



Número: **0800878-33.2023.8.15.0731**

Classe: **APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA**

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

Órgão julgador: **Des. José Ricardo Porto**

Última distribuição : **15/05/2024**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **0800878-33.2023.8.15.0731**

Assuntos: **Remuneração**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Prefeito de Cabedelo (APELANTE)			
MUNICIPIO DE CABEDELO (APELANTE)			
ARTHUR NOBREGA GADELHA (APELADO)		ARTHUR NOBREGA GADELHA (APELADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
29503403	08/08/2024 18:45	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça da Paraíba**  
**Des. José Ricardo Porto**

**ACÓRDÃO**

---

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 0800878-33.2023.8.15.0731**

**Relator** : Des. José Ricardo Porto  
**Apelante** : Município de Cabedelo  
**Advogada** :Vanessa Gomes F. Gadelha, OAB/PB Nº 17.225  
**Apelado** :Arthur Nóbrega Gadelha, OAB/PB Nº 16.108  
**Advogado** : Em causa própria

---

**PRELIMINAR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ATO NORMATIVO. EFEITOS CONCRETOS PASSÍVEIS DE ANULAÇÃO PELA VIA DE AÇÃO POPULAR. REJEIÇÃO.**

- Não consta na petição inicial pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada. A alegação de inconstitucionalidade, na verdade, figura como causa de pedir ou questão prejudicial, uma vez que o autor popular não pretende o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal de nº 2.260/2023, mas sim que o reconhecimento de tal inconstitucionalidade proteja o erário de uma ação ilegal e consequentemente lesiva ao erário.

- Assim, pela mera leitura do ato normativo supracitado, conclui-se, portanto, que dele decorrem efeitos concretos, passíveis de anulação pela via de ação popular.



**PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA E INTERESSE DE AGIR. QUALIDADE DE CIDADÃO DO AUTOR COMPROVADA. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEMANDA. REJEIÇÃO.**

- A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LXXIII, quanto a Lei da Ação Popular, em seu art. 1º, mencionam como único requisito exigido para estar no polo ativo da ação popular a qualidade de cidadão, e o órgão judicial não detém competência para restringir o alcance da legislação na situação em que incorre delimitação externada pelo legislativo competente. Ou seja, comprovada a qualidade de cidadão do promovente, não há que se questionar a legitimidade ativa da demanda.

- Entendo que se faz presente o interesse de agir, pois, da mera leitura da Lei Municipal nº 2.260/2023, é possível perceber que ela não traz qualquer característica de generalidade e abstração, não cria norma jurídica. Em outras palavras, é lei em sentido formal, mas não é lei em sentido material, ou seja, trata de uma verdadeira lei de efeitos concretos. E, como é assente na doutrina e na jurisprudência, leis de efeitos concretos são equiparadas a atos administrativos para fins de controle judicial, admitindo-se sua declaração de nulidade, independentemente do exercício de juízo de constitucionalidade ou inconstitucionalidade ou, ainda, do manejo dos instrumentos típicos do controle concentrado de constitucionalidade.

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI MUNICIPAL Nº 2.260/2023. FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA A MESMA LEGISLATURA. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO DO RECURSO APELATÓRIO.**

- . A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislação para sua fixação (art. 37, X e XI, CF).

- A mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é no sentido de que os subsídios de prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores devem ser fixados pela câmara municipal para a legislatura subsequente, de acordo com o princípio da moralidade administrativa e com o disposto nos incs. V e VI do art. 29 da Constituição da República. Embora a Constituição Federal não faça menção expressa à regra da anterioridade de legislatura para fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, a limitação temporal encontra-se implícita nos dispositivos constitucionais, sendo condizente com os princípios que regem a Administração Pública.



- “APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. MUNICÍPIO DE PATOS. LEI VOTADA 30 (TRINTA) DIAS ANTES DO TÉRMINO DA LEGISLATURA. VULNERAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NULIDADE DE PLENO DIREITO DO ATO NORMATIVO QUE PREVÊ AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER. PREVISÃO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, DE FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO, NO PRIMEIRO PERÍODO LEGISLATIVO ORDINÁRIO DO ÚLTIMO ANO DE CADA LEGISLATURA. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PREVISÃO. DESRESPEITO À LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020, QUE VEDOU QUALQUER AUMENTO REMUNERATÓRIO PARA AGENTES PÚBLICOS ATÉ 21/12/2021, ANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PROVOCADO PELO NOVO CORONAVÍRUS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO. A mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é no sentido de que os subsídios de prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores devem ser fixados pela câmara municipal para a legislatura subsequente, de acordo com o princípio da moralidade administrativa e com o disposto nos incs. V e VI do art. 29 da Constituição da República. Embora a Constituição Federal não faça menção expressa à regra da anterioridade de legislatura para fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, a limitação temporal encontra-se implícita nos dispositivos constitucionais, sendo condizente com os princípios que regem a Administração Pública. (...)” (TJPB 0812661-12.2020.8.15.0251, Rel. Des. Maria das Graças Morais Guedes, APELAÇÃO CÍVEL, 3ª Câmara Cível, juntado em 15/09/2022)

VISTOS, relatados e discutidos os autos acima referenciados.

ACORDA a Primeira Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, à **unanimidade** de votos, **REJEITAR AS PRELIMINARES E NEGAR PROVIMENTO AO APELO.**

### RELATÓRIO

Trata-se de **Apelação Cível interposta pelo Município de Cabedelo**, contra a sentença proferida pelo Juízo de Direito de primeiro grau, proferida nos autos da “**AÇÃO POPULAR**”, proposta por **Arthur Nóbrega Gadelha**.

Na decisão de primeiro grau (ID Nº 27865557), a Juíza *a quo* julgou procedente os pedidos exordiais, nos seguintes termos:



*“Mediante tais considerações, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO INICIAL, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para declarar incidenter tantum a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.260/2023, por ferir preceitos estabelecidos no art. 29, V, da Constituição Federal e art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em consequência, nos termos do art. 300 do CPC, DEFIRO O PEDIDO DE TUTELA URGÊNCIA, para determinar a imediata suspensão do pagamento dos subsídios estabelecidos na Lei Municipal nº 2.260/2023, sob pena de multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), limitado ao valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), além das demais cominações legais.” – id nº 27865557.*

Em suas razões recursais (ID 27865565), o recorrente arguiu preliminar de inadequação da via eleita, ilegitimidade ativa e ausência de interesse de agir. No mérito, aduz inexistir qualquer irregularidade que possa macular o procedimento legislativo, uma vez que atendeu estritamente ao disposto no art. 29, V da Constituição Federal. Defende que não ficou demonstrado prejuízo material aos cofres públicos, a não aplicação do princípio da anterioridade e a ausência de ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade.

Com base no exposto, requer o provimento do apelo para julgar totalmente improcedentes os pedidos iniciais.

Contrarrazões apresentadas.

A Procuradoria de Justiça, através de seu parecer (ID Nº 28858425), opinou pela rejeição das preliminares e pelo desprovimento do recurso apelatório.

É o relatório.

## **VOTO**

Preambularmente, destaco a possibilidade da fundamentação *aliunde* ou *per relationem*, conforme destacado no decisório abaixo:

*“É pacífico no âmbito do STF e do STJ o entendimento de ser possível a fundamentação per relationem ou por referência ou por remissão, não se cogitando nulidade ou ofensa ao artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal, desde que os fundamentos existentes aliunde sejam reproduzidos no julgado definitivo (principal), o que, como visto, não ocorreu na espécie”*

**(STJ - Recurso Especial nº 1.426.406/MT, Rel. Min. Marco Muzzi, Relator designado Min. Luís Felipe Salomão, DJE de 11.5.2017)**



Diante de tal pressuposto, colaciono a integralidade do parecer ministerial (ID Nº 28858425) proferido pelo ilustre Procurador de Justiça, Dr. Amadeus Lopes Ferreira, oficiante perante este órgão fracionário, o qual adoto o seu teor como razão de decidir, *in verbis*:

*“1 – Dos Pressupostos Recursais*

*Analisando os pressupostos genéricos de admissibilidade recursal, atinentes ao interesse, legitimidade e tempestividade, vê-se que os mesmos foram atendidos no presente feito, haja vista a sucumbência da parte recorrente, com a possibilidade, em tese, de ser dada uma nova solução à causa pelo Egrégio Tribunal de Justiça.*

*Isto posto, reunidos os pressupostos de admissibilidade, o recurso merece ser conhecido.*

*2 - Da Preliminar 2.1 - Inadequação da via eleita*

*O apelante aponta que o apelado “ao levantar o aumento dos subsídios abarcados pela lei municipal atacada, que julga ser abusiva, utiliza-se da ação popular como sendo uma ação direta de inconstitucionalidade-ADI, a fim de viabilizar, erroneamente, o controle concentrado de constitucionalidade da normas municipais que se constituem como leis em tese.”*

*A meu ver, não prospera a alegação de inadequação da via eleita por não ser a ação popular sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade.*

*Sabe-se que a ação popular, trata-se de instrumento processual, que tem por finalidade a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.*

*Sendo assim, todo e qualquer ato tendente a lesar patrimônio público neste compreendido os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, podem ser atacados pela ação popular na ausência de outra ação específica.*

*É cabível o manejo da ação popular na modalidade preventiva ou repressiva na defesa de atos lesivos / ilegais contra o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.*



*O pleito autoral pretende que sejam afastados os efeitos da Lei Municipal 2.260/2023 que fixou os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Cabedelo para a legislatura 2023/2024, ao fundamento de que referida lei viola os princípios administrativos da legalidade, moralidade e impessoalidade, pois sua aprovação foi motivada por interesse do próprio agente político.*

*Compulsando os autos, verifica-se que a alegação de inconstitucionalidade dos atos impugnados não constitui pedido final, mas causa de pedir para a anulação dos referidos atos.*

*Como destacado pelo magistrado singular, “não consta na petição inicial pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada. A alegação de inconstitucionalidade, na verdade, figura como causa de pedir ou questão prejudicial, uma vez que o autor popular não pretende o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal de nº 2.260/2023, mas sim que o reconhecimento de tal inconstitucionalidade proteja o erário de uma ação ilegal e conseqüentemente lesiva ao erário”. (id. 27865557 - Pág. 3)*

*O precedente do colendo Superior Tribunal de Justiça é no sentido: “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. (...) 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.” (AgInt no REsp 1705539/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/03/2019, DJe 22/04/2019 destaqueei em negrito).”*

*Na mesma linha, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, admite-se o controle difuso de constitucionalidade em ação popular: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE EM PEDIDO INCIDENTAL E PREJUDICIAL. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - Admite-se o controle difuso de constitucionalidade, desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa, podendo ser deduzido como questão prejudicial. Precedentes. II - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC). (RE 956322 ED-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 22/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-135 DIVULG 29-05-2020 PUBLIC 01-06-2020)”*



*Destarte, a inconstitucionalidade não é a única causa de pedir, sendo que há, também, arguição de ilegalidade dos atos legislativos que implicaram em aumento aos agentes políticos do município.*

*Dessa forma, somos pela rejeição da preliminar de inadequação da via eleita.*

## *2.1 - Ilegitimidade ativa e ausência de interesse de agir*

*Quanto à preliminar de ilegitimidade ativa levantada. Ocorre que, tal preliminar deve ser afastada, pois que tanto a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LXXIII, quanto a Lei da Ação Popular, em seu art. 1º, mencionam como único requisito exigido para estar no polo ativo da ação popular a qualidade de cidadão, e o órgão judicial não detém competência para restringir o alcance da legislação na situação em que incorre delimitação externada pelo legislativo competente. Ou seja, comprovada a qualidade de cidadão do promovente, não há que se questionar a legitimidade ativa da demanda.*

*É sabido que a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral ou com documento que a ele corresponda (art. 1º, §3º, Lei 4.717/65).*

*Compulsando os autos, verifica-se que o autor juntou Certidão Eleitoral comprovando sua condição de eleitor (Id. 27865528), assim, não há como acolher a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada. Outrossim, entendo que se faz presente o interesse de agir, pois, da mera leitura da Lei Municipal nº 2.260/2023, é possível perceber que ela não traz qualquer característica de generalidade e abstração, não cria norma jurídica. Em outras palavras, é lei em sentido formal, mas não é lei em sentido material, ou seja, trata de uma verdadeira lei de efeitos concretos. E, como é assente na doutrina e na jurisprudência, leis de efeitos concretos são equiparadas a atos administrativos para fins de controle judicial, admitindo-se sua declaração de nulidade, independentemente do exercício de juízo de constitucionalidade ou inconstitucionalidade ou, ainda, do manejo dos instrumentos típicos do controle concentrado de constitucionalidade.*

*Nesse sentido: APELAÇÃO. AÇÃO POPULAR. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI DE EFEITOS CONCRETOS. CAUSA DE PEDIR. REMUNERAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. CABIMENTO. 1. Cuidamos de ação popular intentada em face de reajustes gerais anuais concedidos aos agentes políticos do Poder Executivo (Chefe de Gabinete do Prefeito, Chefe de Governo, Secretários Municipais, Assessores e Ouvidor Geral) da municipalidade de Ubatuba, fundada na inconstitucionalidade das leis municipais nºs 3.969/2017 e 4.151/2019. 2. A inconstitucionalidade de lei municipal, apesar de não poder ser objeto de pedido direto em ação popular, pode ser apreciada como causa de pedir em ações deste jaez. Precedentes do E. TJSP. 3. A inconstitucionalidade de leis de efeitos concretos que autorizam pagamentos a servidores configura lesividade suficiente ao patrimônio público para autorizar o uso da via da ação popular. do C. STJ e do E. STF. 4. No caso que verte, a petição inicial traz dados suficientes para que seja julgado o mérito pretendido, após citação da municipalidade para fornecer os dados suficientes à mensuração do dano ao erário, bem como*



*identificação dos beneficiários, que deverão integrar o polo passivo, se o caso. Sentença anulada. (TJSP; Remessa Necessária Cível 1003438-70.2019.8.26.0642; Relator Des. NOGUEIRA DIEFENTHALER; 5ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 09/03/2021)*

*Logo, deve ser afastada a presente preliminar.*

### *3 - Do Mérito*

*Cuida-se, na origem, de ação popular ajuizada ao fundamento de que a Câmara Municipal de Cabedelo fixou os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais na Lei Municipal nº 2.260/2023, sancionada em 16/02/2023, o qual teria vigência retroativa a partir de 01/001/2023, ou seja, no curso da mesma legislatura.*

*Com efeito, conforme consignado na sentença (id. 27865557) o magistrado singular entendeu que, por força dos arts. 29, V e VI, 37, caput e X e 39, § 4º, da Constituição da República, o reajuste dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal deve ser feito para a legislatura subsequente, sendo obrigatória a observância ao princípio da anterioridade.*

*O apelante aduz não se vislumbrar qualquer irregularidade que possa macular o procedimento legislativo para fins de aprovação e posterior sanção da Lei Municipal nº 2.260/2023, uma vez que atendeu estritamente ao disposto no art. 29, V da Constituição Federal, precipuamente no tocante à iniciativa e a fixação de subsídios pela Casa Legislativa, sem qualquer interferência do Poder Executivo Municipal que, por sua vez, limitou-se apenas e tão somente a promover a sanção de lei com termos decretados exclusivamente pelo Poder Legislativo.*

*Sustenta que a interpretação conferida ao art. 29, VI da Constituição Federal, no tocante à exigência do princípio da anterioridade, especificamente para a fixação de subsídios apenas para legislatura subsequente, não é aplicável ao prefeito, vice-prefeito e secretários municipais.*

*O recurso não merece prosperar, pois ao contrário do alegado pelo Apelante, a divergência acerca da matéria foi pacificada pelo Plenário do STF.*

*Pois bem. Em se tratando de fixação de subsídio de agentes políticos dos municípios, a Constituição da República estabelece, em seu art. 29, que: “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; 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 (...).”*

*Por sua vez, o art. 13, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, prevê que “compete à Câmara Municipal, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: (...) fixar a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, observando-se o disposto no inciso V do artigo 29 da Constituição Federal e o estabelecido na Constituição Estadual e nesta Lei Orgânica;”.*

*A Constituição Estadual, a seu turno, retrata os preceitos que deverão ser seguidos em relação aos Municípios do Estado da Paraíba, notadamente no que diz respeito à fixação dos subsídios dos agentes políticos, nesses termos: Art. 10. 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 na Constituição Federal, nesta Constituição e os seguintes preceitos: [...] V - remuneração do Prefeito, do Vice - Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, observados os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal; Art. 23 - [...] § 4º A remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito será fixada no último ano de cada legislatura para a subsequente, observados os critérios e limites estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição, não podendo ser superior à percebida em espécie por Deputado Estadual e será corrigida monetariamente pelo índice inflacionário. Art. 30. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, segurança jurídica e, também, ao seguinte:[...]*

*Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que os subsídios de prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores devem ser fixados pela câmara municipal para a legislatura subsequente, de acordo com o princípio da moralidade administrativa e com o disposto nos incs. V e VI do art. 29 da Constituição da República.*

*A Corte Constitucional Suprema concluiu também pela impossibilidade de fixação de reajustes de subsídios para prefeito, vice-prefeito e secretários municipais por leis com eficácia para a mesma legislatura. Colaciono os seguintes julgados:*

*AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às*



*regras da anterioridade da legislatura para sua fixação (art. 37, X e XI, CF). Precedentes. 2. A decisão recorrida está em harmonia com a jurisprudência que, recentemente, consolidou-se na Corte. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1292905 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 08-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 18-03-2021 PUBLIC 19-03-2021)*

*EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.616/2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. ACÓRDÃO EMBARGADO DIVERGENTE DA ORIENTAÇÃO DO PLENÁRIO. EMBARGOS ACOLHIDOS. 1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação (art. 37, X e XI, CF). Precedentes. 2. Deve-se acolher os embargos de divergência quando o acórdão embargado destoar não apenas do aresto paradigma, mas também da jurisprudência que, posteriormente, consolidou-se na Corte. Hipótese em que a divergência restou demonstrada. 3. Embargos de divergência acolhidos para dar provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a inconstitucionalidade da lei municipal. (RE 1.217.439-AgR-EDv, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 3/12/2020) - grifei*

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE: OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA A MESMA LEGISLATURA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 1275788 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 26-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 03-11-2020 PUBLIC 04-11-2020) - grifei*

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DAS LEIS 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 E 11.692/2018 DO MUNICÍPIO DE SOROCABA SP. SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUA REMUNERAÇÃO. DECLARAÇÃO, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL APENAS EM RELAÇÃO AOS VEREADORES. REVISÃO DE SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO E VICE-PREFEITO. OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ARTIGO 29, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL. RECURSO PROVIDO. 1. Os subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito serão fixados pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República. 2. In casu, revela-se contrária à ordem constitucional a revisão dos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito prevista no artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba SP. Precedentes do STF. 3. Recurso extraordinário PROVIDO*



*para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba SP. (RE 1.236.916, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 23/4/2020) – grifei*

*Desse modo, o Supremo Tribunal fixou a tese de que é inconstitucional lei municipal que prevê o reajuste anual do subsídio de agentes políticos municipais, por ofensa ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 29, VI, da Constituição Federal.*

*In casu, a Lei Municipal nº 2.260/2023, que trata dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Cabedelo para o biênio 2023/2024, foi sancionada pelo Prefeito em 16/02/2023, que assim dispõe: “Art. 1º. Os subsídios mensais do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Art. 1º. Municipais ou ocupantes de cargos da mesma natureza do Município de Cabedelo (PB), referido no inciso V, do art. 29, da Constituição Federal, observado o disposto no art. 5º da Lei, para o período de 1º de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2024 – biênio 2023/2024 – ficam fixados nos seguintes valores: I – Prefeito = R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais); II – Vice-Prefeito = R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais); III – Secretários Municipais ou ocupantes de cargos da mesma natureza = R\$ 12.000,00 (doze mil reais). Art. 2º. Os subsídios de que trata o artigo anterior serão reajustados, anualmente, por lei específica de iniciativa da Câmara Municipal, considerando os mesmos índices de reajustes e as mesmas datas observadas para a revisão geral da remuneração dos servidores do Poder Executivo Municipal, observando-se a periodicidade mínima de um ano, a partir de 1º de janeiro de 2023. Art. 3º. O Prefeito, o Vice-Prefeito e os Secretários Municipais Farão jus ao 13º (décimo terceiro) salário e ao gozo de férias anuais remuneradas, nos termos aplicado aos servidores ocupantes de cargos públicos pelo § 3º, do art. 39 c/c os incisos VIII e XVII do art. 7º, da Constituição Federal. Art. 4º. As despesas resultantes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias do orçamento municipal. Art. 5º. A implementação do disposto nesta Lei observará o art. 169, § 1º, inciso I e II da Constituição federal, os limites para as despesas com pessoal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos pecuniários retroativos a 1º de janeiro de 2023. Art. 7º. Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei nº 2.179, de 21 de janeiro de 2022. Paço Municipal de Cabedelo (PB), aos 16 de fevereiro de 2023; 200º da Independência, 133º da República e 66º da Emancipação Política Cabedelense.”*

*Esta lei, de acordo com a alegação, viola frontalmente o que é determinado pela Constituição Federal e pelos Tribunais Superiores.*

*Assim sendo, a fixação dos subsídios para a legislatura corrente através da Lei Municipal nº 2.260/2023 viola os preceitos constitucionais e legais mencionados, sendo passível de invalidação. Colaciona-se julgado desse Egrégio Tribunal de Justiça:*

**APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. MUNICÍPIO DE PATOS. LEI VOTADA 30 (TRINTA) DIAS ANTES DO TÉRMINO DA LEGISLATURA. VULNERAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NULIDADE DE PLENO DIREITO DO ATO**



*NORMATIVO QUE PREVÊ AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER. PREVISÃO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, DE FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO, NO PRIMEIRO PERÍODO LEGISLATIVO ORDINÁRIO DO ÚLTIMO ANO DE CADA LEGISLATURA. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PREVISÃO. DESRESPEITO À LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020, QUE VEDOU QUALQUER AUMENTO REMUNERATÓRIO PARA AGENTES PÚBLICOS ATÉ 21/12/2021, ANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PROVOCADO PELO NOVO CORONAVÍRUS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO. A mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é no sentido de que os subsídios de prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores devem ser fixados pela câmara municipal para a legislatura subsequente, de acordo com o princípio da moralidade administrativa e com o disposto nos incs. V e VI do art. 29 da Constituição da República. Embora a Constituição Federal não faça menção expressa à regra da anterioridade de legislatura para fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, a limitação temporal encontra-se implícita nos dispositivos constitucionais, sendo condizente com os princípios que regem a Administração Pública. (...). (TJPB 0812661-12.2020.8.15.0251, Rel. Des. Maria das Graças Moraes Guedes, APELAÇÃO CÍVEL, 3ª Câmara Cível, juntado em 15/09/2022)*

***Diante disso, com a devida vênia, resta clara a violação à regra constitucional estampada no art. 29, inc. V, da CF/88 e na Constituição Estadual, não havendo que se falar na ocorrência de mera 'revisão geral anual', porquanto, qualquer modificação que possa acarretar em aumento real nos subsídios dos agentes políticos, deverá ser implementada na legislatura subsequente, em estrita observância ao princípio da anterioridade.***

*Outrossim, há lesividade evidente ao patrimônio público já que a Lei Municipal nº 2.260/2023, que trata dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Cabedelo para o biênio 2023/2024, sancionada em 16/02/2023, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade.*

***Além disso, por entender ser obrigatória a observância do Princípio da Anterioridade na fixação dos subsídios de todos os Agentes Políticos Municipais, com base em uma interpretação sistemática do texto constitucional, notadamente em virtude do quanto disposto no caput do seu artigo 37, o qual impõe que a Administração Pública deve observar, dentre outros, os Princípios da Moralidade e da Impessoalidade.***

***De igual maneira, a sentença não merece reparos quanto à determinação de devolução dos valores percebidos indevidamente.***

***Isso porque a referida lei fixa o aumento de subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Cabedelo para o biênio 2023/2024, em contrariedade com os preceitos constitucionais norteadores do sistema remuneratório dos agentes políticos.***



*Sobre a matéria, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:*

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. MAJORAÇÃO ILEGAL DA REMUNERAÇÃO E POSTERIOR TRANSFORMAÇÃO EM AJUDA DE CUSTO SEM PRESTAÇÃO DE CONTAS. DANO AO ERÁRIO. OBRIGAÇÃO DE RESSARCIR O COMBALIDO COFRE MUNICIPAL. RESTABELECIMENTO DAS SANÇÕES COMINADAS NA SENTENÇA. 1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra prefeito, vice-prefeito e vereadores do Município de Baependi/MG, eleitos para a legislatura de 1997/2000, imputando-lhes improbidade pelas seguintes condutas: a) edição das Leis 2.047/1998 e 2.048/1999, fixando seus subsídios para a mesma legislatura - em contrariedade aos arts. 29, V, e 37, XI, da Constituição -, sobretudo porque baseados em dispositivo da EC 19/98 não regulamentado; e b) edição, num segundo momento, da Lei 2.064/1999, que suspendeu as leis antes mencionadas e transformou em ajuda de custo os valores majorados às suas remunerações, independentemente de comprovação de despesas, com vigência até a regulamentação pendente. 2. O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade incidental e a nulidade das leis municipais, condenando os réus a devolverem os valores indevidamente recebidos, além de cominar as sanções previstas na Lei 8.429/1992. 3. A Corte de origem deu parcial provimento às Apelações dos réus para excluir a) a condenação ao ressarcimento e b) a cominação de sanções. 4. A despeito de ter reconhecido que as leis municipais em referência foram editadas em contrariedade à orientação do Tribunal de Contas do Estado e aos princípios da impessoalidade e da moralidade, o acórdão recorrido afastou integral e amplamente todas as consequências da improbidade por não ter vislumbrado má-fé e expressividade nos valores envolvidos. 5. O entendimento de que inexistiu má-fé é irrelevante in casu, pois a configuração dos atos de improbidade por dano ao Erário e o dever de ressarcimento decorrem de conduta dolosa ou culposa, de acordo com Documento: 1259875 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJe: 20/09/2013 Página 6de 4 Superior Tribunal de Justiça os arts. 5º e 10 da Lei 8.429/1992. Precedentes do STJ. 6. A edição de leis que implementaram o aumento indevido nas próprias remunerações, posteriormente camuflado em ajuda de custo desvinculada de prestação de contas, enquadra a conduta dos responsáveis - tenham agido com dolo ou culpa - no art. 10 da Lei 8.429/1992, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário, sujeitando-os às sanções previstas no art. 12, II, da mesma lei. 7. No próprio acórdão consta que havia manifestações do Tribunal de Contas e do STF em sentido contrário à conduta por eles adotadas. 8. A ausência de exorbitância das quantias pagas não afasta a configuração da improbidade nem torna legítima sua incorporação ao patrimônio dos recorridos. Módicos ou não, os valores indevidamente recebidos devem ser devolvidos aos cofres públicos. Precedente do STJ. 9. Cabe lembrar que o valor da majoração excedeu os insuficientes recursos existentes, à época, para ações sociais básicas. 10. A condenação imposta pelo juízo de 1º grau foi afastada à míngua de fundamento jurídico válido, devendo ser restabelecida a sentença em parte, apenas com readequação da multa civil, por ter sido aplicada além do limite previsto no art. 12, II, da supracitada lei. 11. Diante do quadro fático delineado pela instância ordinária (transformação do inconstitucional aumento em ajuda de custo desvinculada de prestação de contas, em montante que ultrapassou a remuneração dos vereadores e quase alcançou a do então prefeito, em contraste com o insuficiente orçamento existente à época para a realização de ações sociais), é razoável fixar a multa em duas vezes o valor do dano. 12. O ressarcimento ao Erário do valor da majoração indevidamente auferida pelos recorridos impõe-se como dívida decorrente do prejuízo causado, independentemente das sanções propriamente ditas. 13. Recurso Especial parcialmente provido (REsp 723.494/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 08/09/2009).



*Por tais fundamentos e por todo o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO, por seu 8º Procurador de Justiça, opina pela rejeição das preliminares e, no mérito, pelo desprovimento do recurso. João Pessoa, data da assinatura eletrônica. AMADEUS LOPES FERREIRA Promotor de Justiça convocado.” – ID 28858425. - Grifo nosso*

Desse modo, a fixação dos subsídios para a legislatura corrente através da Lei Municipal nº 2.260/2023 viola os preceitos constitucionais e legais mencionados, sendo passível de invalidação.

É este o entendimento desta Corte de Justiça:

*APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. MUNICÍPIO DE PATOS. LEI VOTADA 30 (TRINTA) DIAS ANTES DO TÉRMINO DA LEGISLATURA. VULNERAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NULIDADE DE PLENO DIREITO DO ATO NORMATIVO QUE PREVÊ AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER. PREVISÃO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, DE FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO, NO PRIMEIRO PERÍODO LEGISLATIVO ORDINÁRIO DO ÚLTIMO ANO DE CADA LEGISLATURA. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PREVISÃO. DESRESPEITO À LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020, QUE VEDOU QUALQUER AUMENTO REMUNERATÓRIO PARA AGENTES PÚBLICOS ATÉ 21/12/2021, ANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PROVOCADO PELO NOVO CORONAVÍRUS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO. A mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é no sentido de que os subsídios de prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores devem ser fixados pela câmara municipal para a legislatura subsequente, de acordo com o princípio da moralidade administrativa e com o disposto nos incs. V e VI do art. 29 da Constituição da República. Embora a Constituição Federal não faça menção expressa à regra da anterioridade de legislatura para fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, a limitação temporal encontra-se implícita nos dispositivos constitucionais, sendo condizente com os princípios que regem a Administração Pública. (...). (TJPB 0812661-12.2020.8.15.0251, Rel. Des. Maria das Graças Moraes Guedes, APELAÇÃO CÍVEL, 3ª Câmara Cível, juntado em 15/09/2022)*

Da mesma forma, a decisão de primeiro grau não merece reparos quanto à determinação de devolução dos valores percebidos indevidamente, corrigidos monetariamente pelo IPCA-E e juros de mora pelos índices oficiais de remuneração básica aplicados à caderneta de poupança, ambos a partir de cada recebimento, haja vista que a referida lei fixa o aumento de subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Cabedelo para o biênio 2023/2024, em contrariedade com os preceitos constitucionais norteadores do sistema remuneratório dos agentes políticos.



**Dado o exposto, compreendo que a sentença recorrida deve ser mantida na sua integralidade.**

Ante o exposto, em harmonia com o parecer ministerial, **REJEITO AS PRELIMINARES SUSCITADAS E DESPROVEJO O RECURSO APELATÓRIO**, mantendo a sentença em todos os seus termos.

**É como voto.**

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Desembargador José Ricardo Porto. Participaram do julgamento, além do Relator, o Excelentíssimo Desembargador **José Ricardo Porto**, o Excelentíssimo Desembargador **Leandro dos Santos** e o Excelentíssimo Doutor **Miguel de Britto Lyra Filho** (Juiz Convocado para substituir a Exma. Desa. Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti Maranhão).

Presente à sessão a Representante do Ministério Público, Dra. Vanina Nóbrega de Freitas Dias Feitosa, Promotora de Justiça Convocada.

Sessão por videoconferência da Primeira Câmara Especializada Cível, em João Pessoa, 08 de agosto de 2024.

**Des. José Ricardo Porto**

**RELATOR**

**J/06**

