



Número: **0800222-72.2025.8.22.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **1ª Câmara Especial**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos**

Última distribuição : **09/01/2025**

Valor da causa: **R\$ 2.736.000,00**

Processo referência: **7008037-59.2024.8.22.0003**

Assuntos: **Subsídios**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
CAMARA DE VEREADORES DO MUNICIPIO DE JARU (AGRAVANTE)			
LUZIA DE FATIMA DA SILVA ABADIAS (AGRAVADO)		DANIEL RIBAS DA CUNHA (ADVOGADO)	
DANIEL RIBAS DA CUNHA (AGRAVADO)		DANIEL RIBAS DA CUNHA (ADVOGADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26741 522	15/01/2025 12:46	DECISÃO	DECISÃO



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tribunal de Justiça de Rondônia
Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos
Rua José Camacho, nº 585, Bairro Olaria, CEP 76801-330, Porto Velho, - de 480/481 a 859/860

Número do processo: 0800222-72.2025.8.22.0000

Classe: Agravo de Instrumento

Polo Ativo: PROCURADORIA DA CAMARA DE VEREADORES DO MUNICIPIO DE JARU

ADVOGADO DO AGRAVANTE: PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE JARU

Polo Passivo: LUZIA DE FATIMA DA SILVA ABADIAS, DANIEL RIBAS DA CUNHA

ADVOGADOS DOS AGRAVADOS: DANIEL RIBAS DA CUNHA, OAB nº MS16626, DANIEL RIBAS DA CUNHA, OAB nº MS16626

Vistos, etc.

CÂMARA MUNICIPAL DE JARU, por sua Procuradora, agravou de instrumento, postulando efeito suspensivo, a decisão do Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca que, na Ação Popular n.7008037-59.2024.8.22.0003, suspendeu os efeitos da Lei Municipal n.3.883/2024, que fixa novo valor aos subsídios dos vereadores do Município.

Diz a agravante que a tutela de urgência não poderia haver sido deferida, se a reportada lei é presumidamente constitucional até que se declare em contrário; além de que o pedido é irreversível, e não haveria risco ao resultado útil do processo em manter o aumento concedido.

Ressalta a falta de probabilidade do direito, enfatizando competir à gestão da legislatura vigente fixar subsídios à legislatura seguinte, na conformidade da previsão da Carta Federal.

Por fim, alega que a Ação Popular não se presta para discutir constitucionalidade de lei.

Quer o efeito suspensivo, e, ao final, o seu provimento do recurso aos fins de desconstituir a tutela antecipatória concedida.

Relatados, decido.

A decisão agravada se lastreou nos seguintes fundamentos:

DECISÃO

Recebo a petição inicial para processamento.



Trata-se de pedido de tutela de urgência visando à suspensão da eficácia da Lei Municipal n. 3.883/2024 referente ao aumento salarial dos vereadores. A parte autora argumenta, em síntese, que não foi observado o princípio da anterioridade, disposto na Lei de Responsabilidade fiscal, o que culminaria em prejuízo ao patrimônio do ente municipal.

A ação popular é um instrumento processual de natureza constitucional, previsto no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que permite a qualquer cidadão pleitear, junto ao Poder Judiciário, a anulação de atos administrativos ou de gestão pública que sejam lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. Trata-se de uma ferramenta de controle democrático e de proteção ao interesse coletivo, sendo regulada pela Lei nº 4.717/1965.

No caso em apreço, o ato questionado (aumento salarial), em que pese esteja disposto em uma lei, refere-se a legislação de efeitos concretos, ou seja, não detém os requisitos de e, em sendo assim, o STJ entende que é possível a utilização generalidade de uma lei comum da ação popular para aferir a regularidade da legislação. Vejamos a ementa do julgado:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. LEI EM TESE. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CARÁTER GENÉRICO DA NORMA. 1. Conforme a jurisprudência, descabe o ajuizamento de ação popular contra lei em tese, caráter que se extrai de dois elementos: abstração e generalidade. 2. No caso, entretanto, verifica-se a evidente ausência de generalidade da lei municipal objeto da ação popular, que destinou o bem à empresa específica. 3. Recurso especial a que se nega provimento. (STJ - REsp: 1325859 SP 2011/0241974-0, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 17/04/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/04/2018)

Consta no inteiro teor deste julgado uma ementa produzida pelo Ministro Luiz Fux quando ainda atuava perante a Corte Cidadã, mais especificamente no REsp 776.848 RJ, na qual apresenta uma explicação feita pelo professor Hely Lopes Meirelles que abaixo transcrevo:

“[...] O objeto da ação popular é o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público. [...] Dentre os atos ilegais e lesivos ao patrimônio público pode estar até mesmo a lei de efeitos concretos, isto é, aquela que já traz em si as consequências imediatas de sua atuação, como a que desapropria bens, a que concede isenções, a que desmembra ou cria municípios, a que fixa limites territoriais e outras dessa espécie. Tais leis só o são em sentido formal, visto que materialmente se equiparam aos atos administrativos e, por isso mesmo, são atacáveis por ação popular ou por mandado de segurança, conforme o direito ou o interesse por elas lesado [...]”

Do mesmo modo, o E. TJ-RO também já decidiu nesta linha:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR COM O OBJETIVO DE IMPEDIR EVENTUAL POSSE DE SERVIDORES. INCONSTITUCIONALIDADE. LEI EM TESE. IMPOSSIBILIDADE. Prejuízo ao erário. Ausência de demonstração. Nomeação de servidores. Recurso parcialmente provido. A ação popular somente é viável para fins de invalidação de ato administrativo ou lei de efeito concreto, entendida esta a que traz em si o resultado administrativo objetivado, deixando de se prestar para análise de inconstitucionalidade de lei em tese, de natureza tão só normativa. (TJ-RO – APL: 00039542420078220001 RO 0003954-24.2007.822.0001, Relator: Desembargador Renato Mímessi, Data de Julgamento: 16/08/2011, 2ª Câmara Especial, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 18/08/2011.)



Portanto, conforme orientações jurisprudenciais, é plenamente possível apreciar o presente caso por meio da ação popular.

Superado este ponto, passo a análise dos requisitos para concessão da tutela pretendida.

Analisando o caso dos autos, entendo que estão preenchidos os requisitos para concessão da tutela de urgência.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) é um marco jurídico no ordenamento brasileiro que estabelece normas para a gestão fiscal responsável, com o objetivo de assegurar o equilíbrio das contas públicas e a transparência na administração financeira. No artigo 21, inciso II, estabelece que é nulo de pleno direito o ato que resulte em aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Essa disposição visa impedir que gestores em final de mandato sobrecarreguem as administrações subsequentes com despesas insustentáveis, preservando o equilíbrio fiscal e o planejamento orçamentário. A norma reflete o compromisso com a responsabilidade na gestão pública, prevenindo práticas que possam comprometer a estabilidade das contas públicas e prejudicar a continuidade da prestação de serviços essenciais.

A norma é clara em determinar a nulidade de ato que resulte em aumento da despesa nos 180 dias finais do mandato do titular do poder ou órgão referido no art. 20 da referida lei. Os mencionados pelo dispositivo são poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como o Ministério Público.

Sobre o tema, trago julgado da jurisprudência pátria afirmando que a Lei de Responsabilidade Fiscal se aplica aos agentes políticos municipais: APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DE VEREADORES, PREFEITO E VICE-PREFEITO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDAS E DESPROVIDAS. [...] 3. Sobre a matéria, tem-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), veda a majoração do subsídio dos agentes públicos nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem ao término de seus mandatos. In casu, a Lei Municipal que majorou os subsídios dos agentes públicos municipais entrou em vigor 32 (trinta e dois) dias antes do final dos respectivos mandatos, o que viola frontalmente a disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 21, parágrafo único). Destaque-se que a regra descrita no art. 21 da LRF também tem aplicabilidade aos cargos de Prefeito Municipal e 4. Ademais, a Resolução nº 06/2016 e as Leis Municipais nº Vereadores. 1.341/2016 e 1.342/2016 estão em clara desconformidade com a LRF, pois a sua criação não observou o estudo prévio de impacto orçamentário dos dois anos subsequentes, como determina o art. 16 da LRF. 5. Apelação e Remessa Necessária conhecidas e desprovidas. Sentença mantida. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 1ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em conhecer da Apelação e da Remessa Necessária, porém para negar-lhes provimento, de acordo com o voto do Relator. Fortaleza, 27 de março de 2023. DESEMBARGADOR PAULO FRANCISCO BANHOS PONTE Relator (TJ-CE – APL: 00005015220188060107 Jaguaribe, Relator: PAULO FRANCISCO BANHOS



PONTE, Data de Julgamento: 27/03/2023, 1ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 28/03/2023)

No caso em apreço, houve um aumento na remuneração dos vereadores, ou seja, poder legislativo municipal, o qual se submetem a Lei de Responsabilidade Fiscal. A majoração salarial ocorreu no dia 22/11/2024, ou seja, dentro dos 180 dias finais do mandato dos membros do poder legislativo municipal (2021 até 2024). Portanto, o aumento salarial ocasiona majoração na despesa com pessoal do poder legislativo dentro do período vedado pela norma. Logo, **ficou demonstrada a ofensa ao dispositivo supramencionado**. Assim, em uma primeira análise, observo que ficou evidenciada a probabilidade do direito.

No que diz respeito ao perigo da demora, este advém do prejuízo aos cofres públicos com o aumento salarial, já que os pagamentos serão realizados a partir de janeiro de 2025 e, por medida de cautela, devem ser suspensos. Presente os requisitos, torna-se medida de rigor acolher o pedido liminar (art. 300 do CPC). (*doc-e26700541*)

A bem dizer, a concessão de efeito suspensivo a recurso constitui medida excepcional, condicionada à demonstração da probabilidade do direito alegado, sem embargo do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, na expressa previsão do CPC, art. 300, *caput*, e art.1.029, § 5º, II.

Na hipótese, a Câmara de Vereadores do Município de Jaru enviou projeto de lei com vista a fixar os novos subsídios ao quadriênio 2025/2028, em novembro de 2024, e que resultou a Lei Municipal n.3.883 de 22/11/2024, assim dispendo:

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JARU Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta lei tem por objeto fixar o valor do subsídio a ser percebido pelos Vereadores do Poder Legislativo do Município de Jaru, a ser observado na 11ª Legislatura, no período de 2025 a 2028.

Art. 2º O valor do subsídio a ser percebido pelos Vereadores do Município de Jaru é fixado no valor de R\$ 13.800,00 (treze mil e oitocentos reais) a partir de 1º de janeiro de 2025.

Art. 3º Aos membros do Poder Legislativo é assegurado o pagamento da 13ª (décima terceira) parcela de subsídio, fixado com base na última remuneração do ano, bem como a um terço de férias, anualmente, calculado com base no valor bruto do último subsídio recebido do ano.

Art. 4º Esta lei entra em vigor no dia 1º de janeiro de 2025.

Jaru/RO, 22 de novembro de 2024.

JOÃO GONÇALVES SILVA JUNIOR

Prefeito do Município de Jaru



Como se sabe, de acordo com o art. 29, VI, da Carta Republicana de 88, “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:”. Trata-se de norma constitucional de eficácia contida, ou seja, cujos efeitos, inicialmente, são plenos e autoaplicáveis, mas passíveis de limitação pela Constituição e Lei Orgânica do município.

Os autos do processo legislativo, deflagrado aos fins da lei municipal que fixou os subsídios, contêm os seguintes fundamentos:

(...)

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, esta Assessoria Jurídica esclarece que não lhe cabe proceder à análise relativa ao mérito da proposta ora apresentada, pois a matéria é restrita aos nobres vereadores.

Em relação ao aspecto jurídico e sob a ótica legal e regimental ressalto o que segue:

O Projeto de Lei em questão dispõe sobre assunto de interesse local, o que permite ao Município legislar sobre a matéria, **nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal e argo 4º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Jaru.**

A Constituição Estadual de Rondônia, nos artigos 109 e 111, declara expressamente a autonomia administrativa dos Municípios, consubstanciada na Lei Orgânica própria e ainda a independência e harmonia entre os poderes Executivo e Legislativo.

Dessa forma, não há óbice jurídico, legal ou constitucional, à tramitação do presente PL.

A Constituição Federal prevê em seu art. 29, inciso VI, alínea "c", 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.

c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais:"

Neste sentido, o subsídio dos Deputados Estaduais está fixado em R\$ 34.774,64 (trinta e quatro mil, setecentos e setenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos) para o ano de 2025, conforme os termos da Lei n. 5.330/2023.

Logo, o valor a ser estabelecido para subsídio dos Vereadores na importância de R\$13.800,00 (treze mil e oitocentos reais) respeita a limitação Constitucional.

Ademais, é também de bom alvitre a transcrição do dispositivo legal constante na **Lei Orgânica Municipal:**



Art. 49 - A remuneração dos Agentes Políticos (Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários) será fixada pela Câmara Municipal até 31 de dezembro de cada Legislatura, a vigorar para a subsequente. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n. 23/2022)

O instrumento de fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Legislativo Municipal não é expressamente definido na Constituição, mas tão somente a prerrogativa da iniciativa, de forma que lei de iniciativa da Câmara Municipal atende às exigências da Carta Constituinte.

De toda sorte, o aumento de tais despesas deve estar previsto nas leis orçamentárias (LDO e LOA), sob pena de nulidade, conforme determina o argo 21, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, a inclusão orçamentária dessas despesas obedecerá aos princípios e às formalidades de elaboração do orçamento, dispostos na Lei no 4.320, de 1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste sendo, a aplicação da lei, caso aprovada, não comprometerá os limites estabelecidos para despesas com folha de pagamento, nos termos da memória de cálculo anexa.

Assim, após análise dos presentes autos, verifica-se que concernente ao aspecto formal o projeto de Lei está em conformidade com a Constituição Federal, Constituição Estadual de Rondônia e Lei Orgânica Municipal, precedeu de exposição de motivos, elegeu o expediente legislativo correto, observou a competência para iniciativa, estando apto a adentrar no ordenamento jurídico. (...) *(doc-e26700545)(destaquei)*

Em primeira análise, o projeto de lei se conformou à previsão constitucional tanto quanto à legislação em vigor, notadamente à Lei Orgânica do Município de Jaru, que claramente estabelece o marco final à disposição legal na legislatura anterior para dispor sobre subsídios da legislatura seguinte, de modo que, sancionada a lei em novembro de 2024, enquadra-se no prazo legal estabelecido.

Por outro lado, o valor foi fixado com apoio na alínea “c” do inciso VI do art.29 da Carta Cidadã de 88, toma como base o subsídio de deputados estaduais, cuja vigência se dará apenas a partir de 1º de fevereiro de 2025; isto é, o novo subsídio dos vereadores de Jaru terá aumento real em janeiro de 2025, a partir de valor de referência ainda não vigente.

A principal queixa do autor da ação popular, e motivação da decisão agravada, é o fato de a Lei Municipal n.3.883/2024 haver sido promulgada nos últimos 180 dias da legislatura anterior, vulnerando, em tese, o art.21, II da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Decerto que a regra constitucional nada impõe sobre, objetivamente, sujeitar-se a prerrogativa aos limites financeiros impostos pela LRF.

Há que se ponderar o fato de que a lei municipal foi promulgada após as eleições, contrariando, nesse aspecto, orientação da Suprema Corte Constitucional que assim decidiu:



(...) quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subsequente, necessariamente prevê que tal fixação se dê antes das eleições que renovem o corpo legislativo. Isso decorre, necessariamente, da *ratio essendi* do preceito" (Recurso Extraordinário n. 62.594/SP).

Com efeito, a própria Carta Federal de 88 impõe certas limitações financeiras aos subsídios da legislatura seguinte, a exemplo do percentual, fixado de acordo com o tamanho populacional do município, em relação à remuneração do deputado estadual (CF, art. 29, VI); a limitação do total dos subsídios em 5% da receita municipal do ano anterior (CF, art. 29, VII); c) a despesa total da Câmara limitada entre 3,5% a 7% da receita tributária do ano anterior; d) limitação da folha de pagamento a menos que 70% dos repasses de duodécimos (CF, § 1º do art. 29-A); e) subsídio de vereador nunca superior ao do prefeito (CF, art. 37, XI).

Além desses limites, com a superveniência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a despesa com pessoal da Câmara não poderá ultrapassar 6% da receita municipal.

Ainda assim, a subsunção da faculdade constitucionalmente prevista à LRF, notadamente, ao art.21, II, ainda é tema controvertido, não se podendo só por isso obstar a vigência da lei, que, a rigor, obedeceu à previsão contida na Lei Orgânica do município.

Decerto que a suspensão dos efeitos da lei impugnada não representa prejuízo irreparável, tampouco de mostra irreversível a decisão, porque os vereadores seguiriam percebendo seus subsídios no valor da legislatura anterior.

Todavia, se não há comando claro sobre a obediência ao art.21, II da LRF, e, havendo leis paradigmas de outros municípios no mesmo sentido, é mais prudente restabelecer os efeitos da norma impugnada, se eventual inconsistência pode importar o ressarcimento do que for indevidamente percebido, de modo a afastar a hipótese de irreversibilidade da disposição legal.

Posto isso, com lastro no art.1.019, I, segunda parte, do Código de Processo Civil, defiro a liminar aos fins de revogar a tutela de urgência concedida, restaurando os efeitos da Lei Municipal n.3.883/2024 até julgamento de mérito deste agravo.

Notifique-se para resposta.

Após, ao Ministério Público desta instância.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Porto Velho, 14 de janeiro de 2025.

Desembargador **Daniel Ribeiro Lagos**

Relator





YmlPRi9BVjU1UEJRSTVMNDkzbmlwRIBvQ1dKKzZMcZE4bFhUK3BtS1JrSkpkemtYMkVNeTcyQ21GcG04QmF5VIZRRGZpSWNCKzM4PQ==

Assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO LAGOS - 15/01/2025 12:46:45

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2501151246460000000026544520>

Número do documento: 2501151246460000000026544520