



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
Tribunal de Justiça - Primeira Câmara Cível

Classe : Agravo de Instrumento n. 1000357-56.2023.8.01.0000  
 Foro de Origem : Tarauacá  
 Órgão : Primeira Câmara Cível  
 Relator : Des. Roberto Barros  
 Agravante : Câmara de Vereadores de Tarauacá.  
 Advogado : Saulo de Tarso Rodrigues Ribeiro (OAB: 4887/AC).  
 Advogado : Everton José Ramos da Frota (OAB: 3819/AC).  
 Agravado : Ministério Público do Estado do Acre.  
 Promotor : Júlio César de Medeiros Silva.  
 Assunto : Dano Ao Erário

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LIMITES DE GASTOS. PROCESSO LEGISLATIVO.

1. A agravante insurge-se em face de decisão proferida em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público que determinou a suspensão dos efeitos da Lei Municipal n. 1.008, de 27 de dezembro de 2021.
2. A estimativa de impacto econômico-financeiro, enquanto instrumento que deve instruir proposições legislativas que implicam aumento de despesas possui assento constitucional e legal. Essa natureza dúplice, em princípio, não obsta que vícios no processo legislativo venham a ser sustentados em ação civil pública, desde que a inconstitucionalidade formal seja tratada como questão incidental.
3. A estimativa de impacto orçamentário-financeiro não constou do processo legislativo que deu origem à Lei n. 1.008/2021. Mantém-se a compreensão de que o referido processo legislativo olvidou das exigências dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 17, § 1º, LRF), que não se esgotam na observância dos limites de despesa com pessoal.
4. Os limites de gastos servem-se de fatos pretéritos (soma da despesa realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores), enquanto a estimativa de impacto econômico-financeiro representa uma projeção para o futuro (exercício em que deve entrar em vigor e nos dois subseqüentes), inconfundíveis, portanto.
5. Recurso desprovido.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento n. 1000357-56.2023.8.01.0000, ACORDAM os Senhores Desembargadores da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, por unanimidade, em desprover o recurso, nos termos do voto do relator. JULGAMENTO VIRTUAL (RITJAC, ART. 93).

Rio Branco, Acre, 03 de outubro de 2023.

**Des. Roberto Barros**  
Relator



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
Tribunal de Justiça - Primeira Câmara Cível

## RELATÓRIO

**O Excelentíssimo Senhor Des. Roberto Barros, Relator:** Trata-se de agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo interposto pela **Câmara Municipal de Tarauacá** em face da decisão proferida pelo Juízo da Vara Cível da Comarca de Tarauacá nos autos n. **0800066-32.2022.8.01.0014**, que concedeu tutela de urgência para determinar a suspensão de "todas as relações, os efeitos jurídicos e eficácias das Leis Municipais n° 1.004/2021, n° 1.008/2021, n° 1.009/2021 e n° 1.010/2021 e do Decreto Municipal de Tarauacá n° 137/2021, especialmente respectivo aos pagamentos pendentes".

Especificamente quanto à Lei n. 1.008/2021, a agravante asseriu que o diploma legal alterara a Lei n. 846/2015 e revogara parcialmente a Lei n. 710/2011, que tratava sobre o plano de classificação, empregos e salários do Poder Legislativo municipal, com o aumento dos vencimentos de cargos.

Argumentou que a despesa de pessoal gerada pela Lei n. 1.008/2021 não ultrapassara os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 29-A, da Constituição Federal, para o Poder Legislativo, não lhe sendo extensíveis eventuais falhas nas proposições legislativas apresentadas pelo Poder Executivo.

Sustentou a ausência dos requisitos para a concessão da tutela de urgência pelo juízo *a quo*.

Pugnou pela tutela recursal de urgência para suspender a liminar que impedia os efeitos da Lei n. 1008/2021.

Distribuição por sorteio (p. 110).

Diante da ausência temporária deste relator, o Desembargador Laudivon Nogueira apreciou a medida urgente às **páginas 111/112**, quando concedeu prazo para que a agravante prestasse esclarecimento a respeito da existência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Em resposta, a agravante juntou documentos de **páginas 117/167**, além de renovar a legalidade da Lei n. 1.008/2021.

Em decisão de **páginas 139/141**, indeferi a concessão de efeito suspensivo.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça - Primeira Câmara Cível**

---

As contrarrazões foram jungidas às **páginas 148/156**, nas quais registrou que a aprovação dos diplomas legais ocorrera em momento crítico relacionado à pandemia de covid-19 e à enchente que atingira 90% da cidade de Tarauacá.

Reportou-se, ainda, à edição do Decreto n. 137/2021, que reajustara os valores das diárias concedidas aos servidores, com destaque para o aumento de 228,5% dos valores devidos a título de diárias para o prefeito e o vice-prefeito em deslocamentos para fora do Estado. Também reclamou que não constaram as premissas e metodologia de cálculos utilizadas, conforme artigo 16, § 2º, da LRF, e que a Procuradoria do Município, não fora consultada a respeito da elevação das diárias, que representou impacto considerável na folha de pagamento, como apontado no Relatório COAT n. 6/2022.

Aduziu que os processos legislativos que deram origem às leis municipais impugnadas não contêm estimativa de impacto orçamentária-financeiro para os dois exercícios financeiros subsequentes, conforme arts. 16 e 17, da LRF, e o art. 169, § 1º, da Constituição Federal. Apontou, ainda, a ausência de declaração do ordenador da despesa de que o aumento possuía adequação com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Acresceu, ainda, que os processos legislativos 22/2021 e 23/2021 estavam eivados de irregularidades graves de natureza regulamentar, porquanto instruídos com parecer obrigatório da Comissão de Orçamento e Finanças desprovido de qualquer fundamentação.

Negou a que ação civil pública ofendesse o princípio da separação dos poderes, porquanto cumpria sua incumbência constitucional. Em reforço, mencionou a súmula STJ n. 339, além de defender sua ampla legitimidade na anulação de atos potencialmente lesivos ao patrimônio público.

Teceu considerações finais a respeito da discricionariedade administrativa e o controle de legalidade.

Pugnou pelo desprovimento do recurso.

**É o relatório.**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
Tribunal de Justiça - Primeira Câmara Cível

**VOTO**

**O Excelentíssimo Senhor Des. Roberto Barros, Relator:** A agravante insurge-se em face de decisão proferida em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público que determinou a suspensão dos efeitos da Lei Municipal n. 1.008, de 27 de dezembro de 2021.

Extrai-se da fundamentação da decisão recorrida o seguinte trecho:

Desta forma, as leis municipais objeto desta ação devem submeter-se aos moldes da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Município, da Lei de Responsabilidade Fiscal e observar à prévia dotação orçamentária.

Encontra-se devidamente demonstrada, através do relatório de análises técnica do Tribunal de Contas do Estado do Acre, do relatório de comunicação de operações atípicas, da relação de despesas com diárias e passagens e dos demais documentos juntados aos autos, a lesão à ordem pública, aqui considerada em termos de ordem administrativa, diante do impacto financeiro decorrente do não-cumprimento do limite de despesa com pessoal e demais diretrizes legais.

Da mesma forma, observa-se a presença do periculum in mora, pois, a aplicação das leis municipais sujeitam o Município aos seus efeitos, acarretando em despesas e prejuízo ao erário, sobretudo ao fato de haver uma lei complementar federal que limitava e proibia tais gastos. Neste ponto, é importante mencionar que, no mesmo período de criação das leis impugnadas (iniciativa, discussão, votação, promulgação e publicação), restou estabelecido um programa federativo de enfrentamento ao Coronavírus SARS-Cov-2 (Covid-19), através da Lei Complementar Federal nº 173/2020, dispoendo de normas para contenção de gastos e proibindo reajuste de servidores, a criação ou majoração dos auxílios, vantagens, bonus, abonos, verbas de representação ou benefício de qualquer natureza, entre outras medidas.

Nota-se que o município, independentemente de sua manifestação às fls. 842-859, não demonstrou o cumprimento das diretrizes legais, sequer comprovou que as vantagens, reajustes, gratificações e diárias estão em consonância com o orçamento e plano orçamentário do município, sem indicação de valores para comparação e parâmetro.

Na ação civil pública, o *Parquet* reclamou que o processo legislativo que deu origem a diversas leis municipais inobservara dispositivos da Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2005), mais especificamente em razão da: **a)** ausência de estudo prévio de impacto financeiro e orçamentário; **b)** ausência de motivação dos pareceres exarados pela Comissão de Orçamento e Finanças, da Câmara Municipal; **c)** ausência de declaração do ordenador de despesa que o aumento



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
Tribunal de Justiça - Primeira Câmara Cível

possui adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual; **c)** ausência de metodologia de cálculos. Também se reportou à Lei Complementar n. 173/2021, que estabeleceu restrições em decorrência da pandemia de covid-19. Semelhantes considerações são reservadas ao Decreto n. 137/2021, que dispõe sobre diárias. Ao final, pugnou pela nulidade dos diplomas legais e pelo ressarcimento ao erário.

Pois bem. A Lei n. 1.008/2021, originou-se do Projeto de Lei n. 21/2021, de autoria do Poder Legislativo. O diploma, com quatro artigos, possui a seguinte ementa:

Faz alteração da Lei 846/2015 e revoga parcialmente a Lei 710/2011 na Câmara Municipal de Tarauacá, referente ao Plano de Classificação, Empregos e Salários do Poder Legislativo Municipal e dá outras providências

Segundo se infere dos autos originários, **páginas 208/237**, o processo legislativo n. 22/2021 tramitou entre 16/12/2021 e 10/01/2022, sendo encerrado após a juntada de cópia do Diário Oficial do Estado de 30/12/2021, em que ocorreu a publicação da Lei n. 1.008/2021.

Durante a fase de discussão, o projeto de lei tramitou perante a Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Orçamento e Finanças e Comissão de Serviço Público, Trabalho, Segurança e Municipalismo.

Entretanto, como consignado na decisão de **páginas 139/141**, que indeferiu a concessão de efeito suspensivo, a estimativa de impacto orçamentário-financeiro não constou do respectivo processo legislativo.

É bem verdade que a agravante juntou às **páginas 117//121** estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa, mas é certo que tais documentos apesar de serem datados de 17/12/2021, não foram juntados ao processo legislativo. Ademais, a petição de **páginas 117/167** é carente de justificativas a respeito dessa inconsistência, notadamente quando se verifica que antes do ajuizamento da ação civil pública houve intensa troca de correspondência oficial entre o Ministério Público e os Poderes Executivo e Legislativo.

Nesse cenário, mantém-se a compreensão de que o referido processo legislativo olvidou das exigências dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 17, § 1º, LRF), que não se esgotam na observância dos limites de despesa com pessoal pelo Poder Legislativo.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
Tribunal de Justiça - Primeira Câmara Cível

De efeito, ainda que as despesas do Poder Legislativo Municipal observem os limites previstos Lei Complementar n. 101/2005<sup>1</sup>, artigo 19, III, e 20, III, e na Constituição Federal, arts. 29, VII, e 29-A, §1º<sup>2</sup>, certo é que o aumento da despesa deve seguir as disposições cogentes previstas na legislação em vigor.

Ademais, os limites de gastos servem-se de fatos pretéritos (soma da despesa realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores), enquanto a estimativa de impacto econômico-financeiro representa uma projeção para o futuro (exercício em que deve entrar em vigor e nos dois subseqüentes), inconfundíveis, portanto.

Ante o exposto, **nego provimento** ao recurso, de modo a manter inalterada a decisão proferida às páginas 1.136/1.144, dos autos n. **0800066-32.2022.8.01.0014**, quanto à suspensão dos efeitos da Lei Municipal n. 1.008/2021.

**É como voto.**

<sup>1</sup> Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

...

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

...

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

<sup>2</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

...

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

Art. 29-A. O total da 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 realizado no exercício anterior:

...

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça - Primeira Câmara Cível**

---

**DECISÃO**

Conforme consta da Certidão de Julgamento, a decisão foi a seguinte:

---

**"DECIDE A PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR". UNÂNIME. JULGAMENTO VIRTUAL (RITJAC, ART. 93).**

---

Participaram do julgamento os Desembargadores Roberto Barros (presidente/relator), Eva Evangelista e Laudivon Nogueira.