



pontagrossa.pr.gov.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL
DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**

Agravo de Instrumento nº 0005768-12.2025.8.16.0000

Embargos de Declaração Cível nº 0038700-19.2026.8.16.0000

**Origem: Ação Popular nº 0038791-23.2024.8.16.0019 – 2ª Vara da Fazenda Pública
de Ponta Grossa**

MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PR, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob nº 76.175.884/0001-87, com sede administrativa na Av. Visconde de Taunay, 950, Ronda, Ponta Grossa/PR, já qualificado nos autos em epígrafe, por seus Procuradores infra-assinados, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 105, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal e nos arts. 1.029 e seguintes do Código de Processo Civil, interpor o presente **RECURSO ESPECIAL** em face do v. acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 0005768-12.2025.8.16.0000, integrado pelo v. acórdão que julgou os Embargos de Declaração nº 0038700-19.2026.8.16.0000, requerendo seja o recurso recebido, processado e admitido, com a remessa dos autos ao Colendo Superior Tribunal de Justiça, na forma das inclusas razões.

Registra-se, desde logo, que o recorrente goza de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, nos termos do art. 183 do CPC, e é dispensado do preparo, na forma do art. 1.007, §1º, do CPC.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Ponta Grossa/PR, 22/07/2026.

Gustavo Schemim da Matta
Procurador-Geral Municipal
OAB/PR 60.888

Osires Geraldo Kapp
Procurador do Município
OAB/PR 21.818





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

RAZÕES DE RECURSO ESPECIAL EGRÉGIO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Autos de origem: Agravo de Instrumento nº 0005768-12.2025.8.16.0000 e Embargos de Declaração nº 0038700-19.2026.8.16.0000 (TJPR – 4ª Câmara Cível)

Ação Popular de origem: nº 0038791-23.2024.8.16.0019 (2ª Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa)

Recorrente: MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA/PR

Recorridos: CARLOS RICARDO GROKORRISKI, MARCELO ENGEL BRONOSKI e SÉRGIO LUIZ GADINI

Terceira interessada: UVEPAR – União das Câmaras, Vereadores e Gestores Públicos do Paraná

COLEND A TURMA, EMÉRITOS MINISTROS,

Permissa maxima venia, o v. acórdão recorrido merece integral reforma, porquanto contrariou e negou vigência a dispositivos de lei federal e divergiu frontalmente da interpretação conferida por outros Tribunais pátrios às mesmas normas, conforme a seguir se demonstra.

Cumpre delimitar, desde logo, que o presente Recurso Especial não se volta à discussão de ofensa direta à Constituição da República - objeto de Recurso Extraordinário simultaneamente interposto - nem à reinterpretação de normas de direito local. O que se devolve à apreciação deste Egrégio Superior Tribunal de Justiça é, exclusivamente, a correta interpretação e aplicação de normas federais infraconstitucionais, notadamente os **arts. 1º e 4º da Lei nº 4.717/1965** (Lei da Ação Popular), o **art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal) e os **arts. 17, 330, III, 373,**

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: PJX7B 92Y8H LAE3K MN6VU





pontagrossa.pr.gov.br

485, I e VI, e 1.022 do CPC/2015, tomando-se o direito local tal como reconhecido e delineado pelo próprio acórdão recorrido.

Eventual referência à Constituição Federal figura apenas como vetor hermenêutico para a exegese dessas leis federais, o que reforça, e não afasta, a competência desta Corte nos termos do art. 105, III, da CF.

1. SÍNTESE FÁTICA E DO ACÓRDÃO RECORRIDO

Cuida-se, na origem, de ação popular ajuizada pelos recorridos em face do Município de Ponta Grossa, da Câmara Municipal e de seus agentes políticos, por meio da qual se busca a declaração de nulidade da Lei Municipal nº 15.385/2024, publicada em 16/12/2024, que fixou os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais para a legislatura subsequente (2025–2028), em conformidade com o art. 29, V e VI, da Constituição Federal. Sustentaram os autores populares, em síntese, que a edição da lei nos 180 dias finais do mandato teria violado o art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000, configurando ato lesivo ao erário.

O Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa deferiu tutela provisória para "*suspender e impedir os efeitos concretos da integralidade da Lei Municipal nº 15.385/2024*", cominando multa de R\$ 70.000,00 para cada eventual descumprimento mensal. Vale dizer: a decisão não atingiu ato administrativo específico, mas paralisou, por inteiro, diploma legislativo em vigor, regularmente aprovado pela Câmara Municipal.

Contra a decisão o Município interpôs agravo de instrumento, no qual sustentou: (a) a inadequação da via eleita, pois a ação popular vinha sendo utilizada como sucedâneo de controle abstrato de constitucionalidade, com pedido final de nulidade da própria lei; (b) a ausência de ilegalidade e de lesão ao erário, comprovando documentalmente que a despesa com pessoal do Município encontrava-se em 48,19% da Receita Corrente Líquida no último quadrimestre - abaixo, portanto, do próprio limite de alerta -, que o impacto da lei corresponde a apenas 0,32% da RCL prevista para 2025 (R\$ 1.890.642.725,87) e que os valores representam mera reposição parcial da inflação acumulada desde 2013; e (c) a inaplicabilidade do art. 21, II, da LRF à fixação de subsídios para a legislatura subsequente, regida pelo marco temporal específico do art. 29, V e VI, da CF.





A 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná, todavia, negou provimento aos agravos de instrumento (autos nº 0005768-12.2025.8.16.0000 e 0081333-79.2025.8.16.0000) e julgou prejudicado o agravo interno nº 0019439-05.2025.8.16.0000, mantendo integralmente a liminar. O acórdão assentou que a ação popular seria via adequada para impugnar "lei de efeitos concretos" e conferiu ao art. 21, II, da LRF interpretação ampliativa, fixando a seguinte tese de julgamento:

"É admissível o manejo de ação popular para impugnar norma de efeitos concretos que implique, em tese, lesão ao erário. A fixação de subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais nos 180 dias finais do mandato do titular do poder é vedada e configura ato nulo de pleno direito."

Relevante destacar que o próprio acórdão consignou, em seu item 36, que "o desrespeito ao prazo *supra* não foi impugnado, centrando-se as insurgências na inaplicabilidade do dispositivo" - ou seja, **a moldura fática é incontroversa** (data de publicação da lei, projeção dos efeitos exclusivamente para a legislatura seguinte, dados orçamentários) **e a controvérsia devolvida é exclusivamente de direito: saber se, sobre esses fatos, incidem o art. 1º da Lei nº 4.717/1965 e o art. 21, II, da LC nº 101/2000.**

Opostos embargos de declaração para o enfrentamento expresso das teses federais - limites objetivos da ação popular, alcance do art. 21, II, da LRF e consequências processuais da inadequação da via eleita -, foram eles rejeitados por unanimidade (acórdão de 29/05/2026). O acórdão dos aclaratórios, contudo, reconheceu expressamente o preenchimento do prequestionamento, consignando em seu item 12 que "*resultaram preenchidos os requisitos de prequestionamento da matéria objeto da controvérsia*" e que "*consideram-se incluídos no acórdão os elementos que o embargante suscitou, nos termos do art. 1.025 do CPC*". Consolidou-se, assim, a interpretação ora impugnada.

2. DO CABIMENTO DO RECURSO ESPECIAL

O presente Recurso Especial é cabível com fundamento no art. 105, III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, porquanto o acórdão recorrido, ao manter a tramitação de ação popular com nítido conteúdo de controle abstrato de validade de lei e ao reputar nula a





**PONTA
GROSSA**
PREFEITURA

**PROCURADORIA
GERAL**

pontagrossa.pr.gov.br

Lei Municipal nº 15.385/2024 com base em interpretação ampliativa do art. 21, II, da LC nº 101/2000, contrariou e negou vigência aos arts. 1º e 4º da Lei nº 4.717/1965, ao art. 21, II, da LC nº 101/2000 e aos arts. 17, 330, III, 373, 485, I e VI, e 1.022 do CPC/2015, além de firmar tese em frontal dissonância com a orientação de outros Tribunais pátrios sobre as mesmas normas federais, em hipóteses fáticas idênticas, como se demonstrará mediante cotejo analítico.

2.1. DA TEMPESTIVIDADE - PRAZO EM DOBRO DA FAZENDA PÚBLICA (ART. 183 DO CPC)

O v. acórdão que rejeitou os embargos de declaração foi disponibilizado no Diário da Justiça Eletrônico Nacional - DJEN em 11/06/2026, iniciando-se a contagem do prazo recursal no primeiro dia útil subsequente (12/06/2026).

Nos termos do art. 183, caput, do CPC, "*a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais*". Tratando-se o recorrente de Município - integrante da Fazenda Pública -, o prazo de 15 (quinze) dias úteis previsto no art. 1.003, §5º, do CPC deve ser computado em dobro, alcançando 30 (trinta) dias úteis", contados na forma do art. 219 do CPC (somente dias úteis).

Iniciado o prazo em 12/06/2026 e computados 30 (trinta) dias úteis, o termo final recai em 23/07/2026, razão pela qual, protocolado o presente recurso até essa data, revela-se ele manifestamente tempestivo.

2.2. DA DISPENSA DE PREPARO (ART. 1.007, §1º, DO CPC)

O recorrente é dispensado do recolhimento de preparo, custas e porte de remessa e retorno, nos termos do art. 1.007, §1º, do CPC, segundo o qual "*são dispensados de preparo, inclusive porte de remessa e de retorno, os recursos interpostos pelo Ministério Público, pela União, pelo Distrito Federal, pelos Estados, pelos Municípios, e respectivas autarquias, e pelos que gozam de isenção legal*".

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: PJX7B 92Y8H LAE3K MN6VU





**PONTA
GROSSA**
PREFEITURA

**PROCURADORIA
GERAL**

pontagrossa.pr.gov.br

2.3. DO PREQUESTIONAMENTO

As matérias federais ora deduzidas foram expressamente ventiladas e efetivamente decididas pelo Tribunal de origem. O acórdão do agravo de instrumento enfrentou, de modo explícito, a adequação da via eleita e o interesse processual à luz do art. 1º da Lei nº 4.717/1965 (itens 28, 29, 32 e 33), bem como a incidência do art. 21, II, da LC nº 101/2000 (itens 35 a 42), fundamentos sobre os quais estruturou a sua conclusão. Há, portanto, prequestionamento explícito das teses federais.

Não bastasse, foram opostos embargos de declaração precisamente para provocar pronunciamento específico sobre: (i) a impossibilidade de utilização da ação popular como sucedâneo de controle abstrato, dado que o pedido conduz à neutralização integral da lei; (ii) a correta interpretação do art. 21, II, da LRF diante de lei que fixa subsídios para legislatura subsequente; e (iii) a necessidade de extinção do feito por inadequação da via eleita e carência de ação. E o próprio acórdão dos aclaratórios reconheceu, de forma expressa e literal, o preenchimento do requisito:

"12. Por fim, de se consignar que resultaram preenchidos os requisitos de prequestionamento da matéria objeto da controvérsia, sendo, de todo modo, desnecessária a menção expressa a todos os dispositivos legais apontados pelas partes. Outrossim, consideram-se incluídos no acórdão os elementos que o embargante suscitou, nos termos do art. 1.025 do CPC."

À luz dessa declaração inequívoca do Tribunal de origem, restam atendidos tanto o prequestionamento explícito quanto o ficto (art. 1.025 do CPC), não havendo espaço para a incidência das Súmulas 282 e 356 do STF ou das Súmulas 211 e 320 do STJ.

2.4. DA RECORRIBILIDADE DO ACÓRDÃO – INEXISTÊNCIA DE ÓBICE DECORRENTE DA NATUREZA DA DECISÃO E DA SÚMULA 7/STJ

Antecipando-se a eventual objeção de que o acórdão recorrido versaria sobre tutela provisória - e, portanto, sobre juízo precário insuscetível de revisão em sede excepcional - , cumpre demonstrar que tal óbice não se configura na espécie, por três razões autônomas e cumulativas.





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Em primeiro lugar, o acórdão recorrido contém capítulo decisório definitivo, e não provisório: ao rejeitar as preliminares de inadequação da via eleita e de falta de interesse processual (item 33 do acórdão), o Tribunal de origem decidiu, em cognição plena e exauriente, questão processual que não será reaberta em momento algum do processo - nenhuma "análise pormenorizada em cognição exauriente" futura reexaminará o cabimento da ação popular, já definitivamente assentado. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que os capítulos do acórdão de agravo de instrumento que resolvem em definitivo questões processuais (condições da ação, pressupostos processuais, adequação da via) comportam impugnação imediata pela via do recurso especial, pois em relação a eles opera a preclusão e se esgota a jurisdição ordinária.

RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA QUE AFASTA A PRESCRIÇÃO. DECISÃO DE MÉRITO QUE DESAFIA O RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 487, II, C/C ART. 1.015, II, DO CPC/15. 1. Segundo o CPC/2015, nas interlocutórias em que haja algum provimento de mérito, caberá o recurso de agravo de instrumento para impugná-las (art. 1.015, II). 2. No atual sistema processual, nem toda decisão de mérito deve ser tida por sentença, já que nem sempre os providimentos com o conteúdo dos arts. 485 e 487 do CPC terão como consequência o fim do processo (extinção da fase cognitiva do procedimento comum ou da execução). 3. As decisões interlocutórias que versem sobre o mérito da causa não podem ser tidas como sentenças, pois, à luz do novel diploma, só haverá sentença quando se constatar, cumulativamente: I) o conteúdo previsto nos arts. 485 e 487 do CPC; e II) o fim da fase de cognição do procedimento comum ou da execução (CPC, art. 203, § 1º). 4. O novo Código considerou como de mérito o provimento que decide sobre a prescrição ou a decadência (art. 487, II, do CPC), tornando a decisão definitiva e revestida do manto da coisa julgada. 5. Caso a prescrição seja decidida por interlocutória, como ocorre na espécie, o provimento deverá ser impugnado via agravo de instrumento. Já se a questão for definida apenas no âmbito da sentença, pondo fim ao processo ou a capítulo da sentença, caberá apelação nos termos do art. 1.009 do CPC. 6. Recurso especial não provido. (STJ - REsp: 1778237 RS 2018/0210787-9, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 19/02/2019, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/03/2019)

Em segundo lugar, ainda quanto ao capítulo da tutela provisória, não se pretende aqui o reexame dos requisitos fáticos do art. 300 do CPC, mas a revisão da qualificação jurídica



PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

de fatos incontroversos - a data de publicação da lei, a projeção de seus efeitos exclusivamente para a legislatura subsequente e os dados orçamentários documentados nos autos, todos expressamente reconhecidos pelo acórdão (item 36: "*o desrespeito ao prazo supra não foi impugnado*"). Nos termos da jurisprudência consolidada do STJ, a valoração jurídica de fatos incontroversos e a definição da correta interpretação da lei federal não esbarram na Súmula 7/STJ, por constituírem *quaestio iuris* e não *quaestio facti*.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA COLETIVA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. REVALORAÇÃO JURÍDICA DE FATOS ELENCADOS NO PRÓPRIO ACÓRDÃO RECORRIDO. POSSIBILIDADE. SINDICATO. LEGITIMAÇÃO EXTRAORDINÁRIA. 1. "Embora a Súmula 7 do STJ impeça o reexame de matéria fática, a referida Súmula não impede a intervenção desta Corte, quando há errônea valoração jurídica de fatos incontroversos nos autos e delineados no acórdão recorrido" (AgInt nos EDcl no REsp n. 1.892.848/RJ, relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/6/2023.). Nesse mesmo sentido: AgInt no REsp n. 1.990.213/PB, relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/9/2022.2. Como decido pelo STF em repercussão geral, no julgamento do Tema 823, tratando-se de hipótese de legitimação extraordinária por substituição processual, a atuação dos sindicatos em juízo, na defesa dos direitos coletivos ou individuais dos sindicalizados, independe de autorização dos substituídos, inclusive em liquidação e execução de sentença. Daí porque "é dispensada a juntada de listagem nominal dos filiados substituídos, não afetando os limites subjetivos da coisa julgada eventual apresentação de lista, pela entidade sindical, durante o curso processual" (AgInt no REsp n. 2.052.199/PR, relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/6/2023.). A propósito: AgInt no REsp n. 2.000.264/PE, relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/5/2023.3. Caso concreto em que se extrai do acórdão recorrido que o título executivo judicial fez referência genérica aos substituídos pelo Sindicato, autor da ação coletiva, sem qualquer limitação aos servidores constantes da lista que acompanhou a petição inicial.4. Agravo interno desprovido. (STJ - AgInt no REsp: 2086012 AP 2023/0241681-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 27/11/2023, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/11/2023)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS. INEXISTÊNCIA DE VINCULO ENTRE A





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

DECISÃO DA CORTE ESTADUAL QUE ADMITE O RECURSO ESPECIAL E O JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DESTE SUPERIOR TRIBUNAL. SÚMULA 568/STJ. CONTEÚDO REPUTADO OFENSIVO. MONITORAMENTO PRÉVIO. IMPOSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. AFASTAMENTO. AUSÊNCIA DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. ATRIBUIÇÃO DO ADEQUADO VALOR JURÍDICO A FATO INCONTROVERSO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SÚMULA 7/STJ. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 126/STJ. NÃO OCORRÊNCIA DE OFENSA DIRETA A DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A decisão do Tribunal de origem que admite, ou não, o recurso especial não vincula o juízo de admissibilidade do Superior Tribunal de Justiça, pois a apreciação realizada pela instância a quo é provisória, recaindo o juízo definitivo sobre esta Corte Superior quanto aos requisitos de admissibilidade e em relação ao mérito. 2. Ausente a apontada violação do princípio da colegialidade, porquanto o julgamento monocrático encontra previsão no Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, permitindo ao relator negar provimento a recurso contrário à jurisprudência dominante acerca do tema (art. 34, XVIII, b, do RISTJ). 3. A responsabilidade subjetiva e solidária do provedor de busca somente é configurada quando, apesar de devidamente comunicado sobre o ilícito, não atua de forma ágil e diligente para providenciar a exclusão do material contestado ou não adota as providências tecnicamente possíveis para tanto. 4. Não houve violação ao óbice da Súmula 7/STJ porquanto não ocorreu o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, mas somente a reavaliação da prova, atribuindo o devido valor jurídico a fato incontroverso, sobejamente reconhecido pela Corte a quo. 5. Acerca da "incidência da Súmula n. 126/STJ, como é cediço, o referido óbice não se aplica nas hipóteses em que a apreciação do tema constitucional depender de prévio exame de normas infraconstitucionais, como no caso em tela, porquanto a afronta à Constituição Federal, caso existente, seria indireta, meramente reflexa" (AgRg no REsp n. 1.931.372/MG, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 22/6/2021, DJe de 28/6/2021). 6. Agravo interno desprovido. (STJ - AgInt no AREsp: 2116333 SC 2022/0125999-8, Relator: MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 29/05/2023, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/06/2023)

Em terceiro lugar, o próprio acórdão desmente a alegada precariedade de seu conteúdo: fixou "tese de julgamento" em termos gerais e abstratos ("A fixação de subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais nos 180 dias finais do mandato do titular do poder é



**PONTA
GROSSA**
PREFEITURA

**PROCURADORIA
GERAL**

pontagrossa.pr.gov.br

vedada e configura ato nulo de pleno direito"), qualificou a lei como "nula de pleno direito" e suspendeu a integralidade de diploma legislativo em vigor - providência de caráter materialmente satisfativo e exauriente, cujos efeitos se protraem por toda a legislatura e esvaziam, na prática, o objeto da demanda. Decisão com esse conteúdo e essa pretensão de definitividade não pode, coerentemente, invocar a própria provisoriedade como escudo contra o controle das instâncias superiores.

2.5. DA RELEVÂNCIA DAS QUESTÕES DE DIREITO FEDERAL (ART. 105, §2º E §3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

As questões de direito federal veiculadas neste recurso ostentam inequívoca relevância, na forma do art. 105, §2º e §3º, da Constituição, com a redação da EC nº 125/2022. Está em jogo a correta interpretação de normas federais estruturantes do controle da Administração Pública em todo o território nacional: **(a) os arts. 1º e 4º da Lei nº 4.717/1965, que definem o objeto, os limites e o regime de lesividade da ação popular; (b) o art. 21, II, da LC nº 101/2000, quanto à nulidade de atos que aumentem despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato; e (c) os arts. 17, 330, III, 485, I e VI, 1.022 e 1.025 do CPC/2015.**

Ademais, a existência de dissídio jurisprudencial maduro e reiterado - entre o acórdão recorrido, de um lado, e os julgados do TJSP e do TJMS adiante cotejados, de outro - enquadra o caso na hipótese de relevância presumida do art. 105, §3º, V, da CF, por envolver divergência notória na aplicação de leis federais em matéria de alta sensibilidade institucional.

A controvérsia possui, ainda, nítido caráter multiplicador: a definição dos limites da ação popular e do alcance do art. 21, II, da LRF em face da fixação de subsídios para legislatura subsequente orientará a atuação de milhares de Municípios brasileiros - o próprio TJPR já replicou a tese ora impugnada em pelo menos dois processos relativos a Ponta Grossa (Leis Municipais nº 15.385/2024 e 15.387/2024) -, sob fiscalização dos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas de todo o país.





3. DO MÉRITO: VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS FEDERAIS E DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL (ART. 105, III, "a" E "c", DA CF)

O mérito recursal assenta-se em três linhas mestras, todas fundadas em violação direta a normas federais e, cumulativamente, em dissídio jurisprudencial com a orientação de outros Tribunais pátrios.

Primeiro, o acórdão recorrido afronta os arts. 1º e 4º da Lei nº 4.717/1965 e os arts. 17, 330, III, e 485, I e VI, do CPC/2015, ao admitir a utilização da ação popular como sucedâneo de controle abstrato de validade de lei municipal, quando o pedido formulado na origem - transcrito pelo próprio acórdão - é a declaração de nulidade da integralidade do diploma legislativo, sem identificação de ato administrativo concreto de aplicação.

Segundo, a decisão viola e nega vigência ao art. 21, II, da LC nº 101/2000, ao atribuir-lhe interpretação extensiva incompatível com sua literalidade e com o regime específico de fixação de subsídios para legislatura subsequente, em divergência frontal com a jurisprudência do TJSP e do TJMS em hipóteses idênticas.

Terceiro, o acórdão presume a lesividade ao erário a partir do mero dado formal da data de publicação da lei, fora das hipóteses taxativas do art. 4º da Lei nº 4.717/1965, e recusa-se, contraditoriamente, a valorar a prova documental que demonstra a ausência de qualquer risco fiscal, em ofensa também ao art. 373 do CPC. Subsidiariamente, demonstra-se a violação ao art. 1.022 do CPC.

3.1. DA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º E 4º DA LEI Nº 4.717/1965 E AOS ARTS. 17, 330, III, E 485, I E VI, DO CPC - CARÊNCIA DE AÇÃO E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

O art. 1º da Lei nº 4.717/1965 delimita o objeto da ação popular à anulação de atos lesivos concretos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. A exigência de um ato individualizável - comissivo ou omissivo - apto a produzir lesão efetiva ou potencial é elemento estruturante do próprio tipo de ação: não se trata de via aberta ao controle abstrato de normas em tese, mas de





**PONTA
GROSSA**
PREFEITURA

**PROCURADORIA
GERAL**

pontagrossa.pr.gov.br

mecanismo de controle de legalidade de atos administrativos destacáveis, em que a lesão se projeta de modo direto e verificável.

No caso concreto, o próprio acórdão recorrido transcreveu, em seu item 26, os pedidos formulados na inicial da ação popular, dentre os quais se destacam:

"a) De forma liminar, A CONCESSÃO DE MEDIDA, sem oitiva da parte contrária, PARA O FIM DE SUSPENDER E IMPEDIR OS EFEITOS CONCRETOS DA INTEGRALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 15.385/2024 (...); d) Ao final, requer a procedência total do pedido estampado, declarando nula a Lei Municipal nº 15.385/2024; e) A condenação dos responsáveis ao ressarcimento ao erário, em caso de comprovado futuro pagamento irregular."

A moldura processual é, pois, inequívoca e incontroversa: o pedido principal é a **declaração de nulidade da própria norma, com sustação integral e prospectiva de sua eficácia**; o ressarcimento é meramente eventual ("em caso de comprovado futuro pagamento irregular"). Não há um único ato administrativo autônomo, individualizado e destacável da lei - um pagamento, um empenho, uma liquidação - cuja invalidação pudesse ser examinada sem comprometimento estrutural do diploma normativo. A lesão apontada decorre, segundo a própria narrativa autoral, diretamente da existência e da eficácia da lei.

Quando o pedido, em seu conteúdo substancial, busca impedir a incidência da lei em sua integralidade e declará-la nula, com resultado materialmente equivalente ao afastamento *erga omnes* da norma, não se está mais diante do exame incidental de questão prejudicial - único admitido em ações subjetivas -, mas de providência com inequívoca feição de controle normativo em tese.

O cabimento da demanda deve ser aferido pelo resultado prático pretendido, e não pelo rótulo que se lhe atribui: sob pena de se esvaziar por completo a delimitação legal do art. 1º da LAP, bastando ao autor popular redigir o pedido como "suspensão dos efeitos concretos" para obter, na prática, exatamente aquilo que a lei lhe veda - a retirada completa da norma do plano da eficácia.





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Ao afastar as preliminares sob o singelo fundamento de que a impugnação se referiria "à eficácia da lei e aos impactos financeiros imediatos de sua aplicação, não à sua validade abstrata", o acórdão recorrido contrariou a moldura que ele próprio reproduziu e negou vigência ao art. 1º da Lei nº 4.717/1965, ampliando indevidamente o objeto da ação popular. Em consequência, afastou também a incidência dos arts. 17, 330, III, e 485, I e VI, do CPC/2015, que impunham o indeferimento da inicial e a extinção do feito sem resolução de mérito, por falta de interesse de agir na modalidade adequação.

Registre-se que a orientação do Supremo Tribunal Federal - colhida em precedentes colegiados como a Rcl 2.224 (Pleno), a Rcl 19.662 (2ª Turma), a Rcl 31.818-AgR (2ª Turma) e o RE 1.515.965-AgR (1ª Turma), é no sentido de que o processo coletivo e a ação popular não podem substituir-se à ação direta de inconstitucionalidade, sendo vedada a obtenção de efeitos equivalentes ao afastamento integral de lei, "não importa se tal declaração consta como pedido principal ou como pedido *incidenter tantum*". Embora a dimensão constitucional dessa vedação seja objeto do Recurso Extraordinário simultaneamente interposto, ela ilumina a exegese do art. 1º da Lei nº 4.717/1965, norma federal cuja violação ora se devolve a esta Corte: a lei de regência da ação popular não comporta leitura que a converta em instrumento de invalidação de leis em tese.

EMENTA: 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 2224, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 26-10-2005, DJ 10-02-2006 PP-00006 EMENT VOL-02220-01 PP-00076 RDDP n. 37, 2006, p. 126-130 LEXSTF v. 28, n. 326, 2006, p. 217-225)

EMENTA 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

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: PJJ7B 92Y8H LAE3K MN6VU



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 ato normativo estadual em face da Constituição Federal. 4. Arquivamento da ação civil pública, ante a ausência de legitimidade ativa ad causam do Parquet estadual 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 19662, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

EMENTA: 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 31818 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 20-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 23-04-2020 PUBLIC 24-04-2020)

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 1515965 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 24-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-03-2025 PUBLIC 06-03-2025)

Referida orientação é reafirmada, em hipótese fática idêntica à presente, no ARE 1.532.064/MG, conforme ementa que segue:

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.





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

**RESTABELECIMENTO DA SENTENÇA QUE JULGOU EXTINTA A AÇÃO SEM
RESOLUÇÃO DE MÉRITO. AGRAVO PROVIDO PARA, DESDE LOGO, PROVER O
RECURSO EXTRAORDINÁRIO.**

A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, invocada pelo acórdão recorrido (AREsp 1.408.660/SP), não socorre a conclusão adotada - antes a infirma. Naquele precedente, admitiu-se a ação popular contra lei municipal que desafetou bem público determinado e autorizou a sua venda: lei de efeitos rigorosamente concretos, exaurida em um único objeto individualizado, cuja anulação não comprometia norma geral alguma. A hipótese dos autos é ontologicamente diversa: a Lei nº 15.385/2024 é ato normativo remuneratório de caráter geral e continuado, que rege a remuneração de agentes políticos por toda uma legislatura, e o que se pretende não é a anulação de um ato de aplicação, mas a supressão integral da aptidão da lei para produzir efeitos. Aplicar àquela hipótese o regime desta é desbordar dos limites do precedente e, com isso, negar vigência ao art. 1º da LAP.

**3.2. DA VIOLAÇÃO E NEGATIVA DE VIGÊNCIA AO ART. 21, II, DA LC Nº
101/2000 – INAPLICABILIDADE À FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS PARA A
LEGISLATURA SUBSEQUENTE**

O art. 21, II, da LC nº 101/2000 comina nulidade ao "ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20". Trata-se de norma restritiva e sancionatória - comina nulidade de pleno direito -, que, como tal, reclama interpretação estrita, vinculada ao seu suporte fático: a produção de aumento de despesa no período vedado.

A hipótese dos autos não realiza esse suporte fático. A Lei Municipal nº 15.385/2024, aprovada na legislatura 2021–2024, fixou os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais exclusivamente para a legislatura 2025–2028, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2025 (art. 3º da lei, transcrito no item 34 do acórdão). Nenhum centavo de despesa foi gerado, majorado ou empenhado no mandato então em curso: não há "aumento de despesa com pessoal" no período vedado, mas instituição de despesa nova, vinculada a mandato futuro, necessariamente precedida de previsão nas leis orçamentárias

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: PJX7B 92Y8H LAE3K MN6VU





**PONTA
GROSSA**
PREFEITURA

**PROCURADORIA
GERAL**

pontagrossa.pr.gov.br

do exercício seguinte, elaboradas e executadas pela nova gestão, com pleno conhecimento do impacto financeiro.

A *ratio* do art. 21, II - impedir que o gestor que se despede comprometa as contas da gestão que o sucede com despesas por ele criadas em proveito próprio ou de seu ciclo de governo - simplesmente não se aplica ao ato que a própria Constituição determina seja praticado ao final de cada legislatura, para reger a seguinte (art. 29, V e VI, da CF).

E aqui reside o segundo vício da exegese adotada: o art. 29, V e VI, da Constituição - que funciona, nesta sede, como vetor hermenêutico da lei complementar federal, e não como objeto direto de impugnação, preservada a competência desta Corte - estabelece regime temporal específico para a fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais: fixação em cada legislatura para a subsequente.

O único requisito temporal do modelo constitucional é a anterioridade da legislatura, rigorosamente observada no caso. Interpretar o art. 21, II, da LRF de modo a proibir a prática do ato justamente no período em que ele constitucionalmente deve ser praticado - o final da legislatura - é fazer a regra geral infraconstitucional engolir a regra especial de estatura constitucional, invertendo a hierarquia das fontes e esvaziando o espaço de conformação reservado ao Legislativo municipal. A interpretação conforme e sistemática conduz a resultado oposto: o art. 21, II, incide sobre atos que aumentem despesa na mesma legislatura; a fixação de subsídios para a legislatura subsequente é regida pelo art. 29, V e VI, da CF.

Cumpre, neste ponto, promover a devida *distinção* (distinguishing) *em relação ao REsp 1.170.241/MS* (2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 14/12/2010)¹, único

¹ PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA A. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. NULIDADE DA EXPEDIÇÃO DE ATO NORMATIVO QUE RESULTOU NO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER. 1. Não se pode conhecer do recurso pela alínea a do permissivo constitucional no que tange à sustentada falta de adequação da ação civil pública para veicular o pedido formulado na inicial. A ausência de indicação do dispositivo considerado violado atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF. 2. Quanto ao apontado desrespeito ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00, sob o aspecto (i) da aludida possibilidade de, com base no citado dispositivo, haver aumento de despesas com pessoal no período cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, bem como (ii) do argumento de que, no presente caso, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deu-se em harmonia com o orçamento e aquém dos limites impostos pela lei, a análise de tal questão importaria rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na





**PONTA
GROSSA**
PREFEITURA

**PROCURADORIA
GERAL**

pontagrossa.pr.gov.br

precedente desta Corte invocado pelo acórdão recorrido como fundamento de mérito. Aquele julgado não governa a presente hipótese, por quatro razões:

(i) naquele caso, a própria Corte não conheceu da alegação de que a fixação se dera "em harmonia com o orçamento e aquém dos limites impostos pela lei", invocando a Súmula 7/STJ para preservar a premissa fática fixada pela origem - vale dizer, o STJ não estabeleceu tese sobre moldura fática como a destes autos, em que o Tribunal de origem reconheceu incontroversos a ausência de efeitos financeiros na legislatura em curso e os dados orçamentários favoráveis ao ente;

(ii) o precedente não enfrentou - porque não lhe foi devolvida - a antinomia entre o art. 21, II, da LRF e o regime temporal específico do art. 29, V e VI, da CF como parâmetro de interpretação da lei complementar, questão hermenêutica que constitui precisamente o núcleo do presente recurso;

(iii) tratava-se de ação civil pública julgada em cognição exauriente, com conjunto probatório completo, e não de qualificação jurídica de pedido e de fatos incontroversos em juízo de admissibilidade e de tutela provisória; e

(iv) cuida-se de precedente isolado, de Turma, sem eficácia vinculante, anterior à consolidação da jurisprudência dos Tribunais estaduais em sentido oposto, adiante demonstrada - o que evidencia que a questão federal permanece aberta nesta Corte e reclama pronunciamento atualizado.

avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n. 7. 3. No mais, note-se que a LC n. 101/00 é expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal. 4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio "só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei". Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão. 5. E mais: tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, § 1 e 2º da lei referida. 6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. (STJ - REsp: 1170241 MS 2009/0239718-3, Relator.: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 02/12/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/12/2010)





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Com efeito - e aqui se configura o dissídio jurisprudencial da alínea "c" do permissivo constitucional -, Tribunais pátrios, em hipóteses fáticas substancialmente idênticas (leis municipais fixando subsídios de agentes políticos para a legislatura subsequente, editadas nos 180 dias finais do mandato, impugnadas sob alegação de ofensa ao art. 21 da LRF), firmaram tese diametralmente oposta à do acórdão recorrido. Confira-se, primeiro, o paradigma do TJSP:

"DIREITO PÚBLICO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. RECURSO IMPROVIDO. (...) 3. O artigo 21, inciso II, da Lei nº 101/2000, que veda aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, não se aplica quando há regra constitucional específica, como o artigo 29, VI, da CF, que permite o reajuste para a legislatura seguinte. 4. O Projeto de Resolução nº 11/2024, que entrará em vigor em 01 de janeiro de 2025, respeita o princípio da anterioridade, não causando impacto financeiro imediato (...). Tese de julgamento: 1. A regra constitucional que permite o reajuste de subsídios para a legislatura subsequente prevalece sobre a vedação de aumento de despesa nos 180 dias finais do mandato, conforme o artigo 29, VI, da CF." (TJSP, Agravo de Instrumento nº 2391934-92.2024.8.26.0000, Rel. Des. Cynthia Thomé, 2ª Câmara de Direito Público, j. 27/01/2025)

No mesmo sentido, o paradigma do TJMS, em cognição exauriente:

"(...) De igual forma, não há que se falar em ofensa ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 (...) porque referido preceito não se aplica às hipóteses contidas nos autos, que se referem à fixação de subsídios para os detentores de mandato legislativo ou executivo, para o exercício seguinte. (...) Ademais, a própria Constituição Federal estabelece que o aumento dos vereadores deve se dar de uma legislatura para outra, sem estabelecer data limite para tal fim, pelo que o legislador ordinário não poderia estabelecer qualquer limitação temporal, como aventado na ação, o mesmo ocorrendo em relação ao subsídio do Prefeito que, devendo ser fixado para o mandato seguinte, não tem fixado pela Constituição Federal qualquer termo ou data-limite, pelo que não é dado ao intérprete fazê-lo." (TJMS, Apelação Cível nº 0816876-33.2013.8.12.0001, Rel. Des. Júlio Roberto Siqueira Cardoso, 5ª Câmara Cível, j. 13/09/2016; no mesmo sentido: TJMS, Apelação Cível nº





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

0801171-03.2016.8.12.0029, Rel. Des. Alexandre Bastos, 4ª Câmara Cível, j.
18/08/2023 — "INAPLICABILIDADE DO ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LRF")

O cotejo analítico evidencia a identidade fática e a antítese jurídica. Nos paradigmas, como no caso destes autos: (a) discutia-se lei ou ato normativo municipal de fixação de subsídios de agentes políticos (inclusive de Prefeito, no TJMS) para a legislatura subsequente; (b) o ato fora editado nos 180 dias finais do mandato; (c) a impugnação fundava-se no art. 21 da LRF; e (d) os efeitos financeiros projetavam-se exclusivamente para o mandato seguinte.

Enquanto os paradigmas concluem pela **inaplicabilidade** do art. 21, II e parágrafo único, da LRF - porque a norma pressupõe aumento de despesa no mandato em curso e porque o marco temporal da matéria é o do art. 29, V e VI, da CF -, o acórdão recorrido conclui pela **incidência automática** do dispositivo e pela nulidade de pleno direito da lei, no que amplia o alcance da norma federal para hipótese que seu texto não contempla.

O dissídio é atual, notório e específico, impondo o conhecimento do recurso também pela alínea "c" e o provimento para que prevaleça a exegese correta da lei federal.

Anote-se, por fim, que o próprio Tribunal de Justiça do Paraná, em precedente anterior (ACP dos subsídios dos Deputados Estaduais, autos nº 0045832-43.2011.8.16.0004), já reconheceu que a edição de ato normativo dentro dos 180 dias finais do mandato não viola o art. 21 da LRF quando os efeitos financeiros se produzem apenas após o término da legislatura - orientação abandonada, sem qualquer justificativa de superação, no acórdão ora recorrido, o que apenas reforça a instabilidade interpretativa que compete a esta Corte uniformizar.

3.3. DA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º E 4º DA LEI Nº 4.717/1965 E AO ART. 373 DO CPC – LESIVIDADE PRESUMIDA FORA DAS HIPÓTESES LEGAIS E CONTRADIÇÃO NA VALORAÇÃO DA PROVA

Ainda que superadas as teses anteriores, o acórdão recorrido incorre em vício autônomo na aferição da lesividade - pressuposto material inafastável da ação popular e da tutela nela concedida.

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: PJX7B 92Y8H LAE3K MN6VU





**PONTA
GROSSA**
PREFEITURA

**PROCURADORIA
GERAL**

pontagrossa.pr.gov.br

O próprio acórdão adota como premissa, citando a doutrina clássica de Hely Lopes Meirelles (item 32), que, fora dos casos de presunção legal de lesividade taxativamente arrolados no art. 4º da Lei nº 4.717/1965, *"impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio protegível"*. *A fixação de subsídios de agentes políticos não figura em nenhuma das hipóteses do art. 4º. Não obstante, o acórdão concluiu (item 42) que, pela simples circunstância - formal e temporal - da data de publicação da lei, "a princípio resta suficientemente comprovado o risco ao erário e ao equilíbrio das contas públicas na próxima gestão"*.

Criou-se, assim, por via interpretativa, hipótese de lesividade presumida que a lei federal não contempla, em contrariedade direta aos arts. 1º e 4º da LAP.

A violação se agrava pela contradição na valoração probatória. O Município comprovou documentalmente - e o acórdão registrou sem infirmar (item 2 do relatório) - que a despesa com pessoal se encontrava em 48,19% da RCL, abaixo do próprio limite de alerta; que o impacto da lei corresponde a 0,32% da Receita Corrente Líquida prevista para 2025; e que os valores fixados representam reposição apenas parcial da inflação acumulada desde 2013. O acórdão, contudo, endossou a decisão de primeiro grau no ponto em que reputa "irrelevante analisar" tais elementos e afirma que "sequer é possível, em sede liminar, a análise sobre o impacto que o aumento causaria às contas públicas (...), pois trata-se de matéria que necessita da produção de provas".

A assimetria é manifesta e insustentável: **a lesividade em desfavor do ente público foi presumida sem prova alguma; a ausência de lesividade, documentalmente demonstrada, foi declarada irrelevante e remetida à instrução**. Ou o impacto fiscal é aferível em cognição sumária - e então a prova produzida pelo Município impunha a conclusão pela ausência de risco ao erário -, ou não é - e então jamais se poderia afirmar "suficientemente comprovado" o risco que fundamentou a suspensão integral da lei. Ao assim decidir, o acórdão distribuiu o ônus probatório em desconformidade com o art. 373, I, do CPC (incumbindo ao autor a prova do fato constitutivo - a lesão) e negou vigência ao regime de lesividade dos arts. 1º e 4º da LAP. Não se trata de pedir o reexame de provas, vedado pela Súmula 7/STJ, mas de corrigir erro de direito na definição do regime jurídico da lesividade e na distribuição do ônus da prova - matéria de índole normativa, cognoscível em recurso especial.





3.4. SUBSIDIARIAMENTE: DA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC – NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Caso não acolhidas as teses anteriores, requer-se, subsidiariamente, o reconhecimento da violação ao art. 1.022, II, do CPC. Os embargos de declaração foram opostos para que o Tribunal de origem se pronunciasse, de forma analítica, sobre pontos decisivos: **a razão pela qual pedido que conduz à neutralização integral da lei não configuraria sucedâneo de controle abstrato; a compatibilização do art. 21, II, da LRF com o regime específico do art. 29, V e VI, da CF; e os limites da tutela que suspende integralmente lei em vigor.** O acórdão dos aclaratórios limitou-se, em substância, a remeter aos itens do julgado embargado, sem enfrentar o cerne da distinção suscitada - em especial o critério do resultado prático pretendido -, persistindo omissão sobre questões capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada.

Para essa hipótese, requer-se a anulação do acórdão dos embargos, com devolução dos autos à origem para novo julgamento. Em qualquer caso, aplica-se o art. 1.025 do CPC, como expressamente reconheceu o próprio Tribunal *a quo*.

4. DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA RECURSAL (ART. 1.029, §5º, DO CPC)

A gravidade e a urgência da situação impõem a concessão de efeito suspensivo ao presente recurso, nos termos do art. 1.029, §5º, do CPC.

O ***fumus boni iuris*** decorre da plausibilidade das teses federais acima deduzidas: a moldura processual da demanda - pedido de nulidade integral da lei - desborda dos limites do art. 1º da Lei nº 4.717/1965 segundo a orientação dos Tribunais Superiores; a interpretação conferida ao art. 21, II, da LRF diverge da firmada pelo TJSP e pelo TJMS em hipóteses idênticas; e a lesividade foi presumida fora das hipóteses do art. 4º da LAP, contra prova documental não infirmada.

O ***periculum in mora*** é concreto e atual: a liminar mantida pelo acórdão recorrido suspende, sob multa de R\$ 70.000,00 mensais, a integralidade de lei que rege a remuneração dos agentes políticos da legislatura em curso (2025–2028), gerando, a cada





**PONTA
GROSSA**
PREFEITURA

**PROCURADORIA
GERAL**

pontagrossa.pr.gov.br

mês, instabilidade administrativa, insegurança quanto ao regime remuneratório aplicável e risco de passivo futuro (diferenças, correção e juros) caso a lei venha a ser declarada válida - passivo que onerará precisamente o erário que a ação popular diz proteger. De outro lado, a suspensão da liminar não gera dano inverso relevante: o impacto da lei é de 0,32% da RCL, a despesa com pessoal está abaixo do limite de alerta e eventuais valores pagos a título de subsídio, verba de natureza alimentar percebida de boa-fé, sujeitam-se, quando muito, à discussão de mérito na origem.

Requer-se, assim, a concessão de tutela provisória recursal para suspender os efeitos do acórdão recorrido e da decisão liminar proferida na Ação Popular nº 0038791-23.2024.8.16.0019, restabelecendo-se a plena eficácia da Lei Municipal nº 15.385/2024 até o julgamento definitivo deste recurso.

5. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer o Município recorrente:

- a)** o conhecimento do presente Recurso Especial, por preenchidos todos os requisitos de admissibilidade (art. 105, III, "a" e "c", da CF; arts. 1.029 e seguintes do CPC), inclusive quanto à recorribilidade dos capítulos definitivos do acórdão e ao afastamento da Súmula 7/STJ, por se tratar de qualificação jurídica de fatos incontroversos, bem como o reconhecimento da relevância das questões federais (art. 105, §2º e §3º, da CF);
- b)** a concessão de tutela provisória recursal (art. 1.029, §5º, do CPC), para suspender os efeitos do acórdão recorrido e da liminar de origem, restabelecendo-se a eficácia da Lei Municipal nº 15.385/2024 até o julgamento definitivo deste recurso;
- c)** no mérito, o provimento do recurso para reconhecer a violação aos arts. 1º e 4º da Lei nº 4.717/1965 e aos arts. 17, 330, III, e 485, I e VI, do CPC, reformando-se o acórdão recorrido para declarar a inadequação da via eleita e a carência de ação, com a consequente extinção da Ação Popular nº 0038791-23.2024.8.16.0019 sem resolução de mérito;





PROCURADORIA
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

d) subsidiariamente, o provimento do recurso para reconhecer a violação e a negativa de vigência ao art. 21, II, da LC nº 101/2000, assentando-se que o dispositivo não alcança lei que fixa subsídios de agentes políticos para a legislatura subsequente, sem produção de despesa no período vedado, e, bem assim, a violação aos arts. 1º e 4º da Lei nº 4.717/1965 e ao art. 373, I, do CPC quanto ao regime da lesividade, cassando-se o acórdão recorrido e revogando-se a tutela provisória, com o restabelecimento da plena eficácia da Lei Municipal nº 15.385/2024;

e) ainda subsidiariamente, o reconhecimento da violação ao art. 1.022 do CPC, com a anulação do acórdão dos embargos de declaração e a devolução dos autos ao Tribunal de origem para novo julgamento;

f) por se tratar de matéria exclusivamente de direito, assentada sobre fatos incontroversos, requer-se o julgamento imediato do mérito da causa, na forma do art. 1.034, parágrafo único, do CPC.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Ponta Grossa/PR, 22/07/2026.

Gustavo Schemim da Matta

Procurador-Geral Municipal

OAB/PR 60.888

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: PJX7B 92Y8H LAE3K MN6VU

