



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MANACAPURU

Processo n.º: 0002069-45.2025.8.04.5400

PARECER

MMª. Juíza,

Trata-se de ação popular com pedido de suspensão liminar do ato lesivo impugnado, movido por Alberto Sebastião Vianna em face do Município de Manacapuru e seus vereadores eleitos para a legislatura 2025/2028, relacionados na exordial.

Na petição inicial, o Requerente expõe que, em outubro de 2024, apesar da vedação expressa do art. 21, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o Município de Manacapuru editou a Lei nº 1.631/2024, fixando o subsídio dos vereadores municipais em R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), aumentando significativamente o referido subsídio.

Posteriormente, foi editada alteração pela Lei nº 1.637/2024, de 1º de novembro de 2024, e pela Lei nº 1.671, de 16 de dezembro de 2024, fixando o subsídio dos vereadores em 50% do subsídio do deputado estadual do Estado do Amazonas.

Alega, ainda, conforme informações do Portal de Transparência do Município, no ano de 2024, o subsídio do legislativo municipal era de R\$ 7.800,00. Desse modo, teria ocorrido aumento de R\$ 8.703,19.

Contestação apresentada pelos Requeridos.

Vieram os autos com vista ao Ministério Público, na condição de *custos legis*.

A ação popular está prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que dispõe: “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”.

O STJ possui o entendimento consolidado no Resp 734277/SP de que em Ação Popular somente é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade.

A via eleita é adequada. O Supremo Tribunal Federal tem reiterado a lição de Hely Lopes Meirelles, em que 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, sendo





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MANACAPURU

aquela que já traz em si as consequências imediatas de sua atuação. (REsp n. 776.848/RJ, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16/12/2008, DJe de 06/08/2009).

Além disso, é possível perceber que a Lei nº 1.631/2024, não traz característica de generalidade e abstração e, portanto, não cria norma jurídica. Em síntese, trata-se de lei em sentido formal, não em sentido material, sendo de efeitos concretos. Com efeito, como entende a jurisprudência, leis de efeitos concretos são equiparadas a atos administrativos para fins de controle judicial, sendo possível a declaração de nulidade, independentemente do controle de constitucionalidade.

Nesse sentido, vejamos o seguinte precedente do STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. VIA ELEITA. LEI DE EFEITOS CONCRETOS . POSSIBILIDADE. LESÃO PATRIMONIAL. DESNECESSIDADE. PREFEITO . INICIATIVA E SANÇÃO DA LEI. LEGITIMIDADE PASSIVA. ADVOCACIA PÚBLICA. ATUAÇÃO . RESSARCIMENTO DOS HONORÁRIOS. DECISÃO EXTRA PETITA. TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI. DANO . NÃO OCORRÊNCIA. NEXO CAUSAL. CONDUTA DO AGENTE. AUSÊNCIA .

1. Não deve ser conhecido o agravo que não ataque especificamente todos os fundamentos da decisão agravada, tanto nos termos do art. 544, § 4º, I, do CPC/1973, quanto nos moldes dos arts. 932, III, do CPC/2015 e 253, parágrafo único, I, do RISTJ . 2. Para afastar a aplicação da Súmula 7 do STJ, não é bastante a mera afirmação de sua não incidência na espécie, uma vez que deve "a parte apresentar argumentação suficiente a fim de demonstrar que, para o STJ mudar o entendimento da instância de origem sobre a questão suscitada, não é necessário reexame de fatos e provas da causa" (STJ, AgRg no AREsp n. 2.007 .955/PA, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quinta Turma, DJe de 20/05/2022). 3. Esta Corte tem reiterado "a lição do Professor Hely Lopes Meirelles, litteris: ☐ 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 (...) ☐ " (REsp n. 776.848/RJ, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16/12/2008, DJe de 06/08/2009). 4 . **No caso, a Corte local, nos exatos termos da premissa acima exposta, registrou que "a Lei Municipal nº 15.397/11, ao transformar bem público de uso especial em dominical, autorizando a venda, diante da desafetação, não se revela norma geral e abstrata, mas sim lei de efeitos individual e concreto"**. 5. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o ARE 824 .781, Rel. Min. Dias Toffoli, sob a sistemática da repercussão geral, Tema 836, fixou a seguinte tese: "Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe ." 6. Segundo preceitua o art. 6º da Lei n. 4 .717/1965, a ação popular será proposta em desfavor, entre outros, das '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





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MANACAPURU

diretos deste'. [...] No escólio de Rodolfo de Camargo Mancuso, a mens legislatoris daquele preceito é 'estabelecer um espectro o mais abrangente possível, de modo a empolgar no polo passivo não só o causador ou produtor direto do ato ou conduta sindicados, mas também todos aqueles que, de algum modo, para eles contribuíram por ação ou omissão, e bem assim os que dele se tenham beneficiado diretamente' (in Ação Popular, São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2015, 8ª edição, pág. 203) (AgInt no REsp 1.389.434/RS, Rel . Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 26/09/2017). 7. Hipótese em que o Tribunal seguiu exatamente a orientação acima citada, entendendo que a legitimidade do requerido é manifesta, visto que foi dele a iniciativa da deflagração do processo legislativo, além de ter sancionado o ato combatido, acrescentando que teria sido dele o desvio de finalidade da lei. 8 . A partir do momento em que é deflagrado processo legislativo, a tramitação em si do projeto de lei não ofende nenhum bem jurídico tutelado em abstrato, ou seja, não provoca dano, sendo certo que, no máximo, a movimentação da máquina estatal implica custo econômico, relacionado ao regular exercício de atribuições típicas da Administração. 9. No caso, não deve ser mantida a condenação do réu "à devolução dos valores despendidos na realização dos trabalhos desenvolvidos com vista à elaboração do Projeto de Lei nº 271/11, e em decorrência dele, a serem apurados em liquidação (art. 509, I e II, do CPC)", porque custo econômico não é sinônimo de dano . 10. Prevalece no Brasil, entre as diversas teorias da causalidade, a da causa direta e imediata (teoria da interrupção do nexo causal), especialmente em razão do disposto no art. 403 do CC, de modo que, nesse cenário, o elemento anterior ao dano deve se apresentar como único e necessário para provocar direta e imediatamente o resultado. 11 . Na espécie, a conduta direta e imediata do demandado apresenta nexo causal apenas com a deflagração do projeto de lei, pois o rumo que este (o projeto) tomou depois não tem mais relação direta com aquela (a deflagração), isto é, a partir da conduta do recorrente, múltiplos e diferentes caminhos poderiam ser percorridos: rejeição imediata do projeto; tramitação mais célere; tramitação mais vagarosa; envio a distintos órgãos da casa legislativa; participação ou não da sociedade etc. 12. Assim, ainda que se falasse em "dano" quanto à tramitação do projeto de lei, este não teria relação direta e imediata com a conduta do ex-prefeito, mas sim seria decorrente da concomitância de outras causas e eventos, inclusive oriundos da conduta de terceiros (os membros da casa legislativa municipal). 13 . É igualmente descabida a condenação do réu na reparação dos custos pela atuação da Procuradoria-Geral Municipal neste feito, porque não há, in casu, nenhum pedido da inicial expressamente apresentado nesse sentido. Ao contrário do que constou no acórdão recorrido, não se poderia deduzir essa pretensão da leitura sistemática da inicial, pois no momento em que a exordial foi elaborada, a parte autora nem sequer poderia prever que haveria a atuação da PGM na presente lide. 14. Se a atuação da assessoria jurídica, no curso desta ação, foi tida por irregular, tal fato poderia até ensejar o dever de reparação, mas no bojo de sede própria, mediante a apresentação de pretensão autônoma, com a garantia de ampla defesa e contraditório . 15. Agravo do Município de São Paulo não conhecido. Agravo do particular conhecido, para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, dar parcial provimento ao apelo.(STJ - AREsp: 1408660 SP 2018/0317867-1, Data de Julgamento: 16/08/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 31/08/2022)

Com efeito, o pedido principal da declaração de nulidade de lei de efeitos concreto é cabível em sede de ação popular, como ocorre no presente caso. A lei municipal combatida implicou o





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MANACAPURU

aumento de subsídio dos agentes políticos mencionados, havendo, em tese, possibilidade de reconhecer nulidade por violação do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal e a consequente lesão ao erário.

Noutro giro, a Lei nº 1.631/2024 é contrária à disposição do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo é reprimir conduta inerente ao exercício da Administração, e que impede o favorecimento pelo aumento de subsídio que importe no aumento de despesa com pessoal em véspera do término do mandato. Há, sobremaneira, ônus por meio de despesa imprevista.

Nessa medida a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: (...) 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;

(...)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

Ainda, elucidando o que seria "despesa com pessoal" a própria LRF explica que:

"Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência".

Ressalta-se que o Superior Tribunal de Justiça já declarou anteriormente a nulidade de ato normativo que resulte em despesa de pessoal no prazo citado em lei.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MANACAPURU

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 ATONORMATIVO QUE RESULTOU NO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER. 1. Não se pode conhecer do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional no que tange à sustentada falta de adequação da ação civil pública para veicular o pedido formulado na inicial. A ausência de indicação do dispositivo considerado violado atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF. 2. Quanto ao apontado desrespeito ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00, sob o aspecto (i) da aludida possibilidade de, com base no citado dispositivo, haver aumento de despesas com pessoal no período cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, bem como (ii) do argumento de que, no presente caso, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deu-se em harmonia com o orçamento e aquém dos limites impostos pela lei, a análise de tal questão importaria rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n. 7. 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. 6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. (STJ. REsp 1170241/MS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2010, DJe 14/12/2010)

No presente caso, as normas que culminaram no reajuste do subsídio dos vereadores violaram o artigo anteriormente, que obsta expressamente o aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS
3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MANACAPURU

Forçoso reconhecer a competência da Câmara Municipal para fixação do subsídio. No entanto, o conteúdo da Lei Municipal questionada não está autorizado pela disposição do art. 29, VI, da Constituição Federal, posto que a regra constitucional é de eficácia contida, podendo sofrer restrições mediante legislação infraconstitucional. (TJ-AM - Agravo de Instrumento: 4002076-72.2022.8.04 .0000 Tapauá, Relator.: Flávio Humberto Pascarelli Lopes, Data de Julgamento: 15/12/2023, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 15/12/2023)

Ante o exposto, o Ministério Público é favorável à concessão de tutela de urgência para suspensão do pagamento do aumento de subsídio dos vereadores de MANACAPURU/AM na legislatura 2025/2028, com arrimo no art. 5º, §4º, da Lei nº 4.717/65, em razão do ato lesivo ao patrimônio público.

Ao final, é favorável à declaração de nulidade da Lei nº 1.631/2024, em razão do descumprimento ao art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

Manacapuru/AM, na data de assinatura.

VINÍCIUS RIBEIRO DE SOUZA

Promotor de Justiça

