



PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR RELATOR CLAYTON
MARANHÃO DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. LEI MUNICIPAL QUE FIXA SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS. SUSPENSÃO INTEGRAL DA NORMA. OMISSÃO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.

- 1) Acórdão que deixa de enfrentar tese essencial quanto à impossibilidade de utilização da ação popular como sucedâneo de controle concentrado de constitucionalidade, especialmente quando a pretensão deduzida implica afastamento integral da eficácia da lei.
- 2) Ausência de análise do precedente vinculante do STF no ARE 1.532.064/MG. Violação ao art. 489, §1º, IV e VI, do CPC.
- 3) Necessidade de distinção entre controle incidental e controle abstrato disfarçado. Ofensa aos arts. 5º, XXXV, LIV e LV; 5º, LXXIII; 29, V e VI; 163 e 169 da Constituição Federal e ao art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000.
- 4) Omissão quanto aos limites da tutela provisória que suspende integralmente lei municipal, em afronta à presunção de legitimidade dos atos legislativos.
- 6) Embargos acolhidos para integração do julgado, com prequestionamento (art. 1.025 do CPC) e efeitos infringentes.

MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, já qualificado nos autos em epígrafe de Agravo de Instrumento nº 0005768-12.2025.8.16.0000 **AI**, por seu Procurador, com fundamento no art. 1.022, incisos I e II, c/c art. 1.025, ambos do Código de Processo Civil, vem, respeitosamente, opor os presentes **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**, em face do acórdão de mov. 47.1, pelos fundamentos a seguir expostos.

I. TEMPESTIVIDADE

O v. acórdão embargado teve sua leitura registrada em 16/03/2026 (mov. 52) iniciando-se, a partir de então, a contagem do prazo recursal.





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Nos termos do art. 1.023 do Código de Processo Civil, o prazo para oposição de embargos de declaração é de 05 (cinco) dias, o qual, no presente caso, deve ser interpretado em conjunto com o art. 183 do mesmo diploma legal, por se tratar de parte integrante da Fazenda Pública (Município), fazendo jus, portanto, à contagem em dobro. Ademais, a contagem dos prazos processuais dá-se em dias úteis, conforme dispõe o art. 219 do CPC.

Assim, revela-se manifesta a tempestividade dos presentes embargos.

II. DA DECISÃO EMBARGADA

O Acórdão ora embargado negou provimento ao Recurso de Agravo de Instrumento interposto em face da decisão de primeiro grau que deferiu o pedido liminar, a fim de suspender a Lei Municipal nº 15.385/2024, de Ponta Grossa, publicada em 16.12.2024, que "fixa os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais para a legislatura de 2025 a 2028, e dá outras providências".

Nas razões de decidir, entendeu a E. Corte que:

- (i) *A jurisprudência admite o uso da ação popular para questionar lei de efeitos concretos, desde que a controvérsia constitucional figure como causa de pedir ou questão prejudicial, sem configurar controle abstrato de constitucionalidade.*
- (ii) *No caso concreto, a impugnação refere-se à eficácia da lei e aos impactos financeiros imediatos de sua aplicação, não à sua validade abstrata.*
- (iii) *A Lei Municipal nº 15.385/2024 foi publicada em 16.12.2024, dentro dos 180 dias finais da legislatura, em aparente descompasso com o art. 21, II, da LRF, que veda a criação de despesa com pessoal nesse período.*
- (iv) *O Superior Tribunal de Justiça reconhece a aplicabilidade do referido dispositivo a todos os entes e poderes, inclusive a atos que aumentem despesas com agentes políticos.*
- (v) *A interpretação sistemática dos arts. 29, VI; 163 e 169 da Constituição Federal, combinados com a LRF, exige o respeito à vedação legal imposta ao final do mandato, independentemente do início de vigência da norma em período subsequente.*





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

(vi) *Assim, em cognição sumária, restou demonstrado o risco ao equilíbrio fiscal do ente federativo, devendo prevalecer, neste momento processual, a decisão que obstou os efeitos concretos da lei municipal.*

(vii) *Em razão do julgamento do mérito do agravo de instrumento interposto pelo município resulta prejudicada a insurgência contra a não concessão de efeito suspensivo externada em agravo interno.*

Com a devida vênia, sem prejuízo da interposição do recurso adequado para que a questão sub judice seja levada à instância superior, impõe-se o manejo dos presentes embargos de declaração para que seja sanada a omissão existente na sentença.

III. CABIMENTO DOS EMBARGOS. EXISTÊNCIA DE OMISSÕES E CONTRADIÇÕES RELEVANTES. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL – MERITUM CAUSAE

Os presentes embargos são cabíveis porque o v. acórdão incorreu em omissões relevantes quanto a questões jurídicas expressamente devolvidas ao julgamento e indispensáveis à adequada solução da controvérsia.

Nos termos do art. 1.022, II, do CPC, cabem embargos de declaração para suprir omissão sobre ponto ou questão a respeito da qual devia o órgão julgador se pronunciar, seja de ofício, seja a requerimento da parte.

No caso concreto, embora o acórdão tenha enfrentado, em linhas gerais, a admissibilidade da ação popular e a incidência do art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deixou de apreciar fundamentos centrais suscitados pela parte embargante, em especial a necessidade de distinção entre o controle incidental de constitucionalidade e a utilização da ação popular como sucedâneo de controle abstrato, bem como a pertinência do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 1.532.064/MG, absolutamente convergente com a controvérsia ora examinada.

Não se pretende, com os presentes aclaratórios, mera rediscussão do mérito. Busca-se, isto sim, o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, mediante o enfrentamento explícito de matérias relevantes para o deslinde da causa e para o acesso às instâncias extraordinárias, na forma do art. 1.025 do CPC.





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

III.I. DA OMISSÃO QUANTO À INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, NA MEDIDA EM QUE A PRETENSÃO DEDUZIDA CONDUZ, EM SUBSTÂNCIA, À AFASTAÇÃO INTEGRAL DA LEI MUNICIPAL

O v. acórdão assentou ser admissível o manejo da ação popular para impugnar “norma de efeitos concretos”, sob o fundamento de que a controvérsia se referiria aos impactos financeiros imediatos da aplicação da Lei Municipal nº 15.385/2024, e não à sua validade abstrata. Com a máxima vênia, o ponto não foi integralmente enfrentado.

Isso porque a moldura processual da demanda de origem evidencia que a pretensão autoral não se limita à neutralização de efeitos concretos pontuais ou a eventual recomposição patrimonial futura.

Ao contrário, o que se busca é a sustação integral da eficácia da Lei Municipal nº 15.385/2024, com pedido final de declaração de nulidade da própria norma e de todos os efeitos dela decorrentes. Em outras palavras, a controvérsia não reside apenas na contenção de um ato administrativo concreto, mas na própria subsistência jurídica da lei municipal que fixou os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais para a legislatura subsequente.

Essa circunstância é decisiva, pois revela que a ação popular, embora formalmente apresentada como meio de tutela do patrimônio público, vem sendo utilizada para obter resultado materialmente equivalente ao afastamento *erga omnes* da lei, o que extrapola os limites do controle incidental admissível em ações subjetivas.

O ponto omissis, portanto, é justamente este: **o acórdão não explicitou por que razão, diante de pedido que conduz, na prática, à neutralização integral da lei municipal, ainda assim não se configuraria indevida substituição da via própria de controle de constitucionalidade.**

Com efeito, há distinção juridicamente relevante entre admitir o exame incidental de uma questão constitucional, como simples antecedente lógico necessário à solução de um caso

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P:J6U7 54FPS RLPWG BXPRD





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

concreto, e admitir que, sob o rótulo de ação popular, se alcance resultado cuja consequência prática seja a retirada completa da norma do plano de eficácia.

Quando o pedido, em seu conteúdo substancial, busca impedir a incidência da lei em sua integralidade, não mais se está apenas diante da análise de efeitos concretos, mas de providência com inequívoca feição de controle normativo em tese.

A omissão é ainda mais sensível porque o próprio acórdão reconhece que a causa gravita em torno da suposta nulidade decorrente da edição da lei em desconformidade com o art. 21, II, da LRF.

Ora, se o vício apontado é inerente ao processo de formação da norma e se a consequência jurídica postulada é a invalidação integral da disciplina legislativa aprovada, não se está diante de mera insurgência contra atos materiais de execução, mas contra a própria validade normativa do diploma. Tal aspecto exigia manifestação expressa, sobretudo porque foi objeto de debate recursal e possui aptidão para alterar a conclusão adotada.

III.II. DA OMISSÃO QUANTO AO PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO ARE 1.532.064/MG

O v. acórdão também é omissor por não enfrentar o precedente do Supremo Tribunal Federal no ARE 1.532.064/MG, paradigma diretamente relacionado à matéria discutida nos autos. Note-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. LEI MUNICIPAL QUE DEFINE SUBSÍDIOS DE VEREADORES PARA DETERMINADA LEGISLATURA. PRETENSÃO DE AFASTAMENTO DE TODOS OS EFEITOS DA LEI MUNICIPAL 11.016/2016 DESDE A DATA DE SUA VIGÊNCIA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. RESTABELECIMENTO DA SENTENÇA QUE JULGOU EXTINTA A AÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. AGRAVO PROVIDO PARA, DESDE LOGO, PROVER O RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

DECISÃO: Trata-se de agravo nos próprios autos objetivando a reforma de decisão que inadmitiu recurso extraordinário manejado, com arrimo na alínea a do permissivo constitucional, contra acórdão que assentou:

“EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA – AÇÃO POPULAR – PRETENSÃO DE AFASTAMENTO DOS EFEITOS DE LEI MUNICIPAL E CONSEQUENTE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – CABIMENTO – LEGISLAÇÃO QUE DEFINE OS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS EM DETERMINADA LEGISLATURA – LEI DE EFEITOS





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

CONCRETOS – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ‘INCIDENTER TANTUM’ – POSSIBILIDADE – ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – SENTENÇA CASSADA NA REMESSA NECESSÁRIA - Consubstancia a ação popular o instrumento constitucionalmente assegurado para que qualquer cidadão busque a invalidação de atos administrativos, ou a estes equiparados, ilegais ou lesivos "ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural", nos termos do artigo 5º, inciso LXXIII, da Carta Magna, e do artigo 1º, da Lei n. 4.717/65. - Voltando-se o pedido deduzido no bojo da ação popular à anulação dos efeitos concretos de norma que estatui aumento remuneratório aos agentes políticos municipais, o qual, em tese, revela-se lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa, não há que se falar em inadequação da via eleita, eis que inócua o ataque a lei em tese. - De acordo com a jurisprudência do colendo Superior Tribunal de Justiça, admite-se a declaração de inconstitucionalidade ‘incidenter tantum’ de lei em sede de ação popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como o pedido, mas sim causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do litígio principal. - Sentença cassada na remessa necessária." (Doc. 75).

Os embargos de declaração opostos foram desprovidos (Doc. 114).

Nas razões do apelo extremo, a parte recorrente sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, em suma, aponta violação ao artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República. Pugna pelo provimento do recurso, para o fim de reforma do acórdão recorrido e restabelecimento da sentença por ele cassada (Doc. 135).

O Tribunal a quo inadmitiu o recurso extraordinário por entender que se trataria, na espécie, de matéria infraconstitucional (Doc. 139). É o relatório. DECIDO. O recurso merece prosperar.

In casu, cuida-se, na origem, de ação popular proposta por Giovanni, Caruso Toledo contra Gilson Luiz Reis, a Câmara Legislativa do Município de Belo Horizonte e o Município de Belo Horizonte, na qual se alega, in verbis :

"8. [...] o objeto desta ação popular versa sobre as ilegalidades, as imoralidades e o prejuízo aos cofres públicos ocasionados pelos pagamentos mensais dos subsídios e ajudas de custo aos agentes políticos, in casu, o vereador beneficiado GILSON LUIZ REIS, ora réu, para a legislatura dos anos de 2017 a 2020 no âmbito do MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE por força da Lei municipal nº. 11.016, sancionada no dia 30/12/2016 e publicada em 31/12/2016. [...] 38. A Lei municipal nº. 11.016 foi sancionada exatamente no dia 30/12/2016, e tal situação afronta diretamente o comando do art. 21, parágrafo único, da Lei complementar nº. 101/2.000 denominada de "Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF ", que determina que É NULO DE PLENO DIREITO qualquer ato que resulte AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário: [...] 50. Prosseguindo na ilegalidade e imoralidade da Lei municipal nº. 11.016, sancionada no dia 30/12/2016 e publicada em 31/12/2016, ainda temos que esta norma é "carente " de conteúdo por não possuir, de forma completa, estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nem a declaração do ordenador de despesas, de que o aumento demonstrado tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, conforme regras dos artigos 16 e 17 da LRF. Portanto, qualquer despesa não autorizada é irregular e lesiva ao patrimônio público – art. 15 da mesma Lei

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P:J6U7 54FPS RLPWG BXPRD





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

complementar: [...] 88. A disposição normativa que fixa o reajuste dos subsídios pelo IPCA vai de encontro com a súmula vinculante nº. 42 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 'in verbis': 'É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.' [...] 111. Em conclusão, a competência para conceder reajuste anual aos subsídios dos agentes políticos do PODER EXECUTIVO do MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE é do PREFEITO, e não da Câmara Municipal de forma automática, sem a edição de LEI. Caso contrário, estará sendo invadida a competência reservada e exclusiva do alcaide, maculando, irremediavelmente, o comando do art. 37, inciso X, da Constituição Federal. [...] 117. Diante do teor da Lei municipal nº. 11.016, sancionada em 30/12/2016 e publicada em 31/12/2016, precisamente de seu art. 1º, é plenamente possível apontar que os beneficiários dos subsídios e ajudas de custo ilegais são todos os titulares dos cargos de agentes políticos do MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE: vereadores, prefeito, vice-prefeito, secretários municipais, secretários municipais adjuntos e os agentes públicos aos dois últimos equiparados por lei. [...] 141. Na concepção atual da elaboração da Constituição por um órgão de vontade popular imediata, detentor do Poder Constituinte originário, tem-se que o ato infraconstitucional que esteja em desconformidade com a Lei Maior perde o seu fundamento de validade, já que as normas contidas nesta última expressam a vontade imediata do órgão popular soberano e, desta forma, toda produção administrativa ou legislativa deve obedecer aos comandos constitucionais, sob pena de nulidade. 142. Ressalve-se ainda que, dada a magnitude da nulidade operada — ausência de pressupostos de validade do ato infraconstitucional, a Ciência Jurídica tem por absoluta a eiva de inconstitucionalidade, insanável por meio de convalidação, retificação ou ratificação. [...] 147. No caso em tela, observa-se, pois, a nulidade absoluta dos pagamentos das ajudas de custo e dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo e Legislativo do Município de Belo Horizonte/MG por força da Lei municipal nº. 11.016/2016 por violação aos princípios constitucionais da Administração Pública – impessoalidade, eficiência, igualdade, legalidade e moralidade, motivo pelo qual se torna imperiosa a declaração de tal nulidade pelo Poder Judiciário em face da inércia no exercício do poder de autotutela pelos próprios requeridos. [...] 178. ISTO POSTO, requer: [...] e) no MÉRITO, a procedência da ação em todos os seus termos para: e.1) que sejam afastados todos os efeitos da Lei municipal nº. 11.016/2016 desde a data de sua vigência. e.2) condenar o réu GILSON LUIZ REIS a ressarcir o Erário Municipal todas as vantagens pecuniárias que recebeu advindas dos pagamentos dos subsídios e das ajudas de custos por força da Lei municipal nº. 11.016/16, incluídas as despesas da municipalidade com o recolhimento mensal de INSS patronal e/ou outras despesas que por ventura vieram a ocorrer, valores que deverão ser corrigidos monetariamente e acrescidos de juros legais de 1% (um por cento) ao mês a partir de cada pagamento efetuado pela Administração Pública Municipal." (Doc. 3 - destaques no original)

Diante desse quadro, o Juízo sentenciante concluiu que "o autor pretende a declaração de inconstitucionalidade de lei municipal, sendo este o cerne da demanda, não apenas simples questão incidental" (Doc. 26, p. 6). Consectariamente, indeferiu a petição inicial e julgou extinta a ação sem resolução de mérito.

Verifica-se, dessa forma, que **houve efetivamente a indevida utilização de ação popular, sob o procedimento ordinário, como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, ação de controle concentrado de constitucionalidade, o que se revela inviável**, conforme iterativa jurisprudência desta Suprema Corte. Nesse sentido, à guisa de exemplo, foram os seguintes julgados:

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P:J6U7 54FPS RLPWG BXPRD





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSO COLETIVO. IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITOS ERGAS OMNES. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1.O processo coletivo não pode substituir-se à ação direta de inconstitucionalidade, sob pena de usurpação da competência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2.O que se veda é a obtenção de efeitos erga omnes nas declarações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em sede de ação civil pública, não importa se tal declaração consta como pedido principal ou como pedido incidenter tantum, pois mesmo nesse a declaração de inconstitucionalidade poderá não se restringir somente às partes daquele processo, em virtude da previsão dos efeitos nas decisões em sede de ação civil pública dada pela Lei nº 7.347 de 1985. 3. O juízo de primeira instância e o Tribunal de origem afastaram – com efeitos erga omnes a todos os sindicalizados – a incidência da nova legislação tributária, entendendo a necessidade de aplicação do princípio da anterioridade, ou seja, SOB A DENOMINAÇÃO DE AÇÃO DECLARATÓRIA o que se pretendeu foi o afastamento integral da nova lei tributária – por inconstitucionalidade – para todos os casos envolvendo o SINDICATO autor, independentemente da existência de um caso concreto. 4. Houve a utilização da ação declaratória como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, com usurpação de competência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, única CORTE com prerrogativa de interpretar concentradamente – e com efeitos vinculantes e erga omnes – o texto da Constituição Federal. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar multa de um por cento do valor atualizado da causa ao agravado, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final). (RE 1.515.965-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 6/3/2025, destaquei) “Constitucional e Processual Civil. Reclamação constitucional. Subsídio mensal e vitalício pago a ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo. Ação civil pública. Contorno de ação direta de inconstitucionalidade. Usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Reclamação julgada procedente. 1. A ausência de identidade entre os atores elencados como responsáveis pela prática dos atos lesivos ao patrimônio público e aos princípios da Administração Pública na narrativa apresentada na peça vestibular da ação civil pública e aqueles indicados para integrar o polo passivo da lide, bem como a constatação de que o adimplemento do benefício está fundamentado em ato normativo geral editado pelo Poder Legislativo do Estado do Mato Grosso e que o pedido de cessação do pagamento do benefício está fundamentado em normas constitucionais evidenciam a pretensão final da ACP de que se declare a inconstitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda à Constituição estadual nº 22/2003, esvaziando a eficácia da referida norma. 2. A pretensão deduzida nos autos da ação civil pública está dissociada da natureza típica das ações de responsabilização cível; se destina, antes, a dissimular o controle abstrato de constitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda nº 22/2003 à Constituição do Estado do Mato Grosso, que, ao extinguir a pensão vitalícia paga aos ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo estadual, assegurou a manutenção do pagamento àqueles que já houvessem adquirido o direito de gozar o benefício. 3. Há usurpação da competência do STF inscrita no art. 102, I, a, da CF/88 quando configurado o ajuizamento de ação civil pública com o intento de dissimular o controle abstrato de constitucionalidade de

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P:J6U7 54FPS RLPWG BXPRD





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

ato normativo estadual em face da Constituição Federal. 4. Arquivamento da ação civil pública, ante a ausência de legitimidade ativa ad causam do Parquetestadual para propor ação direta de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte, nos termos do art. 103 da CF/88. Precedentes. 5. Reclamação julgada procedente para cassar a decisão que julgou procedente o pedido formulado nos autos da ação civil pública, declarar a incompetência do juízo de primeira instância e determinar o arquivamento da ação." (Rcl 19.662, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 1º/8/2017, destaquei) "Reclamação: procedência: usurpação da competência do STF (CF, art. 102, I, a). Ação civil pública em que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos erga omnes não é posta como causa de pedir, mas, sim, como o próprio objeto do pedido, configurando hipótese reservada à ação direta de inconstitucionalidade de leis federais, da privativa competência originária do Supremo Tribunal." (Rcl 2.224, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 10/2/2006, destaquei) "AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR NA QUAL SE PÕE COMO PEDIDO E CAUSA DE PEDIR DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO N. 1/1999 DO CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DE JUIZ SINGULAR PARA DECLARAR INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA EM TESE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MAQUIADA SOB TÍTULO DE AÇÃO POPULAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO." (Rcl 31.818-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 24/4/2020, destaquei)

Nesse contexto, tem-se que a ação popular é via processual inadequada, não podendo ser utilizada como alternativa à não propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade, sob pena de uma ampliação indevida do rol de legitimados previsto no art. 103 da Constituição da República.

O acórdão ora recorrido divergiu da orientação do Supremo Tribunal Federal e, por isso, deve ser reformado. Ex positis, PROVEJO o agravo e, com fundamento no artigo 932, inciso V, do Código de Processo Civil de 2015, DOU PROVIMENTO ao recurso extraordinário, para o fim de restabelecer a sentença. Publique-se. Brasília, 8 de abril de 2025. Ministro LUIZ FUX Relator

(STF - ARE: 1532064 MG, Relator. : LUIZ FUX, Data de Julgamento: 08/04/2025, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11/04/2025 PUBLIC 14/04/2025)

No referido julgado, o ARE 1.532.064/MG, o Supremo Tribunal Federal enfrentou controvérsia análoga, igualmente fundada em ação popular voltada ao afastamento dos efeitos de lei municipal que fixava subsídios de agentes políticos, sob alegação, entre outras, de violação ao art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Na oportunidade, a Corte reconheceu a inadequação da via eleita quando a pretensão, em essência, busca a desconstituição integral dos efeitos da norma desde a sua vigência, evidenciando conteúdo típico de controle abstrato de constitucionalidade, incompatível com a ação popular.**

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P:J6U7 54FPS RLPWG BXPBRD





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

A *ratio decidendi* do precedente é inequívoca ao afirmar que não se admite a conversão de ação de natureza subjetiva em sucedâneo de controle concentrado, sobretudo quando o resultado pretendido projeta eficácia erga omnes e atinge, de forma integral, a norma impugnada.

Naquele julgamento, o Eg. STF firmou orientação clara no sentido de que: (i) a ação popular não pode ser utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade; (ii) a análise do cabimento da demanda deve considerar o resultado prático pretendido, e não apenas a formulação do pedido; (iii) quando a pretensão implica o afastamento integral dos efeitos da lei, está-se diante de controle abstrato disfarçado; e (iv) nessa hipótese, impõe-se o reconhecimento da inadequação da via eleita, com a consequente extinção do feito sem resolução de mérito.

A Corte foi categórica ao consignar a ***"indevida utilização de ação popular como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade"***.

A pertinência do precedente ao caso ora em julgamento é manifesta. Aqui, igualmente, discute-se lei municipal que fixa subsídios de agentes políticos para legislatura determinada, sob alegação de nulidade fundada em afronta ao art. 21, II, da LRF.

Do mesmo modo, a pretensão deduzida não se limita à invalidação de ato administrativo concreto, mas busca obstar, em sua integralidade, a eficácia da norma legal. Nesse contexto, incumbia ao Colegiado enfrentar expressamente o precedente da Suprema Corte, seja para adotá-lo, seja para promover sua distinção de forma adequada e fundamentada.

O silêncio do acórdão acerca desse julgado qualificado configura omissão relevante, à luz do art. 489, §1º, VI, do CPC - aplicável, por simetria, à fundamentação das decisões colegiadas -, segundo o qual não se considera devidamente fundamentada a decisão que deixa de enfrentar precedente invocado pela parte sem demonstrar a existência de distinção ou a superação do entendimento.

Não se mostra suficiente, portanto, a invocação genérica de precedentes do STJ sobre admissibilidade de ação popular em face de leis de efeitos concretos, quando há

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P:J6U7 54FPS RLPWG BXPRD





**PONTA
GROSSA**
PREFEITURA

**PROCURADORIA
GERAL**

pontagrossa.pr.gov.br

precedente específico, superveniente e diretamente aplicável do STF a exigir enfrentamento analítico.

A omissão deve ser sanada, porquanto a matéria não possui caráter acessório, mas atinge o próprio cabimento da demanda originária. Sendo o cabimento da ação pressuposto lógico para o exame da tutela provisória e para a própria validade do desenvolvimento processual, a ausência de enfrentamento do precedente vinculante compromete a integridade, a coerência e a completude do julgamento.

III.III. DA OMISSÃO QUANTO À NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE CONTROLE INCIDENTAL E OBTENÇÃO DE EFEITOS PRÓPRIOS DE CONTROLE ABSTRATO

A decisão embargada adotou a premissa de que a ação popular seria admissível porque a controvérsia constitucional figuraria apenas como causa de pedir ou questão prejudicial. Todavia, deixou de enfrentar a objeção central de que, no caso concreto, a alegada inconstitucionalidade ou ilegalidade normativa não atua como fundamento meramente incidental, mas como verdadeiro núcleo da pretensão deduzida.

Não há, aqui, um ato administrativo autônomo, individualizado e destacável da lei, cuja invalidação pudesse ser examinada sem comprometimento estrutural do diploma normativo. A lesão apontada ao erário decorre, segundo a narrativa autoral, diretamente da própria existência e eficácia da Lei Municipal nº 15.385/2024.

Por isso, ao se acolher a pretensão formulada na origem, o resultado necessário será a supressão integral da aptidão da lei para produzir efeitos, o que evidencia que a questão normativa deixou de ser meramente prejudicial e passou a ocupar o centro da demanda.

Essa distinção é decisiva e deveria ter sido expressamente apreciada pelo acórdão, sobretudo porque a jurisprudência admite o controle incidental apenas quando a questão constitucional não se confunde com o próprio pedido e quando a decisão não projeta efeitos típicos de controle concentrado.





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Ao não enfrentar tal delimitação, o julgado acabou por acolher, em tese, a utilização da ação popular para obtenção de resultado incompatível com sua natureza constitucional e legal.

A omissão se agrava porque a tese de julgamento foi formulada em termos amplos, afirmando ser admissível o manejo da ação popular para impugnar norma de efeitos concretos que implique, em tese, lesão ao erário. Contudo, sem a devida qualificação do contexto fático-processual, essa formulação pode conduzir à compreensão indevida de que toda lei de efeitos concretos seria automaticamente sindicável por ação popular, ainda que a providência postulada importe, substancialmente, em invalidação normativa geral.

Era, portanto, indispensável esclarecer os limites da tese adotada, especialmente diante do precedente do Supremo já mencionado.

III.IV. DA OMISSÃO QUANTO À LEITURA SISTEMÁTICA DOS ARTS. 29, V, 163 E 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DO PROCESSO DE FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS

O acórdão embargado concluiu que a interpretação sistemática dos arts. 29, VI, 163 e 169 da Constituição Federal, combinados com a Lei de Responsabilidade Fiscal, exigiria o respeito à vedação do art. 21, II, da LRF, independentemente do início de vigência da norma em período subsequente.

Ocorre que o ponto foi decidido sem o necessário enfrentamento do argumento, expressamente suscitado, de que a Constituição da República traçou regime próprio para a fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais, estabelecendo marco temporal específico vinculado à legislatura subsequente, e não aos 180 dias finais do mandato.

Não se ignora que a disciplina das finanças públicas e dos limites de despesa com pessoal decorre de autorização constitucional. O que se sustenta, e que não foi enfrentado de forma suficiente, é que a interpretação do art. 21, II, da LRF não pode conduzir, sem mediação hermenêutica rigorosa, ao esvaziamento do espaço de conformação que a própria Constituição reservou ao Poder Legislativo municipal para fixação dos subsídios destinados à legislatura seguinte.





O ponto não exigia, necessariamente, concordância do Colegiado, mas sim pronunciamento explícito, ainda mais porque a matéria se conecta diretamente aos arts. 29, V, 163, I, e 169 da Constituição Federal.

Ao reputar, em cognição sumária, nula de pleno direito a fixação dos subsídios aprovada nos 180 dias finais do mandato, o acórdão passou ao largo do debate sobre a natureza constitucionalmente qualificada do ato legislativo de fixação para a legislatura subsequente e sobre a necessidade de harmonizar os dispositivos constitucionais com a legislação complementar, sem supressão da competência normativa municipal constitucionalmente prevista.

Tal questão é essencial e demanda integração do julgado, ao menos para fins de prequestionamento explícito.

III.V. DA OMISSÃO QUANTO À NECESSIDADE DE ENFRENTAMENTO ESPECÍFICO DOS LIMITES DA TUTELA PROVISÓRIA CONCEDIDA

Também merece integração o acórdão no tocante aos limites da tutela provisória mantida, pois o julgamento, ao reconhecer a presença da probabilidade do direito e do perigo de dano, não enfrentou de modo suficiente a gravidade institucional da suspensão integral da eficácia de lei municipal regularmente aprovada, sem que houvesse apreciação mais aprofundada acerca do perigo de irreversibilidade inversa, da presunção de legitimidade dos atos legislativos e da excepcionalidade do controle jurisdicional liminar sobre opções normativas do Poder Legislativo.

A tutela concedida não atingiu ato administrativo secundário ou situação singularizada, mas paralisou, em sua integralidade, diploma legislativo destinado a reger a remuneração de agentes políticos da legislatura em curso, com repercussões administrativas, orçamentárias e institucionais imediatas.

Justamente por isso, impunha-se manifestação expressa acerca da proporcionalidade da medida e de sua compatibilidade com a autocontenção jurisdicional exigível em hipóteses dessa natureza.





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

A ausência de fundamentação específica sobre esse ponto também caracteriza omissão, pois havia argumento recursal autônomo sobre o impacto administrativo da decisão e sobre a excepcionalidade da suspensão liminar de lei.

IV. DO PREQUESTIONAMENTO

Para fins de acesso às instâncias extraordinárias, requer o Embargante sejam expressamente enfrentados e prequestionados os arts. 5º, XXXV, LIV e LV; 5º, LXXIII; 29, V; 29, VI; 37, caput; 163, I; 169, *caput*, da Constituição Federal; art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000; arts. 1º e 2º da Lei nº 4.717/1965; arts. 300, 489, §1º, IV e VI, 1.022, 1.023 e 1.025 do Código de Processo Civil, sem prejuízo de outros dispositivos correlatos que este Egrégio Colegiado entenda pertinentes.

Frisa-se que o pedido de prequestionamento não possui caráter protelatório. Busca, ao revés, viabilizar que o pronunciamento jurisdicional seja completo e explícito sobre matérias constitucionais e infraconstitucionais debatidas, especialmente sobre:

- a) a impossibilidade de utilização da ação popular como sucedâneo de controle concentrado;
- b) a necessidade de enfrentamento do precedente do STF no ARE 1.532.064/MG;
- c) os limites do controle incidental de constitucionalidade;
- d) a interpretação sistemática entre a Constituição Federal e o art. 21, II, da LRF;
- e) os pressupostos e limites da tutela provisória deferida.

V. PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

- a) o conhecimento e provimento dos presentes embargos de declaração, nos termos do art. 1.022, incisos I e II, do Código de Processo Civil, a fim de que sejam sanadas as omissões apontadas, com a devida integração do acórdão embargado;
- b) o enfrentamento expresso e analítico das teses jurídicas suscitadas pelo Embargante, especialmente quanto:





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

- (i) à inadequação da via eleita diante da utilização da ação popular como sucedâneo de controle abstrato de constitucionalidade;
 - (ii) à necessidade de aplicação e/ou distinção fundamentada do precedente do Supremo Tribunal Federal no ARE 1.532.064/MG;
 - (iii) à delimitação dos contornos do controle incidental de constitucionalidade em ações de natureza subjetiva;
 - (iv) à interpretação sistemática dos arts. 29, V e VI, 163 e 169 da Constituição Federal em cotejo com o art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
 - (v) aos limites constitucionais e processuais da tutela provisória deferida, especialmente quanto à suspensão integral de lei em vigor;
- c) o reconhecimento da negativa de prestação jurisdicional, diante da ausência de enfrentamento de questões essenciais ao deslinde da controvérsia, com a consequente integração do julgado em conformidade com o art. 489, §1º, incisos IV e VI, do CPC;
- d) a atribuição de efeitos infringentes aos presentes embargos, com a consequente reforma do acórdão embargado, para:
- (i) reconhecer a inadequação da ação popular como via processual eleita;
 - (ii) extinguir o feito originário sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil;
ou, subsidiariamente,
 - (iii) revogar a tutela provisória concedida, restabelecendo a plena eficácia da Lei Municipal nº 15.385/2024, em prestígio à presunção de constitucionalidade dos atos legislativos;
- e) para fins de acesso às instâncias extraordinárias, requer seja suprida a omissão com manifestação expressa sobre os dispositivos constitucionais e legais invocados, notadamente os arts. 5º, XXXV, LIV, LV e LXXIII; 29, V e VI; 37, caput; 163, I; 169 da Constituição Federal; art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000; arts. 1º e 2º da Lei nº 4.717/1965; e arts. 300, 489, §1º, IV e VI, 1.022, 1.023 e 1.025 do Código de Processo Civil;

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P:J6U7 54FPS RLPWG BXPRD





**PONTA
GROSSA**
P R E F E I T U R A

**PROCURADORIA
GERAL**

pontagrossa.pr.gov.br

f) por fim, requer que sejam os presentes embargos expressamente apreciados para fins de prequestionamento, nos termos do art. 1.025 do CPC, ainda que rejeitados, considerando-se incluídos no acórdão os elementos suscitados, viabilizando a interposição de recursos excepcionais.

Nestes termos,
pede e espera deferimento.
Ponta Grossa/PR, *datado e assinado digitalmente.*

(assinado digitalmente)

Gustavo Schemim da Matta

Procurador-Geral Municipal

OAB/PR 60.888

(assinado digitalmente)

Osires Geraldo Kapp

Procurador do Município

OAB/PR 21.818

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P:J6U7 54FPS RLPWG BXPFRD

