



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000347494

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1010773-06.2024.8.26.0048, da Comarca de Atibaia, em que são apelantes CARMEN FRANCO e JÚLIO CÉSAR CUBA DOS SANTOS, é apelado CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores FRANCISCO SHINTATE (Presidente) E LUIZ SERGIO FERNANDES DE SOUZA.

São Paulo, 8 de abril de 2025.

MÔNICA SERRANO

Relator

Assinatura Eletrônica

APELAÇÃO CÍVEL nº 1010773-06.2024.8.26.0048 - Atibaia
APELANTES: CARMEN FRANCO E JÚLIO CÉSAR CUBA DOS SANTOS
APELADO: CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA

VOTO Nº 28294

APELAÇÃO – AÇÃO POPULAR – Pretensão de anulação do Projeto de Lei Municipal nº 76/2024 que foi proposto com a finalidade de majorar o subsídio de agentes políticos do Poder Executivo do Município de Atibaia a partir da legislatura de 2025 – Sentença de extinção da ação sem resolução do mérito por falta de demonstração do preenchimento do requisito de lesividade do ato impugnado – Insurgência dos autores – Descabimento – Ao contrário do alegado pelos apelantes, nota-se que foi realizado o estudo de impacto financeiro e orçamentário do projeto de lei – Inaplicabilidade do art. 21, inciso VI, alínea “a” da Lei Complementar nº 101/2000 na hipótese de majoração de subsídios dos agentes políticos municipais, devendo-se observar as disposições constitucionais autoaplicáveis, mormente, as dispostas nos incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal – Precedentes - Foi exarado parecer favorável elaborado em conjunto pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação e pela Comissão de Finanças e Orçamento – Projeto de Lei Municipal que tramitou em Regime de Urgência Especial na forma do art. 195 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Atibaia – Sentença mantida – **Recurso não provido.**

Trata-se de apelação interposta por **Carmen Franco e Júlio Cesar Cuba Dos Santos** em face da r. sentença que extinguiu a ação popular sem resolução do mérito por ausência de demonstração da lesividade do ato impugnado pelos autores, com fundamento no art. 485, inciso VI do Código de Processo Civil.

Irresignados, em síntese, os apelantes aduzem que se pode presumir a lesividade da majoração de subsídios de agentes políticos, principalmente, em contexto de crise econômica e de necessidade de austeridade fiscal. Sustentam, ainda, que o aumento de subsídios são desproporcionais e não foram precedidos de estudos de impacto financeiro que justifiquem sua majoração. Ademais, defenderam o cabimento da ação popular no caso em espécie, justificando que a demonstração da lesividade é um requisito essencial para a procedência da ação popular, entretanto, ela

não deve ser confundida com a imprescindibilidade da prova prévia de dano, sendo, portanto, suficiente a demonstração de indícios de ilegalidade ou inconstitucionalidade do ato impugnado, consubstanciados, *in casu*, na falta de parecer das comissões internas da Câmara Legislativa Municipal e na violação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contrarrazões apresentadas (fls. 479/503).

Parecer da d. Procuradoria de Justiça opinando pelo desprovimento do recurso de apelação (fls. 525/530).

Recurso tempestivo e isento de preparo.

Sem oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

O recurso de apelação não comporta provimento.

Cuida-se de ação popular ajuizada por **Carmen Franco e Júlio Cesar Cuba Dos Santos** em face da **Câmara Municipal de Atibaia** tendo por objeto a declaração de nulidade do Projeto de Lei Municipal nº 76/2024 que, por sua vez, destina-se à majoração do subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários e dos Secretários Adjuntos do Município de Atibaia a partir da legislatura de 2025.

A ação popular encontra fundamento precípua no art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal e confere, à qualquer cidadão, a legitimidade para *anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.*

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No caso em espécie, os autores pretendem a anulação do Projeto de Lei Municipal nº 74/2024 argumentando que sua tramitação não observou as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante à imprescindibilidade de realização prévia de estudo de impacto financeiro e à vedação de aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. Ademais, alegam que não houve a emissão de pareceres obrigatórios pelas comissões internas da Câmara Municipal de Atibaia.

Com efeito, vislumbra-se que a estimativa de impacto orçamentário e financeiro encontra-se anexa ao projeto de lei, sendo que, inclusive, foi trazida aos autos pelos próprios autores na ocasião de propositura da ação, conforme fls. 23/29.

Por seu turno, no tocante à vedação de aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo, conforme previsto no art. 21, inciso VI, alínea “a” da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), trata-se de disposição legal inaplicável à hipótese de majoração de subsídios dos agentes políticos municipais.

Afirma-se isso pois o aumento dos subsídios de agentes políticos municipais deve observar as disposições constitucionais sobre a matéria, mormente com relação à limitação temporal do fim da legislatura para fixação dos subsídios para a legislatura subsequente, conforme incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a mesma controvérsia nos precedentes a seguir:

EMENTA Prefeito. Subsídio. Art. 29, V, da Constituição Federal. Precedente da Suprema Corte. 1. **Já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da Constituição**

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Federal é auto-aplicável. 2. O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente. 3. Recurso extraordinário desprovido. (RE 204889, Relator(a): MENEZES DIREITO, Primeira Turma, julgado em 26-02-2008, DJe-088 DIVULG 15-05-2008 PUBLIC 16-05-2008 EMENT VOL-02319-05 PP-00992 RTJ VOL-00204-02 PP-00841 LEXSTF v. 30, n. 354, 2008, p. 238-262) Grifou-se.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REQUISITOS PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO POPULAR. LEIS QUE CONCEDERAM REAJUSTE DE AGENTES POLÍTICOS NO CURSO DA MESMA LEGISLATURA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que a própria ilegalidade do ato praticado configura lesividade ao erário, sendo legítima a interposição da ação popular. Precedentes. 2. **O Supremo Tribunal Federal assentou que o art. 29, V, da Constituição Federal é autoaplicável, devendo o subsídio dos agentes políticos ser fixado até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte.** Precedentes. 3. Para dissentir da conclusão firmada pelo Tribunal de origem, no sentido de que o Decreto Legislativo nº 156/1996 e a Resolução nº 157/1996 implicaram reajuste da remuneração dos agravantes e produziram efeitos na mesma legislatura, seria imprescindível a análise das normas locais acima mencionadas, bem como o reexame dos fatos e do material probatório constantes dos autos, providências vedadas neste momento processual (Súmulas 279 e 280/STF). 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 745203 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23-06-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 05-08-2015 PUBLIC 06-08-2015) Grifou-se.

No mesmo sentido, transcrevem-se precedentes deste E.

Tribunal de Justiça:

AÇÃO POPULAR. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. Pretensão de declarar a nulidade do ato administrativo que originou o substitutivo do projeto de lei nº 173/2018, que dispõe sobre a fixação do subsídio mensal do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, nos termos do artigo 29, inciso V, da Constituição Federal, e dá outras providências, declarando nula de pleno direito a lei nº 17.543,

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de 23 de dezembro de 2020. Impossibilidade. Ação popular que não se presta a analisar inconstitucionalidade de lei. Inadequação da via eleita. **AÇÃO POPULAR. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL.** Pretensão de declarar a nulidade do ato administrativo que originou o substitutivo do projeto de lei nº 173/2018, que dispõe sobre a fixação do subsídio mensal do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. **Fixação de subsídio de prefeitos e vereadores está sujeito a regra do art. 29, V e VI da CF, que seriam autoaplicáveis, não se submetendo ao prazo do art. 21 da LRF.** Indeferimento da inicial que deve ser mantido. **AÇÃO POPULAR. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL.** Pretensão de declarar a nulidade do ato administrativo que originou o substitutivo do projeto de lei nº 173/2018, que dispõe sobre a fixação do subsídio mensal do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Inobservância do art. 6º da lei nº 4.717/65. Necessidade que seja citada para a demanda o ente público, bem como todas as autoridades envolvidas no ato apontado como irregular, inclusive os beneficiários. Irregularidade no polo passivo da petição inicial. Sentença mantida. Recurso e reexame necessário improvidos. (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1066038-17.2020.8.26.0053; Relator (a): Claudio Augusto Pedrassi; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 8ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 12/07/2021; Data de Registro: 08/07/2021)

AÇÃO POPULAR – Pretensão à nulidade do art. 1º da Resolução nº 03-000012/2016 expedida pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo que dispõe sobre o aumento do subsídio de Vereadores para a 17ª Legislatura 2017/2020 – Sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito – Reforma que se impõe – Possibilidade de manejo de ação popular – Causa de pedir com fundamento, notadamente, em suposta violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) – **Inaplicabilidade, porém, do artigo 21, parágrafo único, da LRF aos Vereadores, cuja fixação de subsídios é disciplinada pelo artigo 29, inciso VI, Constituição Federal** – Precedentes – De rigor, portanto, arrear o decreto de extinção, sem resolução do mérito, e, por conseguinte, julgar improcedente o pedido formulado. – Apelo parcialmente provido. (TJSP; Apelação Cível 0013178-95.2016.8.26.0635; Relator (a): Spoladore Dominguez; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 2ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 24/01/2018; Data de Registro: 29/01/2018)

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em relação à alegação de ausência de emissão de parecer pelas comissões internas da Câmara Municipal, vislumbra-se que foi exarado parecer favorável elaborado em conjunto pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação e pela Comissão de Finanças e Orçamento, conforme fls. 108/111.

Ademais, destaca-se que o Projeto de Lei Municipal tramitou em Regime de Urgência Especial na forma do art. 195 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Atibaia, dispensando-se, portanto, as demais exigências regimentais, ressalvando-se o número legal e o parecer, veja-se:

Art. 195 - A Urgência Especial é a dispensa de exigências regimentais, salvo a de número legal e de parecer, para que determinado projeto seja imediatamente considerado, a fim de evitar grave prejuízo ou perda de sua oportunidade.

Art. 196 - Para a concessão deste regime de tramitação serão, obrigatoriamente, observadas as seguintes normas e condições:

I- a concessão de Urgência Especial dependerá de apresentação de requerimento escrito, que somente será submetido à apreciação do Plenário se for apresentado, com a necessária justificativa, e nos seguintes casos:

- a) pela Mesa, em proposição de sua autoria;
- b) por um terço, no mínimo, dos Vereadores;

II- o requerimento de Urgência Especial poderá ser apresentado em qualquer fase da sessão, mas somente será submetido ao Plenário durante o tempo destinado à Ordem do Dia;

III- o requerimento de Urgência Especial não sofrerá discussão, mas sua votação poderá ser encaminhada pelos líderes das bancadas partidárias, pelo prazo improrrogável de cinco minutos;

IV- não poderá ser concedida Urgência Especial para qualquer projeto, com prejuízo de outra Urgência Especial já votada, salvo nos casos de segurança e calamidade pública;

V- o requerimento de Urgência Especial depende, para a sua aprovação, de "quorum" da maioria absoluta dos Vereadores.

Desta feita, ante a ausência de demonstração de lesividade



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do ato impugnado pelos autores, de rigor a manutenção da r. sentença.

Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios e custas judiciais, na esteira do disposto no art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal.

Por derradeiro, considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional deduzida no recurso, ressaltando-se, consoante entendimento do Col. Superior Tribunal de Justiça, que para tal finalidade é desnecessária a citação expressa a todos os dispositivos legais que tiveram seu conteúdo enfrentado. (STJ, EDcl no RMS nº 18.205/SP, Quinta Turma, Relator Min. Felix Fischer, j. em 18.04.2006).

Desta feita, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso de apelação.

MÔNICA SERRANO

Relatora