



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SÃO JOSÉ DO MIPIBU

Travessa Prefeito Inácio Henrique, 49, Centro, CEP 59.162-000, São José de Mipibu/RN
Tel.: (84) 3273-5471 / e-mail: pmj.saojosedemipibu@mprn.mp.br / site: www.mprn.mp.br

Excelentíssima Senhora Juíza de Direito da Vara Única da Comarca de São José de Mipibu, Estado do Rio Grande do Norte

Inquérito Civil nº 071.2016.002152

O **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, através do Promotor de Justiça que esta subscreve, Dr. Diogo Maia Cantídio, em exercício nesta Promotoria de Justiça, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro nos artigos 127, caput, 129, incisos II e IX, 196, 203 e 227 da Constituição Federal de 1988, e na forma da Lei nº 7.347/85, vem, à presença de Vossa Excelência, propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA ANULATÓRIA COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**, em face do

MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DE MIPIBU/RN, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ nº 08.365.850/0001-03, representado por seu Prefeito, com endereço funcional na Rua 26 de Julho, nº 08, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000, **bem como em desfavor dos vereadores do município de São José de Mipibu/RN, na qualidade de litisconsortes passivos necessários:**

DANIEL FERREIRA CALDAS, brasileiro, vereador, RG nº 1.850.583 SSP/RN, inscrito no CPF sob o nº 059.372.974-90, nascido em 13.04.1985, natural de São José de Mipibu/RN, filho de George Wilson Ferreira Caldas e Norma Ferreira Caldas, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000 **ou** Rua Prefeito Inácio Henrique, nº 01, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

JANIEL LIMA DA SILVA, brasileiro, vereador, RG nº 2.224.805 SSP/RN, inscrito no CPF sob o nº 063.377.584-39, nascido em 18.02.1987, natural de São José de Mipibu/RN, filho de José Francisco de Lima e Francinete da Silva, endereço na Rua José Jorge, nº 53, Centro, São José de Mipibu/RN **ou** endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000;

JOELMO TELES DE MEDEIROS BARBOSA, brasileiro, vereador, RG nº 958.711 SSP/RN, inscrito no CPF sob o nº 626.672.384-00, nascido em 28.03.1969, natural de Natal/RN, filho de João Barbosa da Silva e Linete Alice de Medeiros, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000 **ou** na Rua Coronel Antônio Basílio, nº 86, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

JOSIEIDY VERAS DINIS FERNANDES, brasileiro, vereador, RG nº 2.079.053 SSP/RN, inscrito no CPF sob o nº 058.932.984-70, nascido em 07.10.1985, natural de São José de Mipibu/RN, filho de José Veras Dinis e Maria de Lourdes Pereira Fernandes, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000 **ou** na Rua Intendente Syle Nelson, nº 27, Tancredo Neves, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

CARLA SIMONE GOMES DE LIMA, brasileira, vereadora, RG nº 580.338 SSP/RN, inscrita no CPF sob o nº 315.619.504-91, nascida em 03.10.1962, natural de Natal/RN, filha de Manoel Gomes de Lima e Maria Salete de Lima, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000 **ou** na Rua Vice-Prefeito Manoel Gomes de Lima, nº 3000, Japecanga, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

CRISÓSTOMO JOSÉ BARBOSA, brasileiro, vereador, inscrito no RG nº 449.768 ITEP/RN, CPF sob o nº

230.188.954-87, nascido em 23.12.1962, natural de Natal/RN, filho de Luiz Barbosa e Maria Nazaré Barbosa, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN **ou** na Rua Prefeito Juvenal de Carvalho, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

JEAN PÓGGIO NERINO, brasileiro, vereador, RG nº 446.549 SSP/RN, inscrito no CPF sob o nº 230.186.154-68, nascido em 03.04.1961, natural de Natal/RN, filho de Manoel Nerino Filho e Maria José da Silva Nerino, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000 **ou** na Rua Maria Gilberta da Silva, nº 26, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

ANACIARA DE LIMA SILVA, brasileira, vereadora, inscrita no CPF sob o nº 052.673.574-05, nascida em 06.05.1983, natural de Natal/RN, filha de Francisco de Assis Silva e Maria Lucimar de Lima Silva, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000 **ou** na Avenida Principal, nº 148, Arenã, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

JOSÉ DALMO PEREIRA, brasileiro, casado, vereador, RG nº 1.174.517 SSP/RN, inscrito no CPF sob o nº 875.384.904-34, nascido em 25.07.1970, natural de Cerro Corá/RN, filho de Damião Cosme Pereira e Marinete Cosme Pereira, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000 **ou** na Rua Vereador Luiz Barbosa, nº 24, Tancredo Neves, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

JOSÉ LÚCIO GOMES DE OLIVEIRA, brasileiro, vereador, RG nº 1.301.084 SSP/RN, inscrito no CPF sob o nº 852.753.604-87, nascido em 06.04.1974, natural de Monte Alegre/RN, filho de José Gomes de Oliveira e Maria de Lourdes Alves, endereço funcional na Rua 7 de Setembro,

nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000
ou na Rua das Raimundas, nº 95, Manimbu, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

JOSÉ MARCOS DO NASCIMENTO, brasileiro, vereador, RG nº 13.238.847, CPF nº 077.790.478-06, nascido em 22.01.1964, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000 **ou** Avenida José Izaías, nº 595, Bairro Novo, São José de Mipibu/RN;

MÁRCIO GUSTAVO DE ARAÚJO FREIRE, brasileiro, vereador, RG nº 1.955.408 SSP/RN, inscrito no CPF sob o nº 036.029.954-70, nascido em 05.08.1980, natural de Natal/RN, filho de Marciano Dias Freire e Zélia de Araújo Freire, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000 **ou** no Rua Barão de Mipibu, nº 88, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

VERÔNICA SENRA DA SILVA, brasileira, vereadora, RG nº 1.249.822 SSP/RN, inscrita no CPF sob o nº 728.193.247-20, nascida em 17.09.1962, natural do Rio de Janeiro/RJ, filha de Francisco Amâncio da Silva e Zinea Senra da Silva, endereço funcional na Rua 7 de Setembro, nº 20, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP: 59.162-000 **ou** na Rua 15 de Novembro, nº 71, Centro, São José de Mipibu/RN, CEP 59.162-000;

I – DOS FATOS

Trata-se de Inquérito Civil instaurado para averiguar suposta ilegalidade no reajuste dos subsídios dos vereadores do município de São José de Mipibu/RN, para vigorar na legislatura 2017-2020 com fundamento na Lei Municipal nº 1.117/2016 e em desconformidade com o artigo 21, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000.

Diante das informações encaminhadas a esta Promotoria de Justiça pelo munícipe Walter Júnior do Nascimento Pereira, relatando as irregularidades existentes no procedimento legislativo que elaborou e aprovou o texto legal autorizando o aumento do

valor dos subsídios dos vereadores para vigorar a partir de janeiro de 2017 e, em virtude do momento de dificuldade econômica vivida por todos os municípios do país, o Ministério Público instaurou o presente Inquérito Civil.

Na instrução do feito, veio aos autos o Acórdão nº 357/2017 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (fls. 109/110) especificando que o limite temporal para edição de lei que trata do aumento de subsídio dos vereadores era a data de 04 de agosto de 2016 – Súmula nº 32/TCE/RN¹ (fl. 136).

Consta na fl. 06 dos autos a Lei nº 1.117/2016, sancionada no dia 19 de agosto de 2016 e publicada no dia 28.10.2016 do Diário Oficial dos Municípios.

Diante do extrapolamento do prazo para edição de lei com este objeto, especificado pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a lei guerreada padece do vício de nulidade de pleno direito. Com isto, não resta alternativa que não trazer o fato ao conhecimento do Poder Judiciário para que seja reconhecida a ilegalidade da referida lei.

II – DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

É cediço que a Constituição Federal de 1988 expressamente previu, como função institucional do Ministério Público, a instauração do Inquérito Civil para defesa de vários interesses e direitos que afetam a sociedade de forma relevante, sendo-lhe outorgado, igualmente, o exercício de outras funções compatíveis com a sua finalidade.

Assim, a legitimidade ativa “*ad causam*” do Ministério Público é inafastável e decorrente do disposto no artigo 129, III, da Constituição Federal, repetido no art. 25, IV, “b”, da lei 8.625/93 e art. 5º, §1º, da lei 7.347/85, *in verbis*:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...)
III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”

“Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

¹Súmula 32 TCE/RN – a fixação da remuneração dos agentes políticos municipais exige lei em sentido formal, a ser publicada, quando implicar em aumento de despesas com pessoal, no caso dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, até o dia 03 de julho, e **dos vereadores, até o dia 04 de agosto**, ambos do ano das eleições municipais respeitadas os limites constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

IV – promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: (...)

b) para anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas que participem”

III – DA LEGITIMIDADE PASSIVA

A despeito de a demanda fazer referência ao aumento do subsídio dos vereadores do município de São José de Mipibu/RN, trata-se, em verdade, de lei municipal.

Também é de conhecimento dos operadores do Direito que a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, mas, tão somente, personalidade judiciária, podendo vir a juízo apenas para defender as suas prerrogativas institucionais, o que não é o caso da presente peça.

Segue jurisprudência:

TJ-MS - Apelação Cível AC 14265 MS 2005.014265-7 (TJ-MS)

Data de publicação: 12/12/2006

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PRELIMINARES ILEGITIMIDADE – CÂMARA MUNICIPAL – ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO – AUSÊNCIA DE CAPACIDADE PROCESSUAL E PERSONALIDADE JURÍDICA – ACOLHIDA – INTERESSE PROCESSUAL – RECURSO ÚTIL E NECESSÁRIO AO MUNICÍPIO – REJEITADA – MÉRITO – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – IMPOSSIBILIDADE DE AUMENTO DE DESPESA COM O PESSOAL ATIVO – ABRANGÊNCIA DOS AGENTES POLÍTICOS – LIMITE TEMPORAL – 180 DIAS ANTES DO TÉRMINO DO MANDATO – INTELIGÊNCIA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 – RECURSO IMPROVIDO.

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – **PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL – ACOLHIDA – MÉRITO – AUMENTO NOS SUBSÍDIOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E VEREADORES –**

AFRONTA AO ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – ILEGALIDADE DA LEI MUNICIPAL E DA RESOLUÇÃO QUE CONCEDERAM OS AUMENTOS – RECURSO IMPROVIDO. (TJ-MS – AC: 17555 MS 2005.017555-3, Relator: Des. Joenildo de Sousa Chaves, Data de Julgamento: 09/09/2008, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: 07/10/2008)

Acórdão da Primeira Turma Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul: “E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LEIS MUNICIPAIS QUE FIXAM SUBSÍDIOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E VEREADORES – LEIS N. 1.278/04 E N. 1.279/04 DO MUNICÍPIO DE PARANAÍBA – **PERSONALIDADE JUDICIÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL INEXISTENTE PARA DEFENDER INTERESSES DOS VEREADORES** – OBJETO DA AÇÃO – ILEGALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS – PROVIMENTO NEGADO.

Se o Poder Legislativo Municipal pretende apenas assegurar o pagamento, aos agentes políticos locais, dos subsídios fixados em leis municipais, fica desconfigurada a situação excepcional que permite reconhecer, à Câmara Municipal, personalidade judiciária para a defesa de seus interesses institucionais, a independência de suas atividades e suas prerrogativas funcionais.

Afigura-se evidente a legitimidade *ad causam* do Município, uma vez que este é o gestor da coisa pública.

Assim, resta claro que a demanda deve ser promovida contra o município de São José de Mipibu/RN, ente com personalidade jurídica, posto tratar-se de lei municipal e não haver violação de prerrogativas dos membros do Poder Legislativo local.

Outrossim, a demanda também deve ser dirigida aos vereadores, na qualidade de litisconsortes passivos necessários, por serem diretamente atingidos pela medida judicial pleiteada.

IV – DO DIREITO

Cumpra esclarecer que a espécie normativa utilizada para efetuar fixação remuneratória dos Edis deve ser a lei, conforme interpretação dos ditames do art. 37, X e art. 39, § 4º, todos da Constituição Federal de 1988, bem como na esteira de

entendimento consagrado no Supremo Tribunal Federal, especificando a necessidade de “lei em sentido estrito” para a fixação de subsídio dos vereadores, não podendo o Poder Legislativo local valer-se de resolução ou outro ato normativo.

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 29, incisos V e VI, a competência para fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores, consoante se verifica a seguir: “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; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998) 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000).

Da leitura do texto constitucional acima depreende-se que a Lei Orgânica Municipal disciplinará a matéria de forma mais específica, sem, contudo, divergir dos mandamentos constitucionais que impõem a obrigatoriedade de que a fixação dos subsídios dos agentes políticos, seja para fins de aumento ou de atualização monetária, se dê mediante lei específica de iniciativa da Câmara Municipal e que tal ato legislativo ocorra ao final da legislatura para a subsequente, em observância ao princípio da anterioridade.

Tal regra constitucional é reproduzida no artigo 21 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, in verbis: "Art. 21. Os Municípios se regem por suas leis orgânicas respectivas, votadas em dois (2) turnos, com o interstício mínimo de dez (10) dias, e aprovadas por dois terços (2/3) dos membros da Câmara Municipal, que a promulgam, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição Federal e os seguintes preceitos: I a IV – (omissis); V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 26, XI, e 110; (...)".

A revisão geral prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal não implica em aumento de gasto com pessoal, conforme previsto no artigo §6º do artigo 17 da LRF, caso configure correção monetária compensatória de perdas inflacionárias.

Destaca-se que o TJ/RN já se manifestou que nos casos de omissão da lei municipal, a fixação dos subsídios dos vereadores deverá ser **através de lei específica** em observância aos artigos constitucionais já citados, bem como que a verificação do princípio da anterioridade se dá a partir da data da **publicação da lei**, conforme se verifica do teor do acórdão proferido no Agravo de Instrumento com pedido de efeito suspensivo nº 2011.004042-4, julgado em 14/11/2011.

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte fixou o entendimento de que o aumento de subsídio, por meio de lei, poderá ocorrer até o dia 03 de julho para prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais e **até o dia 04 de agosto em relação aos vereadores**. As datas dizem respeito ao ano no qual são realizadas as eleições municipais.

Tal prazo tomou como base o **artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, que aponta o prazo de **180 dias anteriores** ao fim do mandato como prazo final para “ato de que resulte aumento da despesa de pessoal”.

A especificação do prazo final em 04 de agosto de 2016 para edição de lei com tal conteúdo decorre do estabelecido no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, conforme segue:

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.**

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

II - **no Poder Legislativo:**

d) **Municipal, a Câmara de Vereadores** e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

Inclusive, o disposto no parágrafo único do art. 21 estabelece a sanção de **nulidade de pleno direito** para o ato que desobedeça tal prazo.

Assim, é importante que se observe o prazo previsto no parágrafo único do referido artigo 21 da LRF, cujo conteúdo veda a aumento de despesas nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, conforme jurisprudência do STJ que segue:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "A". AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. NULIDADE DA EXPEDIÇÃO DE ATO NORMATIVO QUE RESULTOU NO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER. (...) 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. (...) (STJ - REsp 1170241/MS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, DJ de 14.12.2010)

Nesse contexto, constata-se que **a nulidade não se refere ao aumento de despesa em si, mas à prática do ato que resulte em aumento da despesa com pessoal.** Destarte, mesmo que o aumento da despesa não ocorra nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, mas se realize no mandato seguinte, **o ato que o originou, se editado no período objeto da vedação legal, é que deve ser considerado nulo.**

Note-se, ainda, que a própria Constituição estabeleceu limites para o aumento de despesas, especialmente o limite prudencial com gasto de pessoal que é regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É oportuno mencionar que não se trata de controle de constitucionalidade da referida lei, mas sim de controle de legalidade. Embora admissível a declaração incidental de inconstitucionalidade em ação civil pública, o objeto da presente ação não é a decretação da inconstitucionalidade da lei municipal guerreada, **mas o reconhecimento de nulidade ou ilegalidade do aumento na remuneração e verbas indenizatórias previsto por ela**, por contrariar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

São eivadas de ilegalidade perante a legislação federal e não podem produzir efeitos leis municipais promulgadas e publicadas dentro do intervalo de tempo em que o Município não podia legislar a respeito dos subsídios de seus agentes políticos, em virtude da restrição imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pois bem, a lei municipal impugnada data de 19 de agosto de 2016 (fl.06), apesar de publicada no Diário Oficial dos Municípios no dia **28.10.2016** (fl. 108), contrariando assim a Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todas as esferas do poder, a qual estabelece, in litteris: 'Art. 21. Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido **nos cento e oitenta dias anteriores** ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

A própria LRF prescreve o sentido da locução 'despesa com pessoal', abrangendo os subsídios e outras vantagens a serem pagas aos agentes políticos das municipalidades – prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores.

Assim, **é indubitável que a lei municipal combatida foi promulgada e publicada dentro do intervalo de tempo em que o Município não poderia legislar a respeito dos subsídios de seus agentes políticos, em virtude da restrição imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, motivo por que, eivada de ilegalidade perante a legislação federal, não podendo produzir efeitos.**

Merece registro o fato de que o ato que fixa a remuneração e a verba de representação, evidentemente, **é a lei, devidamente publicada**, e não a mera aprovação do projeto de lei pelo corpo legislativo municipal, ato que é anterior à sanção e à promulgação da lei; salientando que no presente caso, o Projeto de Lei nº 22/2016 foi apresentado em data posterior àquela prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, dia 29.08.2016 (fls. 97/98).

As provas produzidas foram suficientes para demonstrar que a Lei Municipal nº 1.117/2016 incorreu em ilegalidade e lesividade ao patrimônio público, sendo desnecessária maior dilação probatória, vez que violou o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, fácil concluir que a Lei Municipal nº 1.117/2016, do município de São José de Mipibu/RN, padece do vício acima indicado, posto que foi sancionada em 19 de agosto de 2016 (fl. 06) e publicada no Diário Oficial dos Municípios em 28 de outubro do mesmo ano (fl.108), merecendo a declaração de nulidade, não podendo produzir nenhum efeito jurídico.

V – EQUIPARAÇÃO DA LEI DE EFEITOS CONCRETOS A ATO ADMINISTRATIVO

Insta ressaltar que a lei, ora objeto da presente ação, enquadra-se na espécie “lei de efeitos concretos”, não apresentando, portanto, características de generalidade e de abstração típicas das demais leis. Em razão disto, pode ser impugnada por meio dos instrumentos processuais voltados para o controle da legalidade dos atos administrativos em geral, tais como o mandado de segurança, a ação popular e a ação civil pública, não se podendo ter por inadequado o uso dessa última espécie de ação pelo Ministério Público Estadual para, com base em elementos de provas colhidos em Inquérito Civil Público, pedir a decretação de nulidade de leis dessa natureza, e, no caso em comento, em decorrência da violação ao art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que são nulos os atos que acarretem aumento de despesas com pessoal praticados nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular dos Poderes e Órgãos discriminados no art. 20.

Se a lei irregular não traz disposição abstrata, mas, tão somente, visa concretizar um efeito, como, por exemplo, um aumento salarial para determinadas pessoas, se equipara, de forma inequívoca, ao ato administrativo propriamente dito e pode ter a sua nulidade declarada em ação civil pública se ficar comprovada sua ilegalidade e lesividade ao erário, sendo exatamente este o caso em testilha.

Nesse sentido, o I. doutrinador Hely Lopes Meirelles, preconiza:

*“Por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. **Tais leis ou decretos nada têm de normativo; são atos de efeitos concretos,***

revestindo a forma imprópria de lei ou de decreto por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem representam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõe ao ataque pelo mandado de segurança”.

(grifamos)

Por outro lado, é pacífica a jurisprudência dos tribunais no sentido de que a lei que trata exclusivamente de aumento de remuneração ou fixação de subsídios de agentes políticos, pode ser objeto de Ação Civil Pública para coibir aumentos ilegais, vejamos os seguintes julgados:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Subsídios do prefeito – Vice-Prefeito e Vereadores para os mandatos seguintes – Majorações ilegais, por **vícios no processo legislativo – Inobservância do prazo legal**, antecedente às eleições municipais e de forma na convocação de sessão extraordinária para a votação do projeto de aumento da remuneração dos agentes políticos – Ação procedente – Recurso não provido, cancelada, de ofício, condenação em verba de advogado.” (TJSP – AC 54.062-5 – Marília – 8ª CDPúb. – Rel. José Santana – J. 06.10.1999 – v.u.)

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LEI MUNICIPAL – AUMENTO DE SUBSÍDIO DE SECRETÁRIOS – DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO – INOBSERVÂNCIA. Julga-se procedente Ação Civil Pública para declarar a ineficácia de lei municipal que concedeu aumento do subsídio de secretários municipais sem observância do devido processo legislativo, da Lei Orgânica Municipal, bem como das normas orçamentárias, alcançando, via de consequência, os atos dela decorrentes.” (TJMG – N. do processo 1.0134.01.023326-7/001(1), Relator Des. Edivaldo George dos Santos, data da publicação 14/04/04) AÇÃO POPULAR – Anular os atos, consistentes em resolução e decreto legislativo pelos quais foram fixadas as remunerações dos Vereadores e Prefeito – Atos que fixaram as remunerações para a legislatura descumprindo o disposto na Lei Orgânica do

Município e Regimento Interno da Câmara, bem como infringido o princípio da moralidade administrativa, devem ser declarados nulos tendo em vista sua manifesta ilegalidade.” (Apelação Cível n. 130.722-5 – Franco da Rocha – 3ª Câmara de Direito público – Relator Desembargador Laerte Sampaio – v.u.)

Tem-se, portanto, que o cabimento da presente ação civil pública é medida que se faz mister a fim de obstar o aumento ilegal concedido aos agentes públicos, na busca da prevenção ou reparação a danos ao erário e bem assim na defesa dos princípios norteadores da Administração Pública.

VI – DO PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA

Cumprido destacar que o artigo 300 do Código de Processo Civil, *in verbis*, permite ao Magistrado a antecipação total ou parcial dos efeitos da tutela pretendida nos pedidos da inicial, sempre que essa providência for necessária diante do fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, como ocorre na espécie.

Art. 300. 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.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Os fatos narrados e as provas que instruem a peça exordial, deixam nítidas as violações do ato normativo municipal à Lei de Responsabilidade Fiscal, tornando-se imprescindível a adoção das medidas necessárias ao impedimento da

produção de efeitos do ato administrativo ilegal que autorizou o aumento salarial aos agentes políticos do Município de São José de Mipibu/RN.

A Lei da Ação Civil Pública, em seu art. 12, alude à possibilidade do juiz conceder medida liminar, com ou sem justificativa prévia, notadamente quando houver fundado receio de lesão grave e de difícil reparação.

Sem dúvida, um dos maiores problemas enfrentados em casos como o presente é a procedência da ação, e contraditoriamente, a inocuidade da sentença no que se refere ao ressarcimento ao erário das quantias recebidas indevidamente.

O Judiciário é, na presente hipótese, o único meio de correção de uma ilegalidade e de sua incontestável reiteração, não podendo o processo servir como meio para postergação de atos ilícitos e claramente afrontosos à ordem jurídica, especialmente quando o Juiz dispõe de mecanismos (como a concessão de liminar) para sanar de FORMA EFICAZ e RÁPIDA a ilegalidade.

Para concessão da tutela de urgência se faz necessária a presença do *periculum in mora* (perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo) e do *fumus boni iuris* (*probabilidade do direito*). Aquele é presumido em lei. Este se encontra amplamente demonstrado.

A doutrina, a propósito, de José Carlos Barbosa Moreira:

“Se a Justiça civil tem aí um papel a desempenhar, ele será necessariamente o de prover no sentido de prevenir ofensas a tais interesses, ou pelo menos de fazê-lo cessar o mais depressa possível e evitar-lhes a repetição; nunca o de simplesmente oferecer aos interessados o pífio consolo de uma indenização de que modo nenhum os compensaria adequadamente do prejuízo sofrido, insuscetível de mediar-se com o metro da pecúnia”
(Temas de Direito Processual, pág. 24).

E presentes estão os requisitos da medida:

Fumus boni iuris (probabilidade do direito)

De acordo com o que até aqui foi exposto, a existência do direito invocado dá sinais evidentes de ser verossímil.

A doutrina trazida à colação, bem como os textos normativos aplicáveis à espécie e os julgados transcritos, coadunam-se com a insurreição ora exercitada,

demonstrando a inadmissibilidade da lei que majorou o subsídio dos Vereadores em desacordo com a legislação aplicável à espécie.

Também assim os documentos juntados à presente peça bastam-se a comprovar as narrativas apresentadas e a ilegalidade dos atos que causam imediata lesão ao erário municipal.

Periculum in mora (perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo)

Há fundado temor de dano do direito, enquanto se aguarda a tutela definitiva.

Evidente o dano ao erário municipal, bem como, o perigo de referido dano continuar a ocorrer, caso não se conceda a tutela de urgência, obstando o recebimento dos subsídios majorados com base nos atos questionados, pois é muito mais prático se evitar que o dinheiro saia dos cofres públicos, do que fazê-lo retornar, levando-se em conta o tempo de trâmite das ações, as várias possibilidades de recursos, e a possibilidade de insolvência dos vereadores que torne a devolução, se cabível, mera ilusão.

Assim têm entendido diversos Tribunais pátrios:

TJ-MS - Agravo AGV 13227 MS 2005.013227-8 (TJ-MS)

Data de publicação: 04/04/2006

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO – LIMINAR EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LEI MUNICIPAL QUE AUMENTA SUBSÍDIOS DO PREFEITO, DO VICE-PREFEITO, DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E DOS VEREADORES – **INOBSERVÂNCIA DO ART.21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** – PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA – DECISÃO REFORMADA – RECURSO PROVIDO.

Deve ser concedida liminar em ação civil pública contra ato normativo municipal que afronta norma federal, diante da presença do *fumus boni iuris*. A lei municipal que aumenta os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores no período compreendido na proibição imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pode gerar ***periculum in mora inverso***, autorizando a concessão de liminar para suspender seus efeitos até trânsito em julgado da ação civil intentada.

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO POPULAR – CONCESSÃO DE LIMINAR – SUSPENSÃO DO EFEITO DO

ATO EMANADO DA CÂMARA MUNICIPAL. REAJUSTES DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES. RECURSO NÃO PROVIDO.

Não há falar-se em dano irreparável ou de difícil reparação com a concessão da liminar, nos moldes em que foi concedida. **Ao contrário, com a não concessão da liminar, é que se poderia olvidar a alta potencialidade lesiva à Administração Pública, no caso de se tornar efetivo o reajuste aos subsídios dos vereadores.** Nesse diapasão, há de se sopesar os interesses postos em teia, que certamente, no presente caso, **deve prevalecer o da Administração Pública, mantendo-se a concessão da liminar,** pelo já exposto.

NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO.” (Agravo de Instrumento nº 408.379-5/1 – TJSP)

Conforme a orientação jurisprudencial acima transcrita, não há que se falar em dano irreparável ou de difícil reparação com a concessão da liminar, nos moldes propostos. Efeito inverso teria sim com a não concessão da liminar, diante da potencialidade lesiva à Administração Pública, no caso de permanecer em vigor a combatida lei municipal, mantendo-se o reajuste aos subsídios dos vereadores.

De se levar em consideração os interesses colocados na presente lide, uma que vez que prevalecer o da Administração Pública.

Resta evidente, assim, que a não concessão da liminar pode levar à irreparabilidade do dano, decorrente da impossibilidade de devolução de tais valores aos cofres públicos. Insta ressaltar, ainda, que não há que se falar em boa-fé no auferimento de tais vantagens ilegais, posto que a Lei de Responsabilidade Fiscal é de conhecimento notório, ainda mais levando-se em consideração serem os réus agentes políticos.

Evidentes, portanto, o dolo e o dano ao erário municipal, bem como o perigo de referido dano continuar a ocorrer, caso não se conceda a tutela antecipada. Cumpre salientar, ainda, que além da possibilidade de irreparabilidade do dano, há que se considerar que os valores pagos ilegalmente serão subtraídos de ações sociais e administrativas do Poder Público.

Nesse sentido:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA –
Decisão de primeiro grau que deferiu a antecipação da
tutela consistente em suspender aumento de subsídio de
vereadores – Aumento que, em tese, afrontou o artigo 21,**

parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) – Decisório que merece subsistir – A antecipação da tutela é faculdade atribuída ao Magistrado, prendendo-se ao seu prudente arbítrio e livre convencimento, dependendo a concessão de prova inequívoca e convencimento da verossimilhança da alegação e ainda dos requisitos elencados nos incisos I e II do artigo 273 do CPC – Revisão pelo juízo de segundo grau adstrito às hipóteses de decisões ilegais, irregulares, teratológicas ou eivadas de nulidade insanável – Hipóteses não configuradas no presente caso – Com efeito, os agravantes buscam o trancamento da ação civil pública por via transversa, porém a medida liminar ora questionada não significa prejulgamento nem punição dos agravantes, visando tão-somente a preservação do erário – Efeito ativo indeferido – Agravo não provido. (TJ-SP - AI: 21603682720158260000 SP 2160368- 27.2015.8.26.0000, Relator: Ponte Neto, Data de Julgamento: 18/11/2015, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 19/11/2015)

Ademais, concedida a tutela de urgência ora requerida, obstando os pagamentos até decisão final de mérito, os Vereadores não sofrerão nenhum prejuízo, pois continuarão a receber, mensalmente, os valores fixados na lei anterior, que continuará tendo vigência com a suspensão da eficácia do ato normativo aqui questionado.

Assim, a concessão de liminar afigura-se medida necessária e imprescindível ao afastamento de qualquer risco de dano ao patrimônio público, motivo pelo qual torna-se imperativo o deferimento do pleito formulado, para suspensão do pagamento do aumento dos subsídios previstos na Lei Municipal nº 1.117/2016, enquanto tramitar esta ação civil pública, aplicando-se, para o pagamento dos subsídios dos agentes políticos, a Lei anteriormente em vigor, e que passará a produzir efeitos, com a declaração de nulidade do ato normativo em questão.

Ressalta-se, por fim, que o disposto nos artigos 1º e 2º da Lei nº 8.437/92 não são aplicáveis no caso em comento, tendo em vista que **a concessão da tutela antecipada não será contra o Poder Público, e sim em seu benefício, eis que impedirá danos ao erário municipal**, conforme amplamente já demonstrado.

VII – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, REQUER o Ministério Público:

- a) o recebimento da presente ação civil pública e sua autuação, para os fins legais;
- b) a concessão de antecipação dos efeitos da tutela, determinando à Mesa Diretora da Câmara Municipal de São José de Mipibu/RN que suspenda o pagamento do reajuste aprovado pela Lei nº 1.117/2016 da Câmara Municipal de São José de Mipibu/RN, devendo restabelecer o pagamento no valor fixado durante a legislatura anterior, com a cominação de multa diária aos agentes infratores, no valor de dez mil reais (R\$ 10.000,00) a ser imputado individualmente a cada membro da Mesa Diretora da Câmara Municipal, em caso de descumprimento da medida;
- c) A citação Município de São José de Mipibu/RN, na pessoa de seu representante legal, e dos Vereadores do Município de São José de Mipibu/RN, na qualidade de litisconsortes passivos, para, querendo, responderem aos termos da presente ação;
- d) Seja **jugado antecipadamente o mérito** à vista de que se trata de matéria meramente de direito, na forma do art. 355, I do NCPC/2015;
- e) Em não havendo o julgamento antecipado da lide, sejam produzidas todas as provas em direito admitidas, quais sejam, documentais e testemunhais, cujo rol será apresentado no momento oportuno e em prazo concedido;
- f) Ao final, requer que se digne Vossa Excelência a julgar **PROCEDENTE** o pedido formulado pelo Ministério Público, confirmando-se, em definitivo, o pedido requerido em sede de tutela de urgência (liminar), para **DECLARAR A NULIDADE DE PLENO DIREITO da Lei Municipal nº 1.117/2016 da Câmara Municipal de**

São José de Mipibu/RN e condenar o MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DE MIPIBU/RN, bem como ao Presidente da Câmara Municipal de São José de Mipibu/RN, em obrigação de não fazer consistente na abstenção de realizar o pagamento de subsídios dos vereadores, previsto na Lei Municipal nº 1.117/2016, por violar o art.21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, bem como por infringir os princípios da moralidade e impessoalidade.

Protesta provar o alegado pelos meios de prova admitidos em direito.

São José de Mipibu/RN, 28 de novembro de 2019.

Diogo Maia Cantídio
Promotor de Justiça