



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco

Autos n.º 0723651-76.2024.8.01.0001
Classe Ação Popular
Autor Eber Silva Machado
Réu Câmara Municipal de Rio Branco e outros

Decisão

Trata-se de **Ação Popular** com pedido de tutela de urgência ajuizada por **Eber Silva Machado** em face da Câmara Municipal de Rio Branco, de seu presidente **Raimundo Neném, de sua vice-presidente Lene Petecção e**, posteriormente, emendada para incluir o **Município de Rio Branco e o Prefeito Sebastião Bocalom Rodrigues**, em razão da sanção do Projeto de Lei nº 60/2024.

A presente ação impugna a Lei Municipal nº 2.547/2024, que alterou a Lei nº 2.512/2024, fixando aumento nos subsídios dos secretários municipais. O autor sustenta que a tramitação do projeto de lei ocorreu de forma irregular, sem a devida publicidade e em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o aumento foi aprovado dentro do período vedado de 180 dias antes do final do mandato.

Afirma ainda que não houve apresentação de estudo de impacto financeiro, contrariando parecer da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal. Argumenta que a sanção do projeto pelo Prefeito, ocorrida em 02 de janeiro de 2025, após o término do mandato e sua reeleição, possibilitou a entrada em vigor imediata da norma, com efeitos financeiros concretos e risco de danos irreversíveis ao erário, dado o caráter alimentar das verbas já pagas.

Em sede liminar, o autor pleiteia a suspensão imediata da eficácia da referida lei, impedindo a aplicação dos novos subsídios até o julgamento final da ação. No mérito, busca a nulidade da norma e seus efeitos retroativos, sob a alegação de violação da legislação fiscal e dos princípios constitucionais da administração pública.

O Município de Rio Branco apresentou manifestação preliminar, suscitando a inadequação da via eleita, ao argumento de que a ação popular não se presta a impugnar



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco

normas em tese. No mérito, defende que a Lei nº 2.547/2024 foi regularmente aprovada, precedida de parecer favorável da Procuradoria Legislativa e estudo de impacto financeiro que atestaram a viabilidade fiscal do reajuste. Sustenta, ainda, que os subsídios foram fixados em respeito às exigências constitucionais e que não há comprovação de lesão ao patrimônio público.

Por fim, o Município alega que a concessão da tutela de urgência acarretaria o esgotamento do objeto da ação, prejudicando a folha de pagamento já processada, e requer o indeferimento do pedido liminar, bem como a extinção do processo por inadequação da via eleita e ausência de interesse processual.

É o relatório. Decido.

Da preliminar de inadequação da via eleita

Em sua manifestação, o município de Rio Branco suscitou a preliminar de inadequação da via eleita, sob o argumento de que a ação popular apenas poderia ser movida em face de ato administrativo lesivo ao patrimônio histórico e cultural, à moralidade administrativa e ao meio ambiente, não sendo possível o questionamento de uma lei, enquanto norma geral e abstrata, em sucedâneo à Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A questão prefacial deve ser afastada. Isto porque, conquanto válida a premissa adotada pela municipalidade, no sentido de ser a ação popular meio inadequado para o questionamento de lei em tese, **o caso concreto demonstra que a norma impugnada não ostenta caráter abstrato e geral, mas reveste-se de efeitos concretos.**

Com efeito, à “*luz da doutrina: "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; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõem ao*



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco

ataque pelo mandado de segurança" (Hely Lopes Meirelles, in "Mandado de Segurança, Ação Popular, ...", 28ª ed. atualizada por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, Malheiros Editores, São Paulo, 2005, pág. 41)." [STJ, 1ª Turma, RMS 22499/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, DJe 03/11/2008, sublinhei]

Assentado nessa diretriz, o e. Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade da utilização da ação popular para questionar a validade de lei que promoveu o reajuste de subsídios de vereadores, situação similar à ora examinada. Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL VIOLADO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. AÇÃO POPULAR. PEDIDO INCIDENTAL DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Popular ajuizada contra a Câmara e Vereadores do município de Piracicaba, tendo em vista que **o reajuste dos subsídios dos vereadores em 28,67%** seria ofensivo à moralidade administrativa, afirmando o autor popular que "nenhuma classe trabalhadora neste país teve um aumento salarial de 28,67% e, quando somados aos 33% obtidos no início de seus mandatos, tiveram, esses felizes Edis uma correção total de 71,56% em seus subsídios em apenas 3 anos" (fl. 9). 2. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ante a declaração anterior de inconstitucionalidade da Lei Municipal 5.286/2003 operada pelo seu Órgão Especial, declarou "nulos todos os atos que revisaram, com fundamento naquela lei, os subsídios dos senhores vereadores", determinando o ressarcimento ao erário dos valores eventualmente recebidos.

3. Quanto ao argumento de inadequação da via eleita, os recorrentes não indicam dispositivo legal violado pelo acórdão impugnado. O STJ entende ser inviável o Recurso Especial, fundado na alínea "a" do permissivo constitucional, que não especifica quais normas legais foram violadas. Incide, na espécie, por analogia, o princípio contido na Súmula 284/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia." Tal entendimento foi confirmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1.101.726/SP, sob o rito dos Recursos Especiais repetitivos.

4. O STJ entende ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.352.498/DF, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 8/6/2018; AgRg nos EDcl no REsp 14.95.317/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22/3/2016.

5. Agravo Interno não provido.

(STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp n. 1.705.539/SP, relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 26/3/2019, DJe de 22/4/2019.)

Diante os argumentos pretéritos e considerando que a norma impugnada configura norma de efeitos concretos, pois versa unicamente sobre o reajuste dos subsídios dos



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco

secretários municipais, AFASTO a preliminar de inadequação a via eleita suscitada pelo município de Rio Branco.

Da Tutela de Urgência

Nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, 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.

A probabilidade do direito da parte autora se evidencia na documentação acostada nos autos, que indica a inobservância das disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), quando do reajuste dos subsídios dos secretários municipais do município de Rio Branco, conforme passo a detalhar.

Nos termos do que determina o **art. 21, inciso I, da LRF**, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e **não atenda às exigências constantes nos arts. 16 e 17 da mesma norma**, dentre as quais a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; bem como a declaração de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

No caso, a Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro – EIOF nº 046/2024, apresentada pelo Município (p. 137/seguintes), foi elaborada em 23/12/2024, data posterior à aprovação do projeto pela Câmara os Vereadores (em 19/12/2024), o que compromete a validade do ato, especialmente por impossibilitar que a adequação financeira/contábil fosse objeto de discussão e deliberação no âmbito da Câmara dos Vereadores, a quem incumbe a iniciativa legal da matéria, nos termos do art. 24, §3º, da Lei Orgânica do município de Rio Branco.

Corroborando com tal conclusão o parecer da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal (Parecer nº 505/2024, pp. 39/53), que recomendou a rejeição do projeto justamente por ausência de estudo de impacto financeiro prévio e afronta à LRF, referenciando inclusive ser este o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Acre.

A plausibilidade do direito também se encontra demonstrada pela alegada violação ao **art. 21, inciso II, a Lei de Responsabilidade Fiscal**, que assim estabelece:



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco

Art. 21. É nulo de pleno direito:

(...)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

Na espécie, a aprovação do Projeto de Lei nº 60/2024 ocorreu em 19/12/2024, e a sanção pelo Prefeito deu-se em 02/01/2025, conforme publicação no Diário Oficial do Estado nº 13.936, configurando, em análise de cognição sumária típica desta fase processual, aparente violação ao art. 21, inciso II, da LRF, que veda aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato.

A alegação do município de Rio Branco de que o limite temporal estabelecido pela LRF não se aplicaria ao reajuste os subsídios de Agentes Políticos, o qual apenas estaria sujeito à implementação na legislatura subsequente, nos termos do art. 29, inciso V e VI da Constituição Federal, não se mostra razoável.

Isto porque a disposição contida no art. 29, incisos V e VI, da Constituição Federal, não veda a existência de outras disposições infraconstitucionais que imponham novos mecanismos de promoção da moralidade, impessoalidade, probidade e reponsabilidade fiscal.

Aliás, foi a própria Carta Política que estabeleceu de forma expressa (art. 163, inciso I) a necessidade de Lei Complementar que tratasse sobre finanças públicas, o que foi concretizado com a promulgação da Lei Complementar nº 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, além de outras providências.

Não há, diante da evolução constitucional e legal, opção jurídica que permita desconsiderar esse arcabouço normativo que impõe, dentre outras, a vedação do aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder.

Essa posição foi reafirmada por este Tribunal de Justiça do Estado do Acre no julgamento do Agravo de Instrumento nº 1000543-50.2021.8.01.0000, sob a relatoria da Desembargadora Regina Ferrari, cuja ementa assim dispõe:



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **AUMENTO DE SUBSÍDIO** PREFEITO, VICE-PREFEITO E **SECRETÁRIOS**. ALEGAÇÃO DE VÍCIOS NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO DO AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA. **INOBSERVÂNCIA AO PRAZO DE 180 DIAS DO TERMO FINAL DO MANDATO**. PROBABILIDADE DO DIREITO E PERIGO NA DEMORA EVIDENCIADOS NA ORIGEM. DECISÃO MANTIDA.

1. **As alegações de ausência de impacto financeiro do aumento da despesa pública e da inobservância ao prazo de 180 dias antes do final do mandato são verossímeis diante dos elementos constantes dos autos**, de modo a resultar na probabilidade do direito na ação civil pública em que se questiona a majoração dos subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários.
2. Ademais, o perigo de dano também está configurado, à medida em que a abordagem envolve o emprego regular de verbas públicas.
3. Recurso conhecido e desprovido.

No mesmo sentido, eis o acórdão proferido pela Primeira Câmara Cível do Estado do Amazonas em votação unânime:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE URGÊNCIA CONCESSÃO. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE LEI MUNICIPAL. AUMENTO DE SUBSÍDIOS. VEREADORES. PREFEITO. VICE-PREFEITO. SECRETÁRIOS. PRODUÇÃO LEGISLATIVA DENTRO DO PRAZO DE 180 DIAS ANTERIORES AO TÉRMINO DO MANDATO. ÓBICE LEGAL. ART. 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

- A concessão de tutela de urgência nas ações civis públicas requer a demonstração dos requisitos do art. 300 do Código de Processo Civil.
- No caso, a Lei Municipal nº 330/2020 do Município de Tapauá/AM concedeu aumento nos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários da Administração e Vereadores dentro do interregno de 180 dias, sobre os quais há óbice inscrito no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Demonstrada a probabilidade do direito e o risco ao resultado útil pela demora a suspensão dos efeitos da Lei é medida a ser mantida nos termos da concessão da tutela concedida.
- Recurso conhecido e desprovido.

(TJAM, AI 4002076-72.2022.8.04.0000, 1ª Câmara Cível, Relator Desembargador Flávio Humberto Pascarelli Lopes, julgado em: 04/12/2023).

Assim, a conjugação do art. 29, incisos V e VI, da Constituição Federal, com o art.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco

21, inciso II, a Lei de Responsabilidade Fiscal, impõe se observe, em princípio, ambas as prescrições, de forma que o aumento os subsídios do Prefeito, Secretários e Vereadores deve ser realizada tanto de uma legislatura para outra quanto observando, ainda, a antecedência de 180 dias do final do mandato.

Ressalta-se que este limite temporal não foi fixado ao acaso. Antes, tem como clara finalidade a de impedir o indesejado aumento de despesa, mediante abruta decisão política tomada no final de uma gestão, com potencial de inviabilizar a gestão posterior por gastos exacerbados e não previsíveis.

Além disso, a legislação em questão (LRF, art. 21, inciso II) também assegura a moralidade e a impessoalidade, pois o gestor, ao fixar o subsídio para a legislatura posterior com a devida antecedência, o fará impessoalmente, pois não saberá quem será o novo gestor, tampouco as pessoas beneficiadas com o reajuste em questão.

A inexistência desta norma poderia dá origem a situações não desejadas, como por exemplo: *i)* o gestor poderia triplicar o salário de todo o funcionário público, em véspera de uma eleição, garantindo apoio desta categoria sob o preço do desequilíbrio fiscal e contábil das contas públicas na próxima gestão; ou *ii)* a gestão municipal poderia conduzir o reajuste dos subsídios de acordo com sua vitória ou derrota no pleito eleitoral, ciente das pessoas que seriam beneficiadas com a medida.

Não bastasse, a norma que exige a antecedência de 180 dias para o aumento de despesa com pessoal também é justificada do ponto vista democrático, pois possibilitaria à população ter plena ciência, antes da eleição, acerca da gestão do dinheiro público, podendo os munícipes validar ou não o aumento dos subsídios, bem como a proporção (in)adequada deste. O comando legal em questão impede, portanto, que os gestores realizem reajustes após a eleição, de forma abrupta e desproporcional, assegurados na firme perspectiva de que terão outra legislatura após o sufrágio, independente da aprovação ou reprovação popular da medida, do que ressaí a necessidade de plena observância.

Por fim, cumpre estabelecer que o município de Rio Branco tanto tem ciência da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal ao reajuste de subsídios de secretários municipais que realizou, extemporaneamente, a Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro – EIOF



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco

nº 046/2024, apresentada pelo Município (p. 137/seguintes), declarando expressamente as exigências da LRF para o aumento de despesa. Assim, soa até contraditório que a municipalidade fatie as disposições aplicáveis da LRF, ora concordando com a aplicação do art. 21, inciso I, pois reputou ter observado o comando legal; ora defendendo a inaplicabilidade o art. 21, inciso II, da LRF, pois incontroversa a sua inobservância.

Quanto ao perigo de dano, este também se encontra presente, haja vista que os novos subsídios já estão vigentes e serão pagos aos agentes políticos ao final do mês em curso. O pagamento dessas quantias, por se tratarem de verbas salariais de natureza alimentar, tornará extremamente difícil a repetição ao erário público caso a lei venha a ser posteriormente declarada nula, podendo causar prejuízo irreversível aos cofres municipais.

Da mesma forma, o requisito do perigo da demora está presente em favor da parte autora, considerando que é imprescindível adotar cautela máxima ao lidar com a correta aplicação de recursos públicos.

O risco de irreversibilidade se agrava pelo fato de que a suspensão tardia poderia ensejar conflitos administrativos e financeiros na gestão orçamentária do Município, comprometendo o planejamento financeiro para o restante do mandato.

A medida também não é satisfativa, pois não se determinará, de pronto a nulidade do reajuste dos subsídios, mas tão somente a suspensão provisória até o exame de mérito da ação.

Diante do exposto, com fundamento no art. 300 do **Código de Processo Civil** e no **art. 5º, § 4º da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular)**, **DEFIRO** o pedido de tutela de urgência para determinar **a suspensão imediata dos efeitos legais e jurídicos da Lei Municipal nº 2.547/2024**, impedindo que os subsídios dos Secretários Municipais sejam pagos nos novos patamares até o julgamento do mérito desta ação.

Determino que o **Município de Rio Branco** se abstenha de processar quaisquer pagamentos com base nos novos subsídios fixados pela referida lei, sob pena de responsabilidade administrativa e penal dos gestores públicos.

Citem-se os réus para apresentação de contestação, **no prazo de 20 (vinte) dias**, nos termos do **art. 7º, IV, da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular)**.

Intime-se o **Ministério Público** para que atue como fiscal da ordem jurídica, nos



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco

termos do **art. 6º, § 4º, da Lei nº 4.717/1965.**

Intimem-se.

Rio Branco-(AC), 16 de janeiro de 2025.

Marlon Martins Machado
Juiz de Direito