

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE PEREIRA BARRETO

FORO DE PEREIRA BARRETO

1ª VARA JUDICIAL

Rua Francisca Senhorinha Carneiro, S/N, Fórum - Centro

CEP: 15370-000 - Pereira Barreto - SP

Telefone: (18) 3704 4122 - E-mail: pereirabarr1@tjsp.jus.br

Conclusos ao MM Juiz de Direito em 30 de maio de 2020.
--

<b>DECISÃO</b>
----------------

Processo nº:	<b>1000837-84.2020.8.26.0439</b>
Classe - Assunto	<b>Ação Popular - Violação aos Princípios Administrativos</b>
Requerente:	<b>Marcos Rogério Ferreira</b>
Requerido:	<b>Câmara Municipal de Pereira Barreto e outros</b>

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **VINICIUS NOCETTI CAPARELLI****VISTOS.**

Trata-se de Ação Popular com pedido de tutela cautelar antecipada movida por Marcos Rogério Ferreira em face da Câmara Municipal de Pereira Barreto e outros.

Alega, em síntese, que: a) a Câmara de Vereadores, na Sessão Ordinária ocorrida no dia 07/10/2019, aprovou o Projeto de Resolução n. 5/2019, que dispôs sobre a fixação de subsídio dos parlamentares municipais para a legislatura de 2021-2024; b) de acordo com a mencionada resolução, o subsídio passará a ser de R\$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais) para os vereadores e de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para o Presidente da Casa Legislativa; c) atualmente o subsídio dos vereadores no município (legislatura 2017-2020) é de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), valor fixado após incansável luta da sociedade organizada pela sua redução; d) como base comparativa, há projeto de redução dos subsídios dos vereadores de São José do Rio Preto para 1 (um) salário mínimo nacional para a próxima legislatura; e) o aumento aprovado pela Câmara de Pereira Barreto representa um acréscimo de 320% (trezentos e vinte por cento) na remuneração dos parlamentares; f) o aumento representará, ao longo da legislatura, um custo em torno de R\$ 3.200.000,00 (três milhões e duzentos mil reais); g) o valor pode ser utilizado em melhorias para a cidade, no combate à crise econômica, bem como para "*ajudar a comunidade local a equilibrar as contas públicas e se reerguer após o inevitável*"



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE PEREIRA BARRETO

FORO DE PEREIRA BARRETO

1ª VARA JUDICIAL

Rua Francisca Senhorinha Carneiro, S/N, Fórum - Centro

CEP: 15370-000 - Pereira Barreto - SP

Telefone: (18) 3704 4122 - E-mail: pereirabarr1@tjsp.jus.br

caos que vem se instalando por causa da pandemia da COVID-19" (fl. 6); h) não pretende discutir ou desconsiderar a importância dos membros do legislativo local e a relação com uma remuneração condizendo, porém há discrepância se houver associação com a evolução do reajuste do salário mínimo (4,61% de 2018 para 2019); i) os números já demonstram a baixa demanda e a fraqueza da economia nacional; j) o aumento aprovado pela Câmara afronta os princípios da razoabilidade, moralidade e proporcionalidade; k) o projeto foi aprovado em "votação relâmpago", eivada de oportunismo e suspeição, haja vista ter sido levada a efeito na ausência de vereadores que haviam se manifestado de forma contrária ao mencionado projeto; l) presume-se que se a votação tivesse ocorrido em condições normais de sessão, com a presença de todos os vereadores, o projeto não teria sido aprovado, pois o placar de 4 x 2 passaria a ser de 5 x 4; m) não houve efetiva publicidade do ato impugnado; n) transparência não significa apenas a disponibilização de dados, mas sim de maneira clara e acessível a toda a população; o) não houve prévia, efetiva e regular publicação da pauta da sessão ordinária.

Por fim, pediu a concessão da medida liminar, "a fim de que seja suspensa a vigência, eficácia e efeitos da decisão proferida pela Câmara Municipal de Pereira Barreto, concernente ao Projeto de Resolução 5/2019, que autorizou e aumentou, a partir de 2021, o subsídio pago aos vereadores municipais, até decisão final" (fl. 18).

Juntou documentos (fls. 21-57).

Instado, o Ministério Público manifestou-se às fls. 60-61.

É o essencial.

**FUNDAMENTO E DECIDO**

**Da legitimidade ativa**

Estabelece o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal que "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".

Sobre o tema da legitimidade ativa, ensina a autora Nathalia Masson:



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE PEREIRA BARRETO

FORO DE PEREIRA BARRETO

1ª VARA JUDICIAL

Rua Francisca Senhorinha Carneiro, S/N, Fórum - Centro

CEP: 15370-000 - Pereira Barreto - SP

Telefone: (18) 3704 4122 - E-mail: pereirabarr1@tjsp.jus.br

A legitimidade ativa para a propositura de ação popular pertence ao cidadão, indivíduo dotado de capacidade eleitoral ativa e que esteja em dia com suas obrigações eleitorais. **A condição de cidadão será comprovada com a juntada do título de eleitor ou com documento que lhe corresponda** (Manual de Direito Constitucional. 3 ed. Juspodvum. Salvador: 2015; p. 461-462). **Grifei.**

No caso dos autos, o autor não juntou título de eleitor ou comprovante de que está em dia com suas obrigações eleitorais.

Dispõe o artigo 17 do Código de Processo Civil que "para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade". Não ignoro o debate acadêmico que existe sobre se - com o advento do Código de Processo Civil de 2015 - a legitimidade continua a ser condição da ação ou se é considerada pressuposto processual. No entanto, no aspecto prático, o fato é que continua sendo necessária para postular em juízo.

Apesar da breve digressão sobre a necessidade de comprovação da condição de cidadão do autor – o que não foi feito com a propositura da demanda – não vejo prejuízo da análise imediata do pedido liminar.

Note-se que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (art. 5º, XXXV, CRFB/88 e art. 3º, CPC). A despeito da falta de comprovação da legitimidade ativa, neste momento, nada impede que a comprovação seja feita em momento posterior, condicionando a permanência dos efeitos desta decisão e a própria existência do processo à juntada do título eleitoral e comprovação de quitação eleitoral.

A medida, além de possibilitar a análise imediata do pedido liminar, privilegia a desburocratização do Judiciário, a instrumentalidade do processo e a necessária celeridade dos provimentos jurisdicionais (art. 5º, LXXVIII, CRFB/88).

Dessa forma, deverá o autor comprovar sua condição de cidadão no prazo de 15 (quinze) dias, mediante a juntada do título eleitoral ou documento que comprove estar em dia com as obrigações eleitorais (art. 1º, §3º, Lei. 4.717/1965), sob pena de extinção, na forma do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

**Do pedido liminar**

No que tange à competência e a possibilidade de formulação



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE PEREIRA BARRETO

FORO DE PEREIRA BARRETO

1ª VARA JUDICIAL

Rua Francisca Senhorinha Carneiro, S/N, Fórum - Centro

CEP: 15370-000 - Pereira Barreto - SP

Telefone: (18) 3704 4122 - E-mail: pereirabarr1@tjsp.jus.br

de pedido liminar, é o disposto na Lei n. 4.717/1965:

Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º Para fins de competência, equiparam-se atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.

§ 2º Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoas ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

**§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.**

A mencionada Lei da Ação Popular, apesar de prever a possibilidade de pedido liminar, não estabelece suas condições. No entanto, prevê expressamente a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (art. 22, Lei 4.717/1965), de modo que os requisitos para a concessão do pleito a título de tutela provisória devem ser os previstos nos artigos 300 e seguintes da lei civil adjetiva.

Verifico que, para o deferimento da tutela de urgência, a lei processual exige a presença dos requisitos enumerados no art. 300 do Código de Processo Civil, quais sejam: (a) a probabilidade do direito alegado pela parte autora e (b) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. Sobre o tema, lecionam Fredie Didier Jr:

A tutela provisória de urgência pode ser cautelar ou satisfativa (antecipada).

Em ambos os casos, a sua concessão pressupõe, genericamente, a demonstração da probabilidade do direito (tradicionalmente conhecida como '*fumus boni iuris*') e, junto a isso, a demonstração do perigo de dano ou de ilícito, ou ainda do comprometimento da utilidade do resultado final que a demora no processo representa (tradicionalmente conhecido como '*periculum in mora*') (art. 300, CPC).

[...]

O magistrado precisa avaliar se há 'elementos que evidenciem'



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE PEREIRA BARRETO

FORO DE PEREIRA BARRETO

1ª VARA JUDICIAL

Rua Francisca Senhorinha Carneiro, S/N, Fórum - Centro

CEP: 15370-000 - Pereira Barreto - SP

Telefone: (18) 3704 4122 - E-mail: pereirabarr1@tjsp.jus.br

a probabilidade de ter acontecido o que foi narrado e quais as chances de êxito do demandante (art. 300, CPC).

Inicialmente, é necessária a *verossimilhança fática*, com a constatação de que há um considerável grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos trazida pelo autor. É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independentemente da produção de prova.

Junto a isso, deve haver uma *plausibilidade jurídica*, com a verificação de que é provável a subsunção dos fatos à norma invocada, conduzindo aos efeitos pretendidos.

[...]

Importante é registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: *i) concreto* (certo), e não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; *ii) atual*, que está na iminência de ocorrer ou esteja acontecendo; e, enfim, *iii) grave*, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito.

Além de tudo, o dano deve ser irreparável ou de difícil reparação.

Dano irreparável é aquele cujas consequências são irreversíveis.

Dano de difícil reparação é aquele que provavelmente não será ressarcido, seja porque as condições financeiras do réu autorizam supor que não será compensado ou restabelecido, seja porque, por sua própria natureza, é complexa sua individualização ou quantificação precisa [...];

Enfim, o deferimento da tutela provisória somente se justifica quando não for possível aguardar pelo término do processo para entregar a tutela jurisdicional [...]" (*Curso de direito processual civil : teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*. 10. ed. Salvador: Ed. Jus Podvim, 2015, v. 2. p. 594-598).

A tutela de urgência de natureza antecipada, ainda, deve ser passível de reversão, nos termos do art. 300, § 3º, do Código de Processo Civil.

No primeiro requisito (probabilidade do direito), antes de sua aferição propriamente dita, é necessária digressão sobre os limites de atuação do Poder Judiciário em relação aos atos emanados por outros Poderes.

Estatui o art. 2º da Constituição Federal que "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Como regra, não é possível que o Poder Judiciário interfira nas escolhas políticas dos outros Poderes, justamente em razão da independência conferida a cada um pelo Texto



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE PEREIRA BARRETO

FORO DE PEREIRA BARRETO

1ª VARA JUDICIAL

Rua Francisca Senhorinha Carneiro, S/N, Fórum - Centro

CEP: 15370-000 - Pereira Barreto - SP

Telefone: (18) 3704 4122 - E-mail: pereirabarr1@tjsp.jus.br

Maior.

No entanto, o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances system*) existe justamente para possibilitar que eventuais abusos sejam objeto de controle por aquele que é a última barreira contra eventuais ilegalidades e arbitrariedades emanadas pelo Estado: o Poder Judiciário.

O Texto Maior, no caput do art. 37, já estabelece que "*a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*".

No que tange aos limites de controle do Poder Judiciário sobre a Administração Pública, leciona a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O Poder Judiciário pode examinar os atos da Administração Pública, de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sob o aspecto da legalidade e, agora, pela Constituição, também sob o aspecto da moralidade (art. 5º, inciso LXXIII, e 37). (Direito Administrativo. 32 ed. Forense. Rio de Janeiro: 2019; p. 939)

Apesar de o princípio da proporcionalidade não ter sido previsto de forma expressa na Constituição Federal, tem-se que se trata de princípio implícito. Há, inclusive, quem o entenda como sobreprincípio ou "princípio dos princípios". Sobre sua integração ao conjunto de princípios Constitucionais, ensina Paulo Bonavides:

O princípio da proporcionalidade é, por conseguinte, direito positivo em nosso ordenamento constitucional. Embora não haja sido ainda formulado como "norma jurídica global", flui do espírito que anima em toda sua extensão e profundidade o par. 2º do art. 5º, o qual abrange a parte não-escrita ou não expressa dos direitos e garantias da Constituição, a saber, aqueles direitos e garantias cujo fundamento decorre da natureza do regime, da essência impostergável do Estado de Direito e dos princípios que este consagra e que fazem inviolável a unidade da Constituição (Curso de Direito Constitucional. Malheiros. São Paulo: 2003, p. 436).

A proporcionalidade, que dependendo da corrente doutrinária adotada também pode ser entendida como razoabilidade, é prevista expressamente na Constituição do Estado de São Paulo, nos seguintes termos: "*a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE PEREIRA BARRETO

FORO DE PEREIRA BARRETO

1ª VARA JUDICIAL

Rua Francisca Senhorinha Carneiro, S/N, Fórum - Centro

CEP: 15370-000 - Pereira Barreto - SP

Telefone: (18) 3704 4122 - E-mail: pereirabarr1@tjsp.jus.br

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência"

Discorrendo sobre a discricionariiedade do ato administrativo,

Di Pietro arremata:

Em todos esses exemplos, a Administração Pública tem certa margem de liberdade para escolher a melhor solução a ser adotada no caso concreto. **Isso não significa que a sua escolha seja inteiramente livre. Ela está limitada pelo princípio da legalidade (considerada em seu sentido amplo e restrito) e pela exigência de razoabilidade e motivação.** (Direito Administrativo. 32 ed. Forense. Rio de Janeiro: 2019; p. 255).

Dessa maneira, ainda que com fundamento na proporcionalidade do ato, é possível o seu controle pelo Poder Judiciário, inclusive como mandamento da inafastabilidade da apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito.

No caso apresentado na inicial, há comprovação de que a Câmara de Vereadores, ainda no ano de 2019, aprovou o aumento do subsídio de seus membros em 320% (trezentos e vinte por cento) para a próxima legislatura.

Embora o índice de reajuste do salário mínimo não possa ser utilizado para fins de equiparação do reajuste do subsídio dos parlamentares, é um meio idôneo e apto a demonstrar a disparidade entre a realidade social e a que foi levada a efeito pela Casa Legislativa. Nesse aspecto, a diferença, que é discrepante, não encontra nenhum fundamento válido sob a ótica da proporcionalidade, ao menos pelos documentos carreados até o momento.

Mesmo que em análise de cognição sumária, pois o prosseguimento do processo ainda possibilitará o exercício do contraditório, verifico a probabilidade do direito para a concessão da medida liminar. Não é proporcional que a população da Estância Turística de Pereira Barreto arque, de um momento para outro, com o aumento representativo de 320% (trezentos e vinte por cento) da remuneração dos parlamentares. De acordo com os dados apresentados na petição inicial, esse aumento, ao longo da legislatura, representará o total de R\$ 3.200.000,00 (três milhões e duzentos mil reais) que serão custeados com verbas públicas. Para um município de aproximadamente



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE PEREIRA BARRETO

FORO DE PEREIRA BARRETO

1ª VARA JUDICIAL

Rua Francisca Senhorinha Carneiro, S/N, Fórum - Centro

CEP: 15370-000 - Pereira Barreto - SP

Telefone: (18) 3704 4122 - E-mail: pereirabarr1@tjsp.jus.br

25.000 (vinte e cinco mil) habitantes, o valor é considerável.

Como agravante, ainda que de forma superveniente, não se pode ignorar a realidade social e os reflexos que a Pandemia COVID-19 já vem demonstrando no cenário econômico. Na recessão que está aportando na realidade brasileira, municípios com baixa arrecadação sofrerão ainda mais, sendo o momento de comedimento.

O percentual de aumento apontado, além de ferir a proporcionalidade (sob todos os aspectos), ainda constitui-se como mácula à própria moralidade administrativa, princípio de observância inafastável e que deve pautar todos os agentes públicos no exercício de suas funções. O Tribunal de Justiça de São Paulo, em pleito semelhante, assim decidiu:

**AÇÃO POPULAR** Liminar Município de Ribeirão Preto Resoluções 95 e 96, de 2014, da Câmara de Vereadores, que determinaram, respectivamente, o aumento da verba de gabinete em 40% e a extensão aos subsídios dos vereadores do índice de 5,56% concedido aos servidores municipais a título de revisão geral anual Pretensão à suspensão das normas Possibilidade. É inadmissível a revisão de subsídios de agentes políticos no curso do mandato. **Falta de justificativa, por outro lado, quanto ao aumento de 40% da verba de gabinete Ofensa ao princípio da moralidade administrativa.** Recurso não provido (TJSP; Agravo de Instrumento 2090749-44.2014.8.26.0000; Relator (a): Reinaldo Miluzzi; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Ribeirão Preto - 2ª. Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 08/09/2014; Data de Registro: 09/09/2014)

Preenchido, portanto, o requisito da probabilidade do direito.

Já no que tange ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, sua aferição decorre de sua própria natureza. Mesmo considerando a data atual (31/05/2020), caso o processo se estenda por tempo relevante, é possível que se ingresse na nova legislatura e os novos parlamentares já iniciem recebendo seus subsídios reajustados.

Dessa forma, e reiterando que a medida possui caráter acautelatório e, por isso, plenamente reversível em caso de juntada de prova verossímil em sentido contrário, a concessão da medida liminar é medida que se impõe.

No que diz respeito às alegações de inobservância do princípio da publicidade, considerando a concessão da medida por outro fundamento,





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE PEREIRA BARRETO

FORO DE PEREIRA BARRETO

1ª VARA JUDICIAL

Rua Francisca Senhorinha Carneiro, S/N, Fórum - Centro

CEP: 15370-000 - Pereira Barreto - SP

Telefone: (18) 3704 4122 - E-mail: pereirabarr1@tjsp.jus.br

postergo sua análise para o momento próprio, na ocasião da prolação da sentença.

Ante o exposto, com fulcro no art. 300 e seguintes do Código de Processo Civil e art. 5º, §4º, da Lei n. 4.717/2020, **DEFIRO** o pedido liminar, para determinar a suspensão dos efeitos decorrentes da aprovação do Projeto de Resolução 5/2019, da Câmara Municipal de Pereira Barreto, exclusivamente em relação ao aumento do subsídio dos vereadores para a legislatura 2021-2024.

Intime-se a parte requerida para cumprimento.

Concedo ao autor o prazo de 15 (quinze) dias para juntada do título eleitoral ou documento que comprove estar em dia com as obrigações eleitorais (art. 1º, §3º, Lei. 4.717/1965), sob pena de extinção, na forma do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

Com a emenda à inicial, cite e proceda-se na forma do art. 7º da Lei n. 4.717/1965.

Intimem-se.

Pereira Barreto, 31 de maio de 2020.