



Tribunal de Justiça de Pernambuco

Poder Judiciário

2ª Vara Cível da Comarca de Gravatá

R QUINTINO BOCAIÚVA, 355, PRADO, GRAVATÁ - PE - CEP: 55641-670 - F: (81) 35339899

Processo nº **0000703-16.2026.8.17.2670**

AUTOR(A): ANDRE TADEU DA MOTA FLORENCIO

RÉU: GRAVATA CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES, MUNICIPIO DE GRAVATA

DECISÃO LIMINAR

(com força de Mandado/Ofício)

André Tadeu da Mota Florêncio ajuizou Ação Popular contra o **Município de Gravatá** e a **Câmara Municipal de Vereadores de Gravatá**, buscando a nulidade de atos normativos municipais que, segundo alega, violam a Constituição Federal (CF) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000).

As normas impugnadas são:

a) Lei Municipal nº 3.891/2022 – majorou os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários e dos Vereadores com efeitos imediatos, ainda dentro da legislatura 2021-2024 em que foi editada (ID 231563756, pág. 1).

b) Leis Municipais nº 3.967/2024 e nº 3.968/2024 – sancionadas em 16 de agosto de 2024 (IDs 231561480 e 231563753), fixaram novos subsídios para a legislatura 2025-2028 dentro dos 180 dias finais do mandato em curso, período vedado pela LRF.

c) Resolução nº 516/2020 e Art. 6º da Lei nº 3.968/2024 – instituíram a denominada "Verba de Representação" ao Presidente da Câmara no valor equivalente a 100% do subsídio mensal (R\$ 11.788,00), paga de forma fixa, sem prestação de contas de gastos específicos (IDs 231563758 e 231563753, pág. 3).

A parte autora pediu tutela de urgência para suspender imediatamente a eficácia financeira de todas essas normas, e, no mérito, requereu a declaração de nulidade definitiva dos atos, com retorno dos subsídios aos patamares da legislatura 2017-2020. O valor da causa foi retificado para R\$ 5.306.176,00 (ID 235159257, pág. 3).

O Município de Gravatá (ID 233907666) e a Câmara Municipal (ID 233531768) apresentaram manifestações prévias. Em síntese: arguiram prescrição quanto à Resolução nº 516/2020; contestaram o perigo de dano; sustentaram a natureza indenizatória da Verba de Representação; defenderam a legalidade das leis de 2024; e acusaram a parte autora de litigância predatória.

A parte autora replicou (IDs 235159257 e 234664795) e juntou extratos do Portal da Transparência (ID 235159258), comprovando os pagamentos impugnados.

O Ministério Público opinou pelo deferimento da liminar (ID 237244372), reconhecendo a probabilidade do direito e o risco de dano.

FUNDAMENTAÇÃO

O art. 300 do Código de Processo Civil (CPC) autoriza a concessão de tutela de urgência quando estiverem presentes dois requisitos: (i) probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e (ii) perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*). Ambos estão presentes no caso, como demonstro a seguir.

1. Das questões processuais preliminares

Antes de examinar os requisitos da liminar, enfrento as questões suscitadas pelas partes requeridas.

1.1 Da alegada inépcia da inicial

A Câmara Municipal arguiu inépcia por falta de provas documentais. A alegação não prospera. A parte autora juntou, em réplica, os extratos do Portal da Transparência (ID 235159258), que comprovam, de forma objetiva, os pagamentos realizados. Trata-se de documento público, acessível a qualquer cidadão, e suficiente para demonstrar os fatos narrados. A petição inicial atende aos requisitos dos arts. 319 e 320 do CPC.

1.2 Da prescrição da Resolução nº 516/2020

Município e Câmara argumentam que o direito de impugnar a Resolução nº 516/2020, editada em outubro de 2020, estaria prescrito pelo prazo quinquenal previsto no art. 21 da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65).

A tese, todavia, não resiste à análise. A Verba de Representação não é um ato de efeitos instantâneos: ela gera pagamentos mensais, renovados mês a mês, ao longo do tempo. Trata-se, portanto, de **obrigação de trato sucessivo**. Em casos assim, o prazo prescricional recomeça a cada novo pagamento. Os extratos do Portal da Transparência (ID 235159258, pág. 1) demonstram que os pagamentos prosseguem na atualidade, afastando a prescrição. Rejeito a preliminar.

1.3 Da litigância predatória

A Câmara Municipal imputou à parte autora o exercício predatório da ação popular. Não vejo, até o momento, nenhuma prática processual abusiva. A ação popular é instrumento constitucional legítimo de controle da Administração Pública pelo cidadão (art. 5º, LXXIII, da CF). Verificar a regularidade de atos normativos municipais é exatamente o seu propósito. Rejeito a alegação.

2. Da probabilidade do direito (fumus boni iuris)

2.1 Lei nº 3.891/2022 – Violação à anterioridade da legislatura

A Constituição Federal, em seus artigos 29, V e VI, é clara: a fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais deve ocorrer em uma legislatura para ter efeito somente na legislatura seguinte. A razão dessa regra é simples – impedir que os próprios beneficiados aprovelem seu próprio aumento durante o mandato.

O documento de ID 231563756 (pág. 1) comprova que a Lei nº 3.891/2022 foi promulgada em 27 de dezembro de 2022, produzindo efeitos imediatos dentro da legislatura 2021-2024. A majoração beneficiou os próprios agentes que a aprovaram. A violação ao princípio da anterioridade da legislatura é evidente e direta.

2.2 Leis nº 3.967/2024 e nº 3.968/2024 – Violação à LRF

O art. 21, II, da LRF proíbe qualquer ato que implique aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato do titular do Poder ou órgão que os editou. A norma tem como objetivo proteger o equilíbrio fiscal e evitar que gestores se despçam do cargo após comprometer o orçamento público com gastos futuros.

Os documentos de IDs 231561480 e 231563753 comprovam que as leis foram sancionadas em **16 de agosto de 2024**. O mandato da legislatura 2021-2024 se encerra em 31 de dezembro de 2024. O intervalo entre a sanção e o fim do mandato é de aproximadamente 138 dias – portanto, dentro do período proibido de 180 dias.

A Câmara argumenta que o gasto só ocorreria na próxima legislatura, não sendo vedado pela LRF. Discordo. O art. 21, II, da LRF fala em "ato que implique aumento de despesa". Fixar subsídios mais elevados para o mandato seguinte já é o ato que implica o aumento. O efeito financeiro diferido não afasta a ilegalidade do ato que o originou, sob pena de esvaziar completamente a norma proibitiva.

2.3 Verba de Representação – Inconstitucionalidade

A CF, no art. 39, § 4º, estabelece que os agentes políticos são remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única. Isso significa que nenhuma outra vantagem pecuniária pode ser acrescida ao subsídio, seja qual for o nome que lhe seja dado.

A Resolução nº 516/2020 e o art. 6º da Lei nº 3.968/2024 criaram a chamada Verba de Representação no valor de 100% do subsídio mensal. Os documentos de IDs 231563758 e 231563753 (pág. 3) mostram que o pagamento é fixo, mensal e automático, sem qualquer exigência de comprovação de despesas realizadas. O

Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema 484, consolidou que verbas pagas de forma fixa e permanente, independentemente de comprovação de gastos, possuem natureza remuneratória. Não importa o rótulo – se o pagamento é fixo e mensal, trata-se de remuneração adicional ao subsídio, o que é vedado pela Constituição.

Os extratos do Portal da Transparência (ID 235159258, pág. 1) confirmam os pagamentos regulares, superando a tese da Câmara de que a verba seria meramente indenizatória. Para ser indenizatória, seria preciso haver comprovação de gastos concretos, o que não existe.

A consulta ao TCE-PE invocada pela Câmara Municipal não vincula este Juízo, especialmente quando em conflito direto com norma constitucional e com entendimento do STF.

3. Do perigo de dano (periculum in mora)

O perigo de dano é igualmente nítido. Os extratos do Portal da Transparência (ID 235159258) demonstram que os pagamentos irregulares continuam ocorrendo mês a mês. Cada folha de pagamento representa mais recursos públicos municipais desembolsados com base em normas aparentemente inconstitucionais e ilegais.

A natureza continuada dos pagamentos significa que o dano ao erário municipal cresce mensalmente. A ausência de suspensão imediata pode tornar mais difícil e onerosa qualquer futura reparação, especialmente diante da complexidade de repetição de indébito de verbas remuneratórias já incorporadas ao patrimônio dos beneficiários.

O Ministério Público, no parecer de ID [237244372](#), reconheceu expressamente a presença de ambos os requisitos, corroborando a análise aqui desenvolvida.

4. Da vedação de irreversibilidade e proporcionalidade

O art. 300, § 3º, do CPC veda a tutela de urgência que possa ser irreversível. No caso, a suspensão dos pagamentos é medida plenamente reversível: se ao final do processo as normas forem mantidas válidas, os valores retidos poderão ser pagos com atualização. Ao contrário, o pagamento continuado de verbas ilegais pode gerar situações de difícil reversão prática.

Além disso, a medida é proporcional: não determina a devolução de valores já pagos – apenas suspende novos desembolsos enquanto o processo tramita. Fica preservado o contraditório pleno na fase de mérito.

5. Da tutela sobre a Lei nº 3.891/2022 e a Resolução nº 516/2020

Em relação à Lei nº 3.891/2022, que produziu efeitos dentro da própria legislatura de 2022, a suspensão cautelar também se justifica para fins de acerto futuro e eventual restituição de diferenças. Contudo, reconheço que seus efeitos práticos imediatos (vigência no mandato 2021-2024 já encerrado) são menores

do que os das normas de 2024. A suspensão se mantém em razão da unidade do pedido e da necessidade de preservar a utilidade do processo.

Em relação à Resolução nº 516/2020, a prescrição foi afastada no item 1.2 acima. Os pagamentos da Verba de Representação seguem ocorrendo, e a suspensão é medida necessária e proporcional.

Consigno, por fim, terem sido enfrentados todos os argumentos trazidos pelas partes capazes de influenciar na convicção deste Juízo, consoante art. 489, § 1º, IV, do CPC. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que *"O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão"* (EDcl no MS 21.315/DF).

Ante o exposto, presentes os requisitos do art. 300 do CPC, **DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA e DETERMINO:**

a) A suspensão imediata da eficácia financeira e dos efeitos patrimoniais da **Lei Municipal nº 3.891/2022**, relativamente aos acréscimos de subsídios que foram aplicados dentro da legislatura 2021-2024, proibindo-se qualquer pagamento com base nesses reajustes;

b) A suspensão imediata da eficácia financeira e dos efeitos patrimoniais das **Leis Municipais nº 3.967/2024 e nº 3.968/2024**, vedando-se o pagamento dos novos valores de subsídios fixados para a legislatura 2025-2028 enquanto durar esta decisão;

c) A suspensão imediata dos pagamentos da denominada **"Verba de Representação"** instituída pela **Resolução nº 516/2020** e confirmada pelo art. 6º da Lei nº 3.968/2024, ao Presidente da Câmara Municipal de Gravatá, até o julgamento definitivo da presente ação;

d) Enquanto perdurar esta decisão, os subsídios devem ser pagos com base nos **valores vigentes imediatamente anteriores** às normas ora suspensas, preservando-se a remuneração dos agentes políticos nos patamares anteriores às majorações impugnadas.

O descumprimento desta decisão por qualquer dos réus ensejará a imposição de **multa diária (astreintes) no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)** por dia de inadimplemento, sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis, inclusive de natureza criminal (art. 10 da Lei da Ação Popular).

Intime-se o **Município de Gravatá** e a **Câmara Municipal de Vereadores de Gravatá** para cumprimento **imediato** desta decisão, no prazo de **48 (quarenta e oito) horas**, devendo comprovar nos autos, no prazo de 5 (cinco) dias, as medidas adotadas.

Prossiga-se com o feito até julgamento definitivo do mérito.

Gravatá/PE, data da publicação do sistema.

AUGUSTO CÉZAR DE SOUSA ARRUDA

JUIZ(A) DE DIREITO

Assinado eletronicamente por: **AUGUSTO CEZAR DE SOUSA ARRUDA**

17/04/2026 18:50:10

<https://pje.cloud.tjpe.jus.br:443/1g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



260417185010397000002304

IMPRIMIR

GERAR PDF