



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2018.0001019517

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação nº 0003561-75.2013.8.26.0196, da Comarca de Franca, em que é apelante CÂMARA MUNICIPAL DE RESTINGA, é apelado PREFEITURA MUNICIPAL DE RESTINGA.

ACORDAM, em 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U. Indeferido o requerimento de fls. 317/322.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores TORRES DE CARVALHO (Presidente) e ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 17 de dezembro de 2018.

Teresa Ramos Marques
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

10ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
 APELAÇÃO CÍVEL: 0003561-75.2013.8.26.0196
 APELANTE: CÂMARA MUNICIPAL DE RESTINGA
 APELADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE RESTINGA
 JUIZ PROLATOR: FÁBIO MARQUES DIAS
 COMARCA: FRANCA

VOTO Nº 21491

EMENTA

SERVIDOR MUNICIPAL

Declaratória – Restinga – Lei Municipal nº 1.716/12 – Reestruturação de cargos, empregos e vencimentos – Gastos com pessoal – Limite superior ao fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Nulidade – Possibilidade:

– É nulo o ato legislativo que aumenta despesas com pessoal sem observância dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

RELATÓRIO

Prefeitura Municipal de Restinga ajuizou demanda em face de *Câmara Municipal de Restinga*, objetivando a declaração de nulidade da Lei Municipal nº 1.761/12 sob a alegação de que sua aprovação proporcionou aumento de R\$100.000,00 na folha de pagamento da municipalidade em desrespeito a princípios constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A sentença julgou procedente o pedido para anular os efeitos da Lei Municipal nº 1.751/12 do Município de Restinga, sem condenação em custas ou honorários tendo em vista a confusão patrimonial das partes (fls.188/195).

Apela a vencida, alegando inadequação da via, incompetência absoluta de juízo e cerceamento de defesa. No mérito, não foi juntada cópia integral do processo legislativo a impedir a verificação da existência ou não de vícios formais. O Ofício de fls.34/36 é documento unilateral. Os relatórios contábeis também, além de não trazerem a assinatura do Prefeito da Administração



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

anterior. O termo de ajustamento de conduta é preparatório de ação civil pública, sem qualquer conclusão acerca do mérito da matéria. As conclusões do Ministério Público não gozam de presunção de veracidade. O termo de declarações juntado é uma prova testemunhal indireta cuja impossibilidade de questionamento implicou cerceamento de defesa. E está ausente uma página do termo, o que implica sua falsidade. Os mesmos vícios estão presentes nos balancetes do TCE. Os relatórios de gestão fiscal, planilhas de despesa com pessoal. Balancetes analíticos das receitas e de despesas não contém assinaturas que permitam constatar suas autenticidades, além de terem sido produzidos unilateralmente pela Municipalidade. A Lei Municipal nº 1.761/12 é legítima. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi observada, pois realizados estudos e estimativas do impacto financeiro. O Prefeito em exercício à época redigiu a declaração exigida pela lei. Redução de receitas oriunda de crise econômica e política não pode justificar a invalidação de lei que a época de sua edição não prejudicava o erário. Prequestiona os arts.5º, inciso LV, 37, 102, 105, 125 e 169 da Constituição Federal, arts.7º, 64, 436 e 437 do Código de Processo Civil, arts.113 e 165 do Código de Processo Civil/73, e arts.16, 17, 18, 19 e 21 da Lei Complementar 101/00 (fls.221/214).

Nas contrarrazões, aduz o Município que o recurso não deve ser conhecido porque suas razões são dissociadas do fundamento de sentença. A demanda objetiva a nulidade de atos praticados em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, logo, o juízo é competente e a via adequada. Foi observado o contraditório. No mérito, houve desrespeito aos princípios constitucionais e legais decorrentes da elevação de gastos com pessoal em percentual superior ao limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a sentença ser confirmada por seus próprios fundamentos (fls.254/270).

A Procuradoria de Justiça opina pelo desprovimento do recurso (fls.273/276).

A *Câmara Municipal de Restinga* opõe-se ao julgamento virtual (fl.278).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

FUNDAMENTOS

1. Rejeito as preliminares.

1.1 A sentença concluiu, em síntese, que a promulgação da Lei Municipal nº 1.761/12 feriu os arts.16, inciso II, e 17, pars.1º e 2º, da Lei Complementar nº 101/2000, uma vez que o aumento infligido pela majoração dos subsídios não dispunha de adequação orçamentária e financeira e, nos termos do art. 21 do mesmo diploma legal, é nulo o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda as exigências dos arts.16 e 17.

Em suas razões recursais a Câmara Municipal de Restinga defende que a Lei Municipal nº 1.761/12 não viola princípios constitucionais nem a Lei de Responsabilidade Fiscal, logo, não há violação ao princípio da dialeticidade.

1.2 Defende a apelante que a Lei Municipal nº 1.761/12 contém diversas normas abstratas e, mesmo que se entenda trata-se de norma de efeito concreto, é lei no sentido formal, assim, a via adequada para seu questionamento é a ação direta de inconstitucionalidade e, conseqüentemente, o órgão competente para o julgamento é o Tribunal de Justiça, através de seu Órgão Especial.

Sem razão.

Como bem ponderou o Ministério Público em seu parecer, a via eleita é adequada para questionamento da Lei Municipal nº 1.761/12 por se tratar de lei de efeito concreto e, ainda, de sua validade diante de lei complementar federal, não sendo necessária a verificação de constitucionalidade.

Adequada o meio processual eleito, competência a Vara da Fazenda Pública para seu processamento e julgamento.

1.3 Alega a apelante cerceamento de defesa porque não intimada a se manifestar sobre os documentos apresentados pelo Ministério Público, dos documentos juntados às fls.141/152, bem como sobre o termo de declaração de uma ex-funcionária da Prefeitura juntada pelo Ministério Público.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No entanto, o Ministério Público manifestou-se e juntou documentos, inclusive o termo de declarações da então contadora do Município antes da citação da apelante que, portanto, na contestação teve oportunidade do contraditório e assim o fez conforme expressamente destaca no item 3.1 de sua defesa (fls.171/173).

Já os documentos de fls.141/152 nada mais são que cópia das peças processuais que acompanharam o mandado de citação, portanto, entregues à própria apelante.

Rejeito, portanto, a alegação de cerceamento de defesa.

2. A Lei Municipal nº 1.761/12 reestruturou cargos, empregos e vencimentos dos servidores municipais de Restinga (fls.16/32).

A Municipalidade alegou violação à Lei de Responsabilidade Civil porque, ao reestruturar os vencimentos, criou 5 novas referências com salários entre R\$2.100,00 a R\$3.400,00 sem que houvesse prévia dotação orçamentária para atender as projeções da criação dessa despesas, estimativa do impacto orçamentário financeiro dos exercícios de 2012, 2013 e 2014 e declaração do ordenador das despesas de que o aumento estaria em consonância com a lei orçamentária anual, com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O pedido foi julgado procedente sob os seguintes fundamentos:

“Tratam os presentes autos de ação intitulada 'declaratória de nulidade de lei municipal' proposta pela Prefeitura do Município de Restinga em face da Câmara Municipal de Restinga sob alegação de que com a aprovação da Lei Municipal n.1.761 de 5 de Abril de 2012 houve desrespeito a princípios constitucionais e legais consistentes na elevação de gastos com pessoal em percentual muito acima daquele ditado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo que requer a decretação da nulidade do ato normativo.

Citada a ré alegou ilegitimidade passiva, batendo-se, no mérito, pela regularidade de sua atuação e legalidade do ato normativa produzido.

Não há que se falar em inadequação da via processual eleita e incompetência do juízo singular para obter a declaração de inconstitucionalidade de lei, em especial quando o pedido é de reconhecimento de verdadeira nulidade.

De outro lado a declaração de nulidade de ato normativo não exige a inclusão de beneficiários já que de efeito geral a decisão.

Embora não tendo personalidade jurídica, a Câmara Municipal pode figurar



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

no pólo passivo de uma relação processual, eis que possui personalidade judiciária, conforme lição, dentre outros, do mestre Hely Lopes Meirelles:

'A capacidade processual da Câmara para a defesa de suas prerrogativas funcionais é hoje pacificamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência (TJRS, RDA 15/46; TJPR, RT 301/590, 321/529; TJSP, RT 247/284). Certo é que a Câmara não tem personalidade jurídica, mas tem personalidade judiciária. Pessoa jurídica é o Município. Mas, nem por isso se há de negar capacidade processual, ativa e passiva, à Edilidade, para ingressar em juízo quando tenha prerrogativa ou direitos próprios a defender'. E não há se falar em ilegitimidade passiva, pois a lei promulgada é da seara municipal e, portanto, impõe-se a inclusão da Câmara no polo passivo, em especial quando se tem em mente que é o próprio Município o autor do pedido. Sobre o tema, explica ARNALDO RIZZARDO, '[n]o pertinente às pessoas jurídicas de direito público, várias as situações que comportam a sua colocação no polo passivo ou, no mínimo, como corresponsável pela ação nefasta aos valores transindividuais da natureza e do ser humano. São exemplos a cobrança de tributos com índices de reajustes ilegais, o descumprimento de leis e do emprego de verbas orçamentária em setores de da educação e da segurança pública (...)' (in Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa. Ed. GZ, 2009, Rio de Janeiro, p.165, grifos nosso).

Questiona-se a validade da Lei Municipal, em contraste com dispositivos Constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal, a justificar a eleição da ação civil pública (latu sensu) como meio para alcance de sua nulidade.

Some-se o fato de tratar-se de lei de efeitos concretos, a autorizar o manejo de ação dessa estirpe.

No mais, determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000:

.... transcrição literal dos arts.15, 16, 17 e 21 da lei.....

No caso sub examine, pela documentação acostada, não se constata a efetiva elaboração de laudo de impacto financeiro pelo Departamento de Contabilidade da Prefeitura, em atendimento ao art. 16, I, da Lei Complementar nº 101/2000, acima transcrito, de forma prévia a aprovação da Lei.

Pelo contrário, se tem notícia de que no final do mesmo ano de aprovação da lei -- e final do mandato -- houve sim falta de recursos para pagamento dos salários e, o estudo juntado aos autos indica que o aumento elevou o percentual de gastos com pessoal para a casa de 62,89% (quanto do limite legal é de 54%).

Assim, a promulgação da Lei feriu o art. 16, II, e art. 17, §§ 1º e 2º, da LC nº 101/2000, pois aumento infligido pela majoração dos subsídios não dispunha de adequação orçamentária e financeira.

E, nos termos do art. 21, da LC nº 101/2000, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda as exigências dos arts. 16 e 17 do mesmo Diploma.

Tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político ou não, já que a lei de responsabilidade fiscal não



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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, in verbis:

...

Basta o aumento de despesa com pessoal sem respeito ao prescrito, o que é incontroverso, à medida que não restou comprovado que o reajuste concedido refletia tão-somente a correção dos vencimentos até então em vigor, tampouco que houve compensação com outros atos que tivessem acarretado a diminuição da despesa com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal não se sobrepõe à Constituição Federal, mas com ela se compatibiliza, à medida que regulamentou a gestão do dinheiro público, observando não só o princípio constitucional da anterioridade, como o da moralidade administrativa. Destarte, também por esse motivo, eivada a Lei Municipal de manifesta nulidade, pois em desacordo com os parâmetros legais norteadores da matéria.

...

Com esse quadro, constatada a existência dos vícios indicados na exordial, JULGO PROCEDENTE A AÇÃO para anular os efeitos da Lei Municipal n. 1.751 de 2012 do Município de Restinga.” (fls.188/194).

2.1 E tal sentença não merece reparos.

Com efeito, Ministério Público instaurou procedimento preparatório de inquérito civil para apurar eventual irregularidade no reenquadramento de alguns funcionários com aumento salarial, dentro do ano eleitoral, que culminou na celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta, no qual o Município reconhece os danos ao patrimônio público causado pela Lei Municipal nº 1.761/12 comprometendo-se a adotar medidas administrativas ou judiciais necessárias para aplicação do art.21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (fls.46/51), eliminando os efeitos danosos ao erário gerado pela referida lei.

Diante desse reconhecimento, foi proposto o arquivamento do procedimento, sem prejuízo da continuidade das investigações (fls.52/54), não havendo notícias do desfecho.

A Câmara sustenta, todavia, que essa providência preliminar não tem conclusão quanto ao mérito. Também impugna os demais documentos juntados aos autos, inclusive pelo Ministério Público, mas, assim como feito na

Apelação nº 0003561-75.2013.8.26.0196

Voto nº 21491



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

contestação, não junta qualquer outra prova capaz de infirmá-los ou qualquer documento provando que a reestruturação com a criação dos cargos não implicaram despesa com pessoal em percentual superior ao fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme relatório mensal de pessoal antes da aprovação da lei, as despesas efetivamente gastas com pessoal era de 59,99%; depois da aprovação, passaram para 62,89%, quando o índice máximo permitido pela Lei Complementar nº 101/00 é de 54%.

Diz também a apelante que foram realizados estudos e estimativas do impacto financeiro e, ainda, que o Prefeito em exercício à época redigiu a declaração de que o aumento tinha adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, conforme exige o art.16, inciso I e II, da Lei Complementar nº 101/00, mas a prova não corrobora esta afirmação.

Como bem declarado na sentença, que mantenho por seus próprios fundamentos,

“ Basta o aumento de despesa com pessoal sem respeito ao prescrito, o que é incontroverso, à medida que não restou comprovado que o reajuste concedido refletia tão-somente a correção dos vencimentos até então em vigor, tampouco que houve compensação com outros atos que tivessem acarretado a diminuição da despesa com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal não se sobrepõe à Constituição Federal, mas com ela se compatibiliza, à medida que regulamentou a gestão do dinheiro público, observando não só o princípio constitucional da anterioridade, como o da moralidade administrativa. Destarte, também por esse motivo, eivada a Lei Municipal de manifesta nulidade, pois em desacordo com os parâmetros legais norteadores da matéria.”

Destarte, pelo meu voto, nego provimento ao recurso. Sem fixação de honorários pelo trabalho adicional em grau recursal porque ausente fixação no Primeiro Grau.

TERESA RAMOS MARQUES
RELATORA