o fez, estabelecendo um limite mínimo e um limite máximo, contrariando, assim, o **princípio da anterioridade**.

Pois bem, atualmente cada vereador percebe remuneração de **R\$ 6.800,00**, conforme a folha de pagamento do órgão, mesmo sem autorização legal.

Ao final da legislatura, se mantido o valor que os próprios vereadores eleitos escolheram para receber, **a despesa com aumento ilegal custa ao erário o importe de R\$ 416.064,00**.

Há de se frisar ainda, que essa despesa criada foi feita durante o período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que nenhum ato que aumente a despesa com pessoal poderá ser expedido nos **180 dias finais do mandato de membro de poder**.

Destarte, conforme se passa a aduzir, a **Lei municipal nº 829/2016**, com a devida vênua aos membros Legislativo, não pode continuar a produzir efeitos no mundo jurídico,

dado que afronta diversos princípios orçamentários e da boa gestão pública.

## 2. DO DIREITO

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 tosquiarem 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>.

Cumpram-se 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 exercício da

---

1 FAORO, Raymundo. **Formação do patronato político brasileiro**. — 5. ed. — São Paulo: Globo, 2012.

2 VIEIRA, Evelise Pedrosa Teixeira Prado. **Remuneração dos Agentes Políticos Municipais**.

3 VIEIRA, Evelise Pedrosa Teixeira Prado. **Remuneração dos Agentes Políticos Municipais**.

cidadania.

É com base nisso que se entende que deva ser analisada e julgada a Lei municipal nº 829/2016, que estabeleceu um valor variável para o subsídio dos vereadores do Município de Tabira/PE.

## DO CABIMENTO

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

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** e **ressarcimento** dos danos causados ao erário municipal.

## DA NATUREZA JURÍDICA DA LEI MUNICIPAL Nº 829/2016

**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 atos normativos que se busca anular com essa ação popular são **leis em sentido formal**.

No entanto, apesar de lei em sentido formal, **a natureza jurídica da Lei municipal nº 829/2016 é de típico ato administrativo**. É que, embora seja exigido constitucionalmente a edição de lei a disciplinar os subsídios do Poder Executivo e Legislativo, **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>, para quem

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

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. – São Paulo: Atlas, 2015, p. 596.

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

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

**inconstitucionalidade de um ato normativo** seja objetada em ações individuais ou coletivas (não em ações diretas de inconstitucionalidade, apenas), como **causa de pedir** (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 SUBSEQÜENTE. 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 subseqüente. C.F., art. 29, V. Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para viger 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.

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 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 de constitucionalidade.<sup>10</sup>

<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

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

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 nº 829/2016, expedida pelo Município, típico ato administrativo, é possível de controle judicial nos seus elementos, a saber, competência, forma, finalidade, motivo e objeto. Sendo assim, não há óbice ao controle judicial da referida lei mediante ação popular.**

## 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: 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:

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



**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, faz jus a gratuidade judiciária o autor popular.

## DA LEGITIMIDADE PASSIVA

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 no polo passivo desta ação popular inicial e principalmente o Município pois os atos praticados pelos agentes públicos, nessa qualidade, são atribuídos ao próprio ente e eventuais desfalques nos cofres públicos, sejam decorrentes de sucumbência ou da improcedência desta ação, caso em que serão mantidos os subsídios do Poder Executivo, terão de ser suportados pelo ente federativo.

A esse respeito, insta frisar a posição processual do Município nesta demanda. Confira-se o que dispõe o art. 6º, § 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**, ou, se preferir, pode contestar os pedidos, ou ainda pode quedar-se inerte.

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>.

A esse respeito, no MS 24.575/DF<sup>15</sup>, de relatoria do Min. EROS GRAU, o STF fixou tese no sentido de que, em se tratando de **ato administrativo complexo**, todas as pessoas responsáveis por sua edição devem ser notificadas.

Quanto às pessoas físicas que deverão figurar no polo passivo da presente ação, não há necessidade de maiores considerações. Deverão figurar aqueles diretamente beneficiados.

## 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. Confira-se:

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;

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

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

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

15 STF, Tribunal Pleno, MS 24.575/DF, Rel. Min. Eros Grau, DJ 04.03.2005, p. 12.

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>16</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>17</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 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 dos projetos de lei com o fito de majorar os subsídios dos agentes políticos municipais, os vereadores, por meio da Comissão de Finanças e Orçamento 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, sob pena de nulidade dos atos que majoraram os subsídios.

## DOS REQUISITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Nas palavras de HARRISON LEITE,<sup>18</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

16 TORRES, Paulo Lobo. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo. Saraiva/Almedina, 2013.

17 ADI 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21-5-2007, P, DJ de 14-9-2007.

18 LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5ª ed. Salvador. JusPODIVM, 2016.

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.**

Veja-se.

De início, cumpre analisar o art. 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 829/2016** 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 suas validades, 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 e nos dois subsequentes, além de demonstrar a fonte de custeio desse aumento de despesa. No entanto, como se verá, essa regra não foi obedecida, pois o Município extrapolou o limite legal com a despesa total com pessoal.

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 esta **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 829/2016**, deve ser declarada **nula** ou ter seus **efeitos declarados nulos**, 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.

## 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 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 junho 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.

*In casu*, o valor das despesas com majorações ilegais dos subsídios concebidos no ano de 2016 para a legislatura (2017-2020), chega a **R\$ 416.064,00**.

Nesse sentido é jurisprudência do STJ:

[...] 3. No mais, note-se que a LC n. 101/00 é expressa ao vedar a **mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular** do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal.

4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio “só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei”. **Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão.**

5. E mais: **tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público**, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da

Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, 1 e 2º da lei referida. (STJ - REsp: 1170241 MS 2009/0239718-3, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 02/12/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/12/2010). (Grifou-se)

Há de se colacionar, ainda, importante **precedente da 1ª vara cível da comarca de Afogados da Ingazeira/PE**, que, invocando o art. 21, parágrafo único, da LRF, deferiu medida liminar suspendendo aumento do legislativo no período de 180 dias do final do mandato:

Com efeito, verifica-se que a Resolução 03/2016 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, DEFIRO O PEDIDO LIMINAR constante nos autos e, por conseguinte, SUSPENDO OS EFEITOS FINANCEIROS DA RESOLUÇÃO 03/2016, editada pela Câmara Municipal de Afogados da Ingazeira, devendo o subsídio dos vereadores ser pago no valor correspondente ao da legislatura anterior (R\$ 6.012,70), sob pena de multa no importe de R\$100.000,00 (cem mil reais)<sup>19</sup>.

Esse posicionamento foi seguido também nos seguintes processos: Em

**Pernambuco:** 0000899-23.2017.8.17.2210; 0000089-32.2017.8.17.3250; 0000581-24.2017.8.17.3250. Na **Paraíba:** 0801191-56.2017.8.15.0261; 0800479-73.2017.8.15.0000; 0800641-50.2017.8.15.0491.

Por todo o exposto, resta cristalina a violação da Lei municipal nº 829/2016 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.

## DA VEDAÇÃO AO ESTABELECIMENTO DE UM TETO REMUNERATÓRIO PELO LEGISLADOR MUNICIPAL

A Lei municipal nº 829/2016, como se nota, não fixa a remuneração dos parlamentares para a próxima legislatura, ao revés, ela **cria uma margem para que a legislatura vigente escolha o quantum remuneratório dentro dos limites estabelecidos.** Veja-se seu teor:

Art. 1º – Os subsídios dos vereadores do Município de Tabira, para a legislatura 2017/2020, nos termos do art. 29, VI, “b” da Constituição Federal corresponderá ao valor de **no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) e no máximo até 30% (trinta por cento)** do subsídio vigentes dos deputados do Estado de Pernambuco. (Grifou-se)

Acontece, porém, que a competência para se estabelecer piso ou teto remuneratório de agentes públicos é do legislador constitucional, como o fez, por exemplo, na Emenda Constitucional nº 41 de 2013, que alterou o art. 37, XI da Carta Magna. Assim, **somente a Constituição da República pode tratar do teto do funcionalismo, sobretudo dos agentes políticos.** Com efeito, dispõe o aludido artigo que

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;



Nessa linha, com o fito de conferir maior lisura no trato da coisa pública, a Carta Política também estabeleceu um subteto remuneratório para o subsídio dos edis municipais, que varia de acordo com a quantidade de habitantes do Município. No caso tabirense, esse limite é de até 30%<sup>20</sup> do que for fixado para os deputados do Estado de Pernambuco. Confira-se o art. Art. 29, VI, b, da Constituição nacional:

b) em Municípios de dez mil e um a cinqüenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais.

Por outro viés, a Lei Maior também estabelece limites remuneratórios variáveis ao sabor da capacidade arrecadatória de cada ente (art. 29, VII) ou da conjugação de desses dois critérios anteriores – populacional e arrecadatório (art. 29-A, I). Veja-se o arts. 29, VII e 29-A, I, e 29, § 1º, respectivamente:

VII – o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de **5% (cinco por cento) da receita do Município;**

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao **somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159**, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - **7%** (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes

[...]

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de **70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.** (Grifou-se)

Do cotejo da exposição feita acima, infere-se que o teto remuneratório dos subsídios dos parlamentares municipais já está posto pela Constituição Federal, e encontra quatro limites, a saber, i) 30% dos subsídios dos parlamentares estaduais; ii) 5% da receita do Município; iii) 7% da receita tributária e das transferências, com base na população e levando-se em conta a totalidade de gastos com pessoal do Poder Legislativo e iv) 70% da folha de pagamento da Câmara, incluído os gastos dos subsídios dos vereadores.

Portanto, **não compete à Câmara Municipal estipular teto para o subsídio dos vereadores – principalmente mediante resolução, sob pena de usurpar a competência do legislador constitucional. In casu, a Lei municipal nº 829/2016 deve ser tida por**

20 Segundo o IBGE, a população de Tabira é de 26.427 habitantes, conforme o censo de 2010. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=261460>. Acessado em 06/12/2017.

**inconstitucional na via incidental** – inconstitucionalidade formal, sob pena de produzir efeitos catastróficos aos cofres públicos.

Neste caso, trata-se de **inconstitucionalidade formal subjetiva**, isto é, aquela em que os vícios traduzem defeito de formação do ato normativo, pela **inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência**<sup>21</sup>. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

Assim sendo, **a barreira estabelecida na Constituição Federal é intransponível**, de modo que o legislador municipal, **seja através de lei ou ato administrativo normativo, como é o caso, não pode usurpar a competência reservada ao legislador constitucional, sob pena de derrogação da própria Constituição da Federal.**

Em conclusão, deve prevalecer a remuneração do mês de dezembro do último ano da legislatura (R\$ 6.012,00), conforme o art. 98, parágrafo único do Regimento Interno.

Parágrafo Único – **No caso da não fixação, prevalecerá a remuneração do mês de dezembro do último ano da legislatura.** (Grifou-se)

## DA PROIBIÇÃO DA FIXAÇÃO DOS PRÓPRIOS SUBSÍDIOS. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

Em continuidade, deve a câmara legislativa **fixar** o subsídio dos legisladores para a próxima legislatura. Essa é uma regra imperativa contida no art. 29, VI, da CRFB ao afirmar que

VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais **em cada legislatura para a subsequente**, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: [...]. (Grifou-se).

A fixação do valor da **remuneração dos novos vereadores pela legislatura antecedente** para a seguinte confere, em nome da **moralidade, a essência da sistemática remuneratória dos referidos agentes políticos**, evitando, assim, a **esdrúxula e antiética faculdade de fixarem e reajustarem seus próprios subsídios.**

No entanto, **contrariando a regra, os próprios vereadores da legislatura atual se deram um aumento de R\$ 788,00**, em que passaram a receber subsídios no valor de 6.800,00.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de apreciar a questão,

21 MENDES, gilmar ferreira. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. – São paulo: saraiva, 2014.

mediante ação popular que chegou ao Tribunal por meio de recurso extraordinário,<sup>22</sup> quando, então, alçou o **princípio da moralidade** administrativa a **patrimônio moral da sociedade**.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. VEREADORES: REMUNERAÇÃO: FIXAÇÃO: LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. 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 subseqüente. 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).

Tome mais esta do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – **Promovida pelo Ministério Público insurgindo-se contra a promulgação da Lei Municipal 2451/99 que permitiu a majoração de subsídios dos vereadores e do Presidente da Câmara Municipal na própria legislatura – Ofensa ao princípio da moralidade administrativa caracterizada** – Muito embora o artigo 29, inciso V, da Constituição Federal/88, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998 tenha eliminado o princípio da anterioridade de seu texto, há ofensa à moralidade, princípio que dentre outros, rege os atos administrativos. Sentença de procedência mantida – Pedido de formação de litisconsórcio necessário passivo indeferido – Recurso necessário não acolhido. (Apelação Cível n. 185.109-5 – Amparo – 9ª Câmara de Direito Público – Relator Desembargador Antonio Rulli, julg 04.12.2002 – v.u. Grifou-se).

No entanto, ao estabelecer um teto de até 30% do subsídio vigente dos deputados estaduais de Pernambuco, a Câmara Municipal de Tabira da legislatura 2013-2016 delegou essa função (de fixação dos subsídios) para a legislatura 2017-2020, em clara afronta à prescrição constitucional.

Dito de outro modo, **a Lei 826/2016 não fixou os subsídios dos vereadores de Tabira para a legislação subsequente.** Repise-se o teor do art. 1º da Lei municipal nº 829/2016:

|Art. 1º – Os subsídios dos vereadores do Município de Tabira, para a

legislatura 2017/2020, nos termos do art. 29, VI, “b” da Constituição Federal corresponderá ao valor de **no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) e no máximo até 30% (trinta por cento)** do subsídio vigentes dos deputados do Estado de Pernambuco. (Grifou-se)

É dizer, ao estipular um teto, os legisladores que terminariam seus mandatos no final do ano de 2016, **deixaram ao crivo dos edis do quadriênio 2017-2020 a prerrogativa de fixar seus próprios vencimentos.**

Dito de outra maneira, a Lei municipal nº 829/2016 **quer que os parlamentares da legislatura 2017-2020 escolham o quanto vão receber a título de subsídio na própria legislatura,** cujo mínimo é de R\$ 6.330,56 (25%) e 7.596,67 (30%, subteto estabelecido).

No recurso extraordinário 434.278/MG, em que o Supremo Tribunal Federal julgou um caso idêntico, no voto do Ministro MARCO AURÉLIO, a Corte Suprema deixou assente o seguinte:

[...] No caso, **em vez de ocorrer a fixação preconizada pela Carta da República, veio a Câmara Municipal a adotar critério flexível, remetendo à remuneração dos integrantes da Assembleia Legislativa.** Em síntese, **abandonou a regra definida no Diploma Maior para seguir outra, que tornaria o que percebido por prefeito e vice-prefeito variável conforme a totalidade do que fosse recebido por deputado estadual. Implementou vinculação conflitante com a Carta de 1988. Abriu mesmo a possibilidade de haver a variação mês a mês, consoante o que percebido, no todo – e a isso remete o vocábulo remuneração –, por este ou aquele deputado.** RECURSO EXTRAORDINÁRIO 434.278 MINAS GERAIS. Supremo Tribunal Federal. DJe 28/06/2012. Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 5. RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO (grifou-se).

Portanto, a mencionada lei municipal **não fixou os subsídios dos vereadores para a legislatura 2017-2020, não podendo os parlamentares da legislatura atual terem qualquer aumento em seus subsídios,** principalmente eles mesmos se dando o aumento.

## DA VEDAÇÃO À VINCULAÇÃO DE QUAISQUER ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS

Deve ser tido por ilegal e inconstitucional o art. 1º da Lei municipal nº 829/2016 do Município de Tabira por desrespeitar o art. 37, XIII da CF, pois **vincula a remuneração dos vereadores de Tabira ao reajuste da remuneração dos deputados estaduais de Pernambuco.** Confira-se:

Art. 1º – **Os subsídios dos vereadores do Município de Tabira,** para a legislatura 2017/2020, nos termos do art. 29, VI, “b” da Constituição Federal

corresponderá ao valor de no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) e no máximo até 30% (trinta por cento) do subsídio vigentes dos deputados do Estado de Pernambuco. (Grifou-se)

Pela redação do dispositivo vê-se que toda vez que houver aumento dos subsídios dos deputados do estado de Pernambuco, corresponderá aumento para os vereadores de Tabira, pois o mesmo **indexa os vencimentos dos vereadores de Tabira aos subsídios vigentes dos parlamentares pernambucanos.**

Atente-se para a malícia do comando. A remuneração vigente dos deputados estaduais de Pernambuco é de R\$ 25.322,25, que foi estabelecida pela Lei estadual nº 15.453, de 16 de janeiro de 2015, que reajustou tais vencimentos em mais de 26%.

Destarte, a título ilustrativo, se houver novo reajuste de 26% na remuneração dos deputados estaduais, os subsídios dos vereadores de Tabira seria imediata e automaticamente reajustado nas mesmas proporções, pois a lei vinculou seus vencimentos ao valor vigente da remuneração dos deputados estaduais.

Tais manobras de há muito são vedadas.

Com efeito, a Constituição expressamente proíbe a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias nos seguintes termos: **“é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público”** (art. 37, XIII).

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO<sup>23</sup> explica que a regra, como é fácil notar, procura evitar os denominados  **aumentos em cascata**, que ocorrem quando, aumentada a retribuição de uma classe de servidores, outras classes se beneficiam, por estarem atreladas àquela.

É firme também a jurisprudência do STF nesse sentido. Confira-se:

A jurisprudência da Corte é pacífica no que tange ao **não cabimento de qualquer espécie de vinculação da remuneração de servidores públicos,** repelindo, assim, a vinculação da remuneração de servidores do Estado a fatores alheios à sua vontade e ao seu controle; seja às variações de índices de correção editados pela União; seja aos pisos salariais profissionais. [ADI 668, rel. Min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]. (Grifou-se).

Esta Corte firmou entendimento no sentido de que é **inconstitucional a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração do serviço público,** exceto algumas situações previstas no próprio Texto Constitucional. [ADI 2.831 MC, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 11-3-2004, P, DJ de 28-5-2004.]= RE 709.685 AgR, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27-11-2012, 2ª T, DJE de 18-12-2012 (grifou-se).

Da norma inconstitucional não pode derivar nenhum ato, pois este também estará sob a pecha de inconstitucionalidade, ainda que reflexa. Dessa forma, como Lei municipal nº 829/2016 vinculou os subsídios dos vereadores tabirenses aos subsídios dos deputados estaduais de Pernambuco, **deve ser tida por nula e também inconstitucional**, em confronto com a legalidade que deve circundar todos os atos administrativos.

### 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 829/2016, 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 cristalina 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 vereadores.

Conforme já afirmado, esses atos ilegais custam **mensalmente** o montante de **R\$ 8.668,00** e ao final da legislatura, se nada for feito, terão custado **R\$ 416.064,00**.

Importante ainda, ressaltar que **tais verbas**, segundo o STJ, são **irrepetíveis ou irrestituíveis**, dado seu **caráter alimentar**, o que **torna eventual ressarcimento muito mais difícil**. 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>24</sup>. Isso mostra o **caráter urgente da medida**, pois sua postergação ou sua denegação podem ocasionar **danos irreparáveis aos cofres públicos**.

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.

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.

### 3. DOS PEDIDOS

---

24 STJ. 1ª Seção. REsp. 1244182/PB, julgado em 10/10/2012.

Ante o exposto, requer:

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** dos agentes políticos do Legislativo de Tabira/PE na legislatura 2017-2020, **que eles mesmos se deram**, posto que a Lei 829/2016 não fez nenhum reajuste, com base no art. 5º, § 4º da Lei 4.717/65, até o julgamento final desta ação, sob pena de crime de desobediência, de apropriação indébita e aplicação de multa, devendo prevalecer a remuneração do mês de dezembro de 2016 (R\$ 6.012,00).

c) a **devolução (ressarcimento ao erário)** dos valores ilegalmente recebidos a título de subsídio;

d) a **citação/notificação das seguintes pessoas** para prestar informações e, querendo, apresentar defesa, nos moldes do art. 7º, § 2º, IV da Lei 4.717/65:

**Município de Tabira**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ 10.349.041/0001-41, com sede na prefeitura municipal, localizada na Rua Albertina Xavier Pires, 239 - Centro - Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**Câmara de Vereadores de Tabira**, órgão público deste município, com CNPJ: 11.463.213/0001-76, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**ALAN GUTEMBERG XAVIER DE LIMA**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**ARISTOTELES CEZAR DE SOUZA MONTEIRO**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**DJALMA NOGUEIRA SALES**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**EDILSON OLIVEIRA DA SILVA**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**GABRIEL KLEBER PEREIRA DE MELO**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**HELENO ALDO DE SANTANA**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**JOSE CARLOS MENEZES**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**MARCILIO FERNANDO VALADARES VIEIRA PIRES**, com endereço na Rua

José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**MARCOS ANTONIO DA SILVA**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**MARIA CLAUDICEIA ROCHA DE MELO GALDINO**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000;

**MARIA NELLY DE LIMA SAMPAIO BRITO**, com endereço na Rua José Justo dos Santos - Prédio, Centro, Tabira - PE, CEP: 56780-000.

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, registrando, desde logo, a **autenticidade dos documentos e anexos acostados a esta exordial**;

g) **juízo antecipado do mérito**;

h) a **declaração de nulidade da Lei municipal nº 829/2016 e/ou da produção de seus efeitos**;

i) que o juízo, ao mandar citar a Câmara de Vereadores, **ordene que esta informe quem autorizou o aumento dos subsídios.**

j) a total procedência desta ação popular;

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

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

Dá-se à presente causa o valor de **R\$ 416.064,00.**

Aguarda-se o provimento judicial.

José Célio Ernesto da Silva Júnior

OAB/PE 37.491

Carlos Cícero de Souza

OAB/PB 19.896

Tabira, 06 de dezembro de 2017.