



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador PAULO CESAR CAMINHA E LIMA

PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL
 AGRAVO INTERNO CÍVEL - MANAUS
 PROCESSO N.º 0002308-55.2022.8.04.0000
 AGRAVANTE: CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS - CMM
 ADVOGADO(A): ELOI PINTO DE ANDRADE JUNIOR
 AGRAVADO: RODRIGO GUEDES OLIVEIRA DE ARAÚJO, AMOM MANDEL LINS FILHO
 PROCURADOR(A): THAYNA AUGUSTA DA MATA CARVALHO

DECISÃO

Trata-se de **Agravo Interno** interposto pela **Câmara Municipal de Manaus – CMM** contra decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento de nº 4000606-06.2022.8.04.0000 que **indeferiu** pedido de concessão de efeito suspensivo ao recurso (art. 1.019, I, c/c art. 995, parágrafo único, ambos do CPC).

O presente recurso foi inicialmente apresentado como pedido de reconsideração, mas posteriormente convertido em Agravo Interno pela decisão de fls. 1.507-1.508 dos autos do Agravo de Instrumento.

A **Agravante** argumentou que: **(i)** o aumento imediato do valor da Cota Parlamentar seria necessário em razão da elevação inflacionária dos últimos anos, visto que o valor anterior é incapaz de cobrir as despesas necessárias ao exercício da função parlamentar; **(ii)** Despacho e Relatório expedidos pela Controladoria Geral da CMM, somados à cópia de todos os processos de pedidos de ressarcimentos de cada um dos Vereadores que solicitaram reembolsos em Janeiro de 2022, comprovariam que o aumento imediato do valor da Cota é imprescindível para o adimplemento das obrigações contraídas durante o período de eficácia da norma; **(iii)** a votação do então projeto de lei foi precedida de estudo de impacto orçamentário e financeiro, além de subsidiado por informações técnicas acerca da perda inflacionária; **(iv)** a impugnação e suspensão total das alterações promovidas pela Lei Ordinária nº 505/21 desconsidera que o ato normativo não tinha por objeto único a Cota Parlamentar, também majorando a remuneração dos cargos comissionados vinculados aos Gabinetes Parlamentares, indevidamente suspenso por motivos alheios à causa de pedir apresentada na demanda originária, gerando não apenas prejuízos remuneratórios diretos aos servidores, mas, também, a possibilidade de exoneração em massa no futuro, por impossibilidade de adimplir, de uma só vez, as parcelas atrasadas; **(v)** deve ser concedido, de imediato, efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento, pois presentes os requisitos legais para tanto.

É o relatório. Decido.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente consigno os pressupostos de admissibilidade do recurso, com **uma única ressalva**: a alegação de que a Lei nº 505/21 não poderia ser integralmente suspensa, por ter outros objetos – não tratava exclusivamente da Cota de Exercício da Atividade Parlamentar –, representa **inovação recursal**, por não ter constado do Agravo de Instrumento de nº 4000606-06.2022.8.04.0000 e não se tratar de fato superveniente.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador PAULO CESAR CAMINHA E LIMA

Feita a ressalva, reitero que considero que **existir, no presente caso, pedido de tutela provisória recursal** (art. 300 do CPC) ao próprio Agravo Interno convertido, com a finalidade de conceder imediatamente efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento, pois: **(i)** o art. 322, §2º, do CPC, determina que a postulação deve ser interpretada de **forma sistêmica**, e em consonância com o princípio da boa-fé objetiva; **(ii)** o presente recurso foi inicialmente apresentado como pedido de reconsideração da decisão de fls. 111-113, cujo objetivo era a **imediate** concessão de efeito suspensivo ao próprio Agravo de Instrumento, e, caso não se conclua que há pedido de concessão de tutela provisória ao Agravo Interno, dever-se-ia, no mínimo, aguardar o transcurso do prazo de quinze dias úteis para que os Agravados apresentem contrarrazões, para, só então, exercer eventual juízo de retratação (art. 1.021, §2º, do CPC), frustrando o objetivo de obter, de forma célere, a tutela provisória pretendida.

Posta essa premissa, passo a avaliar se estão presentes os requisitos necessários à concessão do efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento – objeto do Agravo Interno –, que estão previstos no art. 995, parágrafo único, do CPC:

Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

A decisão impugnada indeferiu a concessão de efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento sob a justificativa de que, a despeito de ser provável o provimento do recurso, **não foi comprovada a existência de risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação**:

“(…) não foi comprovada a urgência necessária à concessão do efeito suspensivo. O Agravante apenas menciona, genericamente, que a manutenção do aumento da Cota de Atividade Parlamentar seria imprescindível para o adimplemento de obrigações contraídas durante o período de eficácia da norma. Não demonstra, porém, que despesas seriam essas e qual o seu valor – se superior ou não ao valor anterior da cota –, prova de fácil produção, considerada a necessidade de se registrar os comprovantes de despesas a serem ressarcidos com a verba em sistema informatizado próprio (art. 4º, §5º, da Lei Municipal nº 437/16)” (fls. 112-113 dos autos do Agravo de Instrumento).

Objetivando impugnar concretamente essa premissa, os ora Agravantes juntaram diversos documentos, inclusive os processos específicos de ressarcimento, relativos aos gastos de janeiro de 2022, período de eficácia da norma (fls. 16-1.385 dos presentes autos).

Em específico, o Despacho da Controladoria Geral de fls. 16-19, que condensa as informações dos demais documentos, demonstra que **mais da metade dos parlamentares** (21 dos 41) utilizou-se de valor superior ao do aumento da Cota.

Além disso, os documentos de fls. 9-10 demonstram que o



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador PAULO CESAR CAMINHA E LIMA

novo valor da Cota de Exercício da Atividade Parlamentar representa **simples atualização monetária** do valor original, fixado em 2016, diante do processo inflacionário intenso dos últimos anos.

Nesse cenário, o que se denomina matematicamente, de um ponto de vista puramente nominal, de aumento, nada mais representa, juridicamente, do que uma **mera correção**, necessária à preservação do poder financeiro da Cota, cuja finalidade ressarcitória tem **direta vinculação com o exercício de função pública**.

A suspensão do aumento, portanto, **representa risco de dano irreparável**, na medida que o exercício da atividade parlamentar estará prejudicado, em razão do processo inflacionário, durante o período da suspensão.

Por essas razões, houve suficiente comprovação concreta de urgência. Outrossim, como já afirmado anteriormente, e agora expandido, **é provável que o Agravo de Instrumento seja provido**.

Os ora Agravados ajuizaram, perante juízo de 1º grau, **Ação Popular**, cujo objeto era a 505/21. A ação popular, nos termos do art. 5º, LXXIII, é remédio constitucional destinado ao controle de **atos lesivos** “*ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*”.

Como **os demais procedimentos voltados à tutela coletiva de direitos**, a Ação Popular **não pode** veicular **ataque abstrato** à validade de lei, sob pena de **violação do sistema de controle de constitucionalidade concentrado** criado pelo próprio Poder Constituinte Originário. Nesse sentido:

AÇÃO POPULAR – AJUIZAMENTO CONTRA A PRESIDENTE DA REPÚBLICA – FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – REGIME DE DIREITO ESTRITO A QUE SE SUBMETE A DEFINIÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA DA CORTE SUPREMA – DOUTRINA – PRECEDENTES – AÇÃO POPULAR NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – Não compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação popular ajuizada contra a Presidente da República. Precedentes. – **A ação popular não se qualifica como sucedâneo dos instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade** nem viabiliza o exame “in abstracto” de situações jurídicas formadas sob a égide da legislação em vigor. (Pet 5859 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 14-12-2015 PUBLIC 15-12-2015)

É possível o controle de constitucionalidade de leis em ações coletivas, **desde que realizado de forma incidental**, é dizer, desde que não seja questão principal. Daniel Amorim Assumpção Neves, sobre o tema, explica que:

“Em tese, também não se admite o controle de lei por meio da ação popular, da mesma forma que ocorre com o mandado de segurança, para o qual existe, inclusive, entendimento sumulado (Súmula 266/STF). Admite-se, por outro lado, que o controle de lei constitucional em tese seja realizado de forma incidental na ação popular, desde que o pedido de declaração de inconstitucionalidade seja tão somente o **fundamento**



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador PAULO CESAR CAMINHA E LIMA

da pretensão, e não a pretensão em si mesma, o que transformaria a ação popular em inadmissível sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade”¹.

Quando a questão constitucional é a principal, a via adequada é a das **ações de controle concentrado**, de competência **ora do Supremo Tribunal Federal** (art. 103 da CRFB), **ora dos Tribunais de Justiça** (art. 125, §2º, da CRFB).

Dito de outro modo, o ajuizamento de ação popular como sucedâneo de ação de controle concentrado, considerada a eficácia erga omnes da decisão (art. 18 da Lei nº 4.717/65), constitui, *ipso facto*, **violação de regras de competência funcional – e, portanto, absoluta – de origem constitucional**.

No caso em análise, os Autores (fls. 4) afirmaram que se estaria diante de uma **lei de efeitos concretos**, e, por isso, seria admissível o ajuizamento de ação popular.

Por lei de efeitos concretos deve-se compreender o **ato normativo que, embora formalmente lei, não é, ontologicamente, lei, porque desvestido de generalidade e abstração**.

Sobre o tema, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira leciona que *“a lei de efeitos concretos é uma lei em sentido formal, uma vez que a sua produção pelo Poder Legislativo observa o processo de criação de normas jurídicas, mas é um ato administrativo em sentido material, em virtude dos efeitos individualizados”².*

Régis Fernandes de Oliveira, por sua vez, define, com base nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, o que são a generalidade e abstração, características que apartam os atos normativos dos atos administrativos:

“Diz-se que a lei em sentido material é a que é geral e abstrata. Como diz Celso Antonio, 'a lei se diz geral quando apanha uma classe de sujeitos' e se diz abstrata a norma que 'supõe situação reproduzível, ou seja, 'ação-tipo’”³.

Haverá lei de efeitos concretos toda vez que o ato normativo contar com **destinatários perfeitamente determinados** e em **situações específicas (não generalizáveis)**. A simples **possibilidade de determinação**, de acordo com pacífica jurisprudência do STF, é insuficiente para concluir que a lei tem efeitos concretos. Em outros termos, **não basta que os destinatários sejam determináveis: eles devem ser determinados**. Nesse sentido:

(...) 4. **Esta SUPREMA CORTE tem entendimento consolidado no sentido de que o fato de uma lei possuir destinatários determináveis não retira seu caráter abstrato e geral, tampouco a transforma em norma de efeitos concretos.** (...) (RE 1186465 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019)

¹ Neves, Daniel Amorim Assumpção. *Ações Constitucionais*, p. 302, 2017.

² Oliveira, Rafael Carvalho Rezende de. *Curso de Direito Administrativo*, p. 764, 2020.

³ Oliveira, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, p. 615, 2015.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador PAULO CESAR CAMINHA E LIMA

(...) 1. Os conceitos de determinabilidade e individualização não se confundem, de modo que a lei possuir destinatário determináveis não retira o caráter abstrato e geral de seus mandamentos normativos, nem acarreta sua definição como lei de efeitos concretos. Precedentes: ADI-MC 2.137, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 12.05.2000; e ADI 1.655, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, DJ 02.04.2004. (...) (ADI 5472, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-164 DIVULG 13-08-2018 PUBLIC 14-08-2018)

Lei que atualiza o valor de **verba indenizatória** – restituição de gastos com o exercício de atividade parlamentar – **não apresenta** destinatários determinados, e sim determináveis – os parlamentares que estão em exercício –.

Trata-se de norma **geral** – porque alcança **qualquer sujeito** que esteja investido, no momento de concretização da hipótese de incidência, no cargo de parlamentar – e **abstrata** – porque aplicável genericamente a **todos e quaisquer gastos** que ocorram no seu período de vigência e que se adequem ao rol taxativo previsto no art. 2º da Lei 437/16 –.

Consequentemente, **não se está diante de um ato administrativo com roupagem de lei**, e sim de **verdadeira lei** em sentido estrito, dotada de generalidade e abstração, cuja validade **não pode ser questão principal** de ação popular.

Deve-se destacar que os Autores **não fazem qualquer esforço argumentativo** para demonstrar que se estaria, verdadeiramente, diante de uma lei de efeitos concretos. Apenas expõem uma conclusão – de que a lei seria de efeitos concretos – e fazem menção descontextualizada a suposto precedente do STF que, na verdade, trata de situação **absolutamente distinta**.

O REExt nº 77.205/SP, julgado em 1974, mencionado às fls. 4 da petição inicial, trata de caso de **doação de bem público**, e não de aumento do valor indenizável de despesas vinculadas ao exercício de atividade parlamentar. Se os Autores viam alguma semelhança entre essas situações – que nada tem de evidente –, deveriam tê-la exposto.

A transferência gratuita e **definitiva** de bem **individualizado** (caráter específico) a pessoa determinada (caráter concreto) **em nada se assemelha** ao aumento, **para o futuro**, e para **todas as situações** previstas em lei (caráter abstrato), de fundo utilizável por **qualquer parlamentar** (caráter geral).

Como a demanda impugna, **como questão principal**, lei em sentido estrito, **o instrumento eleito não é adequado (ausência de interesse-adequação)**. Incumbe aos Autores, **que apresentam legitimidade para tanto** (art. 75, §1º, V, da Constituição do Estado do Amazonas), propor **Ação Direta de Inconstitucionalidade** perante o **Tribunal Pleno desta Corte** (art. 72, I, f, da Constituição do Estado do Amazonas; art. 30, II, a, da Lei Complementar nº 17/97).

Deve-se destacar o fato nada menos do que curioso de que a



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador PAULO CESAR CAMINHA E LIMA

petição inicial utiliza a expressão “incidentalmente”⁴ (fls. 23) de forma absolutamente genérica, como se as coisas fossem definidas por seu nome, e não por seu conteúdo, é dizer, como se fosse suficiente dar o nome de controle “incidental” a um controle concentrado para alterar sua natureza.

A leitura do pedido principal, contudo, **revela que o único objetivo da demanda é a declaração de inconstitucionalidade da Lei**. Se essa é a finalidade exclusiva da demanda, a **questão constitucional é principal, e não incidental**. Nesse exato sentido, o Ministério Público, nos autos de origem, opinou que:

“(...) a pretensão veiculada pelos autores busca promover verdadeiro controle de constitucionalidade de ato normativo expedido pelo Poder Legislativo Municipal, considerando a absoluta ausência de indicação de situação concreta de ilegalidade perpetrada pelo Estado.

Antes, os autores impugnam a própria existência da disposição normativa, pretendendo sua extirpação do mundo jurídico, tal qual se procede com o controle concentrado” (fls. 1.400 dos autos de origem).

Nestes termos, há **dois vícios** distintos, embora conexos: **(i)** o **objeto** da ação popular **não é ato administrativo** – ou, nas palavras dos Autores, lei de efeitos concretos –, mas lei em sentido estrito, cuja validade não pode ser objeto de ação popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB); **(ii)** o objetivo da demanda é a **declaração de inconstitucionalidade de lei em tese**. Não há simples controle difuso como fundamento de outro pedido, dito principal. A única finalidade da demanda é reconhecer a suposta invalidade, em abstrato, da lei impugnada, ou seja, há **indevido uso** da ação popular como **sucedâneo** de ação de controle concentrado.

Em síntese do exposto, **deve ser concedida tutela provisória recursal** (art. 300 do CPC) ao presente Agravo Interno para, liminarmente, **conceder efeito suspensivo ope judicis** (art. 995, parágrafo único) ao Agravo de Instrumento de nº 4000606-06.2022.8.04.0000, pois: **(i)** é provável o provimento de ambos os recursos, considerada a impossibilidade de utilizar a ação popular como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade de lei em sentido formal e material; **(ii)** há risco de dano irreparável, visto que o valor anterior da cota, previsto na redação originária da Lei Municipal nº 437/16, em razão do processo inflacionário, está significativamente defasado, gerando prejuízo ao exercício da atividade parlamentar, demonstrado concretamente por documentos comprobatórios do processo inflacionário e de cálculo da cota, bem como pelo demonstrativo detalhado de gastos de cada parlamentar no mês de janeiro de 2022.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, **concedo** o pedido de concessão de tutela provisória recursal (art. 300 do CPC) para, liminarmente, **conceder efeito suspensivo ope**

⁴ “II.1 – ao final, julgar totalmente procedente a presente ação, tornando definitiva a tutela de urgência, caso concedida e, por consequência, declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do Projeto de Lei de nº 673/2021, concernente à Lei Ordinária (Promulgada) nº 505, de 15 de dezembro de 2021, que autorizou o aumento, a partir do mês de janeiro de 2022, em 83% do valor da Cota utilizada para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), popularmente conhecida como 'Cotão', em função do não preenchimento de requisitos para tramitação em regime de urgência, como também a ausência dos requisitos necessários à proba moralidade administrativa, quais sejam o da motivação e publicização”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador PAULO CESAR CAMINHA E LIMA

judicis (art. 995, parágrafo único, do CPC) ao Agravo de Instrumento de nº 4000606-06.2022.8.04.0000, **sustando** a eficácia da decisão de fls. 57-64 dos autos de origem.

Com fundamento no art. 1.021, §2º, do CPC, determino a intimação dos Agravados para apresentar contrarrazões em quinze dias.

Escoado referido prazo, determino a abertura de vista ao Ministério Público (art. 178, I, do CPC).

À Secretaria para as providências cabíveis. Cumpra-se.

Manaus/AM, 28 de abril de 2022.

Des. **PAULO LIMA**
RELATOR
(Assinatura Eletrônica)