



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

EXMO (A). SR (A). DR (A). JUIZ (A) DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA COMARCA DE PETROLINA/PE

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, através do Promotor de Justiça adiante assinado, usando das prerrogativas que lhe são conferidas pela Constituição da República e sendo responsáveis pela defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos e, notadamente, pela DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO, vem, com fulcro nos art. 37, *caput* e § 4º, art. 127 e art. 129, III, da Constituição Federal, arts. 1º e 25, inciso IV, b, da Lei Federal nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP), arts. 1º e 4º, inciso IV, b, da Lei Complementar nº 12/94 (Lei Orgânica Estadual do Ministério Público), disposições da Lei nº 7.347/85 e artigos 10, incisos I, VIII, IX e XII, 11, I, e 17 da Lei Federal nº 8.429/92, à presença de V. Exa. ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA, em face da



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

CÂMARA DOS VEREADORES DE PETROLINA, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

OSÓRIO SIQUEIRA, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

IBAMAR FERNANDES, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

ELIAS PASSOS JARDIM, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

CRISTINA COSTA, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

PÉRSIO ANTUNES, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

ALVORLANDE CRUZ, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

MARIA HELENA, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

RONALDO SOUZA, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

ZENILDO DO ALTO DO COCAR, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

ELISMAR GONÇALVES ALVES, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

ANTONIO DE SOUZA BATISTA, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

ZÉ BATISTA DA GAMA, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

EDILSON LEITE LIMA, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

RONALDO JOSÉ DA SILVA, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

ADALBERTO BRUNO DA SILVA FILHO, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

PEDRO FILIPE, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

MANOEL ANTONIO COELHO NETO, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE),

GERALDO FERREIRA DA SILVA, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE), e,

LUIZ AILTON GUIMARÃES LIMA, vereador, com endereço na Câmara de Petrolina, Praça Santos Dumont, s/n, centro, Petrolina (PE), pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

DOS FATOS E DOS SEUS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

O Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507, AUTO Nº 2013/1031008, NO PP 07-005/2013, foi instaurado devido a representação formulada por **Gildivan Coelho de Souza, Jonas Ramalho da Silva e Lucas Baqueiro Miranda Rodrigues** questionando o aumento dos subsídios dos vereadores de Petrolina para a legislatura do período de 2013 a 2016 (fls. 04-22).

Juntaram documentos (fls. 23-72).

Diligências visando a instrução do presente procedimento com a notificação da Câmara dos Vereadores de Petrolina (fls. 74-84) e juntada de documentos que instruem a presente (fls. 85-95).



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

Ocorre que a Lei Municipal nº 2.517/12, de 12.11.2012, que dispõe sobre a fixação dos subsídios dos vereadores, para a legislatura compreendida entre 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2016 (fls. 86-87), que aumentou os subsídios de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para R\$ 12.029,01 (doze mil vinte e nove reais e um centavo), está eivada de nulidade e ilegalidade desde a sua tramitação legislativa, o que resulta em provimento judicial com o escopo de resguardar e ressarcir o Erário.

E a continuação dos pagamentos dos subsídios aos vereadores com fundamento no referido diploma legislativo municipal causará prejuízo ao Erário no valor de R\$ 577.392,48 (quinhentos e setenta e sete mil trezentos e noventa e seis reais e oitenta centavos) por cada vereador no período indicado (2013-2016), sem incluir outras gratificações e verbas indenizatórias incidentes sobre o subsídio.

Inicialmente verifica-se que o projeto de lei nº 035/2012 que originou a Lei Municipal nº 2.517/12, de 12.11.2012, não observou o processo legislativo previsto no Regimento Interno da Câmara dos Vereadores, sendo aprovado de forma açodada e sem observar os prazos legislativos.

Igualmente não observou nem os prazos nem a tramitação legislativa ao apreciar o veto do Poder Executivo Municipal. E sequer os requeridos refutaram integralmente com argumentos jurídicos as razões do veto. Simplesmente rejeitaram o veto de forma política para resguardarem os subsídios.

Como causa de resguardar o Erário menciona também a concessão de décimo terceiro subsídio aos vereadores conforme o art. 2º da Lei Municipal nº 2.517/12, de 12.11.2012, no entanto, os vereadores não são considerados servidores públicos, mas detentores de mandato eletivo sem vínculo de dependência com o ente público, não fazendo



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

jus ao 13º salário, consoante o disposto no art. 39, § 3º, e art. 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, da Constituição Federal.

Portanto, os vereadores não poderiam conceder a si próprios direitos sociais que não possuem, ressalte que os vereadores não se enquadram na categoria de servidor público e sim agentes políticos.

E mais, conforme acima noticiado, o processo legislativo para aumento das remunerações e demais verbas dos agentes políticos mencionados, encerrou-se em 12 de novembro de 2013 (data da publicação das leis), data da entrada em vigor do diploma legislativo (fls. 86-87).

Ora, percebe-se de forma clara que desde seu início o processo legislativo foi viciado por desobediência ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe o seguinte:

Art. 21. (í). Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Note-se que este artigo é aplicável a todas as esferas de Poder, sendo que no Município aplicam-se ao executivo e ao legislativo, nos termos do art. 1º, §§ 2º e 3º, I, da LRF:



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.

(í).

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º. Nas referências:

I ó à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

É importante ressaltar que a possibilidade jurídica de limitações aos Poderes por meio de Lei Complementar em matéria de finanças públicas ó inclusive estabelecendo requisito de validade/eficácia para aumento de despesa com pessoal ó é prevista na Constituição Federal, em seus artigos 163, I e 169, *in verbis*:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I ó finanças públicas;

(í).

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Desta forma, é possível perceber que a observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal como condição de validade de qualquer ato dos entes federados



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

que enseje despesas com pessoal ó seja ele legislativo ou administrativo ó é prevista constitucionalmente e, portanto, deve ser respeitada.

Em assim sendo, havendo ocorrido violação ao dispositivo do art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, é necessário que se reconheça a nulidade do aumento de despesa com pessoal realizado através do diploma legislativo municipal.

Em assim sendo, percebe-se de forma clara que a Câmara de Vereadores de Petrolina não observou a Lei de Responsabilidade Fiscal aumentando despesa com pessoal através da Lei Municipal nº 2.517/12, de 12.11.2012, causando a nulidade de pleno direito decorrente da ilegalidade em prejuízo ao Erário, razão pela qual impõe seja a mesma reconhecida e declarada, voltando-se a situação aos *status quo ante*.

Determina o art. 29, VI, da Constituição Federal que *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: (í).*

Pela dicção do dispositivo supratranscrito, observa-se que o valor dos subsídios dos vereadores deve ser votado de uma legislatura para outra, regra esta que busca coibir que os vereadores eleitos para um determinado período estipulem eles próprios o *quantum* que perceberão durante esse mesmo interregno, ainda em curso.

A *ratio legis* de tal determinação reside no fato de que a fixação de subsídios para a próxima legislatura confere certa isenção aos edis, os quais estipulariam valores a serem percebidos por membros da Câmara ainda desconhecidos.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

Ocorre que, após o pleito eleitoral, quando já há ciência dos futuros ocupantes da Câmara Municipal, a imparcialidade almejada pela norma resta ferida.

Ora Excelência, os vereadores aprovaram a Lei Municipal nº 2.517/2012 sem observar o dispositivo constitucional, porquanto editada após as eleições, que se realizaram 07 de outubro de 2012. O diploma legislativo municipal é datado de 12 de novembro de 2012, depois do pleito eleitoral. Àquela ocasião, todos os vereadores já sabiam do resultado da disputa, fato que dá margem à votação da matéria em causa própria, ou de modo a conceder benefícios a correligionários, em incontestável distanciamento do andamento constitucional.

Por não prevê prazo determinado para fixação dos subsídios dos vereadores na Lei Orgânica do Município de Petrolina a observância do texto constitucional é obrigatória.

E mais, o referido diploma legislativo deve ser anulado para resguardo do patrimônio público municipal haja vista que pela dicção do art. 29-A, III, da Carta Magna:

Art. 29-A. O total de despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita triButária e das transferências previstas no 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizando no exercício anterior:

(í).



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

II ó 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III ó 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos e um mil) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

(í).

Não obstante a clareza do dispositivo constitucional, o art. 1º, § 1º, da referida lei municipal assenta percentual destoante do estabelecido na própria Constituição:

§ 1º ó O total das despesas do Poder Legislativo Municipal, incluído o subsídio dos vereadores e excluídos os gastos, com pessoal inativo, não poderá ultrapassar o percentual de 6% (seis por cento), do somatório das receitas tributárias e das transferências previstas no 5º, do art. 153, bem como nos arts. 158 e 159, da Constituição Federal, efetivamente realizadas no exercício anterior.

Note-se que o índice de 6% (seis por cento), constante na Lei Municipal nº 2.517/2012 como limitação total das despesas da Câmara de Vereadores, apenas é aplicável a municípios cuja população afigure inferior a 300.000 (trezentos mil) habitantes. Por outro lado, contraditoriamente, para a fixação dos subsídios dos vereadores, os edis utilizaram como parâmetro um contingente populacional superior a 300.000 (trezentos mil) habitantes, posto que este número permitiria que o valor fixado correspondesse a 60% (sessenta por cento) do subsídio dos deputados estaduais e não apenas a 50% (cinquenta por cento), percentual que deveria ser observado caso o município possuísse entre 100.001 (cem mil e um) e 300.000 (trezentos mil) habitantes.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

Desse modo, na medida em que os vereadores consideraram, de acordo com o recenseamento 2012 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que a população petrolinense ultrapassa a marca de 300.000 (trezentos mil) habitantes, uma vez mencionado o total de despesas do Poder Legislativo Municipal, torna-se reprodução obrigatória o percentual de 5% (cinco por cento) estatuído na Carta Magna.

Inobstante os textos constitucionais limitadores para fixação dos subsídios dos vereadores, a Câmara Municipal ingressou em competência exclusiva da União ao contrariarem as normas constitucionais limitadoras e legislarem de forma distinta.

Ressalte-se que o que se questiona não é a competência da Câmara para fixar ou aumentar os subsídios dos vereadores, mas que obrigatoriamente deve-se observar os limites constitucionais para essa finalidade.

Com efeito, resta evidente o dano ao Erário em arcar com fixação de subsídios de vereadores aprovada de forma ilegal e abusiva, agravado pelo fato do Poder Executivo Municipal ter vetado o malfadado projeto de lei e a Câmara ter aprovado sem observar os prazos e a tramitação legislativa para derrubar o veto de forma açodada de modo a favorecer exclusivamente aos vereadores.

Considerando o exercício do Controle de Constitucionalidade Incidental, que segundo Gilmar Ferreira Mendes é exercido por qualquer órgão jurisdicional competente visando tão somente a não aplicação de uma norma jurídica na análise de uma questão incidental que venha a aparecer durante o processo da questão principal (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 5ª Edição, revista e atualizada. SP: Editora Saraiva, 2010).



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

Torna-se cabal a declaração incidental de inconstitucionalidade do dispositivo legal, porquanto não observou as diretrizes constitucionais, apesar da questão principal não ser a constitucional, mas o desrespeito a Lei de Responsabilidade Fiscal, não observância dos limites para fixação dos subsídios, a utilização de dois índices, um para os subsídios e outro para as despesas da Câmara de Petrolina e a não observância do processo legislativo para a malfada lei municipal, o que acarretou prejuízo ao Erário.

Ademais, o prejuízo ao Erário é flagrante ainda mais quanto a Lei Municipal nº 2.517/2012 através do art. 1º vinculou o subsídio do vereador ao subsídio de um deputado estadual de Pernambuco, o que acarretaria aumento automático ao aumentar o subsídio do deputado.

DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE LIMINAR

Nas ações propostas sob o regime da Lei nº 7.347/85, é prevista de forma expressa a concessão de liminares, nos termos do art. 12, do referido diploma legal:

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

Ao tratar sobre a concessão de liminar em ação civil pública, Rodolfo de Camargo Mancuso faz os seguintes esclarecimentos:

Conjugando-se os arts. 4º e 12º da Lei 7.347/85, tem-se que a tutela de urgência há de ser obtida através de liminar que, tanto pode ser pleiteada na ação cautelar (factível antes ou no curso da ação civil



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

pública) ou no bojo da própria ação civil pública, normalmente em tópico destacado da petição inicial. Muita vez, mais prática será esta segunda alternativa, já que se obtém a segurança exigida pela situação de emergência, sem necessidade de ação cautelar propriamente dita. (Ação Civil Pública, 7ª ed., RT, p. 192).

De outro norte, Hugo Nigro Mazzilli, estabelece quais sejam os requisitos da liminar neste tipo de ação:

Em tese, cabe liminar em quaisquer ações civis públicas ou coletivas. Como na matéria se aplicam subsidiariamente o CDC e o CPC, isto impõe sejam considerados os pressupostos das medidas de cautela (fumus boni juris e periculum in mora).(A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, Ed. Saraiva, 13ª ed., p. 182).

Na hipótese vertente, o *fumus boni juris* encontra-se evidenciado em toda argumentação acima expendida, já que ficou claramente demonstrado que a fixação dos subsídios dos vereadores de Petrolina através da Lei Municipal nº 2.517/2012 é nula de pleno direito.

Já o perigo da demora está patenteado em razão da dificuldade de se reparar o patrimônio público caso tais subsídios continuem sendo pagos na forma da Lei Municipal nº 2.517/2012, uma vez que tratando-se a remuneração de verba alimentar, há sérias divergências jurisprudenciais sobre a possibilidade de sua devolução, ainda que pagas ilegalmente.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

Resta evidente assim que a não concessão de liminar pode levar à irreparabilidade do dano, decorrente da impossibilidade de devolução de tais valores aos cofres públicos.

Impõe-se ainda argumentar que, além da possibilidade de irreparabilidade do dano, também há a circunstância de que os valores pagos ilegalmente estarão sendo subtraídos de ações sociais e administrativas que o Poder Público poderia adotar.

Portanto, não há dúvidas sobre a necessidade de concessão da liminar.

DOS PEDIDOS

Dessa forma, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO:**

- a) As citações por mandados dos requeridos, para, querendo, contestarem a ação, no prazo legal, permitindo-se ao Oficial de Justiça utilizar-se da exceção prevista no art. 172, § 2º do Código de Processo Civil;
- b) A concessão da medida liminar pleiteada até decisão do *meritum causae* para suspender os pagamentos dos subsídios dos vereadores com fundamento na Lei Municipal nº 2.517/2012, tendo em vista a presença dos princípios permissivos e a autorização constante do art. 12 da Lei nº 7.347/85, cominando-se multa no valor de R\$ 50.000,00



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

(cinquenta mil reais) por dia de descumprimento da decisão *in limine* por cada pedido;

- c) Seja julgado procedente o pedido constante da presente ação para suspender em definitivo os pagamentos dos subsídios dos vereadores com fundamento na Lei Municipal nº 2.517/2012 e para que os requeridos sejam obrigados a ressarcirem os valores pagos em montante a ser apurado em liquidação;
- d) Seja o autor dispensado do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, à vista do disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/85;
- e) Sejam as intimações do autor feitas pessoalmente, dado o disposto no artigo 236, § 2º, do CPC;
- f) Seja deferida a juntada dos documentos que acompanham a presente inicial e outros que se fizerem mister à completa elucidação e demonstração cabal dos fatos articulados na presente inicial, bem como a produção de provas pericial, testemunhal, que desde já apresenta, os depoimentos pessoais dos requeridos, e outras provas que se fizerem necessárias;

Dá-se à causa o valor de R\$ 12.029,01 (doze mil vinte e nove reais e um centavo) para fins legais, isento o órgão ministerial de custas, emolumentos e outros encargos (art. 18 da Lei nº 7.347/85).

Petrolina, 12 de novembro de 2013.



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA CIDADANIA DE PETROLINA

Procedimento de Investigação Preliminar nº 2348507.

Auto nº 2013/1031008 NO PIP 07-005/2013.

LAURINEY REIS LOPES

Promotor de Justiça