



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

Autos n: 0609324-08.2022.8.04.0001

Ação:Ação Popular

Requerente:Rodrigo Guedes Oliveira de Araujo e outro

Requerido:David Valente Reis e outro

SENTENÇA

Sentença proferida em cumprimento ao Of. Circular n.68/2022 e ao Provimento n.0002099-142022, da CGJ/Am, referentes ao cumprimento de metas do CNJ.

Vistos,etc...

Cuida-se de ação popular com pedido de liminar, considerando a existência de ato lesivo ao patrimônio público, ajuizada por **AMOM MANDEL LINS FILHO** e **RODRIGO GUEDES OLIVEIRA DE ARAÚJO** em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS** e **DAVID VALENTE REIS** - Presidente da Câmara Municipal de Manaus, objetivando a anulação do Projeto de Lei de n. 673/2021, aprovado pelo Egrégio Plenário da Câmara Municipal de Manaus, na data de 15 de dezembro de 2021, concernente à Lei Ordinária (Promulgada) n. 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), conhecida "**COTÃO**".

Afirmam na Inicial, a fls. 01/24, instruída com documentos a fls. 25/54, que a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Manaus no "apagar das luzes" da 114ª Reunião Ordinária, ou seja, na última Reunião da 1ª Sessão Legislativa da 18ª Legislatura do ano de 2021, submeteu à aprovação do Egrégio Plenário, na data de 15 de dezembro de 2021, o



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

Projeto de Lei nº 673/2021 - que altera os dispositivos da Lei n. 437, de 23 de dezembro de 2016, e dispositivos e o Anexo Único da Lei n. 436, de 23 de dezembro de 2016 - anuindo o aumento do valor da cota utilizada para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), popularmente conhecida como “Cotão”.

Ressaltam que a Cota para o Exercício de Atividade Parlamentar - CEAP - é uma parcela mensal e individual destinada a custear os gastos dos Vereadores, exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar durante o exercício do mandato e, até a data de 15 de dezembro de 2021, o valor destinado individualmente a cada Vereador da Câmara de Manaus era de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) mês, no entanto, após a referida aprovação da alteração legislativa, o valor passou para R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) sem, no entanto, conter qualquer argumento necessário com justificativa detalhada da **necessidade e urgência** para o aumento do valor através do citado projeto de lei.

Destaca que o Projeto de Lei nº 672/2021 submetido ao Plenário da Câmara de Manaus, em 15 de dezembro de 2021, não atendeu o rito ordinário de tramitação das proposições legislativas previstas em lei. Ao invés disso, o r. projeto (PL) seguiu a tramitação dada aos casos de **regime de urgência**, contrariando o disposto no Regimento Interno da Câmara.

Salientam ainda que, por suposta má-fé dos requeridos, quanto à tramitação do citado PL, todas as movimentações relacionadas a sua tramitação foram liberadas praticamente no mesmo momento, no mesmo dia, inviabilizando, assim, qualquer análise mais aprofundada pelas Comissões e pelos demais Parlamentares da Câmara de Vereadores.



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

Além disso, alegam que, na tarde do dia 15 de dezembro de 2021, a PL foi encaminhada à 02ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR - para análise e elaboração de parecer e, posteriormente, seria encaminhado às demais Comissões, na forma legal. No entanto, de forma diferente do rito legal e sem justificativa, Parlamentares que faziam parte de múltiplas Comissões Técnicas, presentes na CMM, realizaram naquele momento a análise da matéria e dos aspectos da competência das respectivas comissões, na mesma oportunidade. Assim, os ora impetrantes entendem que não houve a realização formal da reunião das referidas comissões para devida análise.

Defendem ainda que houve elaboração e apresentação de pareceres com fundamentos e conclusões genéricas e abstrata, mesmo tratando-se de matéria que exige estudo aprofundado da estimativa de impacto orçamentário.

Ressaltam que a tramitação da matéria em Regime de Urgência dispensa algumas formalidades regimentais. Ou seja, para tramitar em regime de urgência, a proposição deve tratar de matéria que envolva a **defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais**, providência para **atender a calamidade pública**, ou, ainda, ser matéria de relevante interesse público e casos a que a esses se assemelham, o que certamente não é o caso da questão posta nestes autos.

Decisão, a fls. 57/64, deferindo a liminar.

Contestação da Câmara Municipal, a fls. 74/115.

Instada a apresentar réplica, a parte autora manteve-se inerte, a fl. 224.

Parecer do Ministério Público, a fls. 233/240, **opinando pela extinção do feito sem resolução de mérito.**



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

É o relatório. Decido.

Inicialmente, ressalto que o parecer ministerial a fls 233 a 240, limitou-se a arguir a necessidade de extinção do feito sem resolução de mérito, no entanto, a referida tese já havia sido suscitada pela parte demanda e fora devidamente rejeitada, conforme consta na decisão a fls. 225/227.

Reitero, oportunamente, que este juízo entendeu por desconsiderar o argumento de inadequação da via eleita, suscitada tanto pela Casa Legislativa quanto pelo Órgão Ministerial (MPE), tendo em vista a possibilidade de se realizar, no juízo de primeiro grau, o controle de constitucionalidade em caráter incidental, porquanto o objeto dos autos consubstancia-se em norma de efeitos concretos que autoriza pagamentos e, conseqüentemente, vem gerando dano ao erário decorrente da falta de avaliação do impacto financeiro, pois tramitou em caráter de urgência, sem a devida urgência legal.

Neste sentido:

APELAÇÃO. AÇÃO POPULAR.
INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI DE EFEITOS
CONCRETOS. CAUSA DE PEDIR. REMUNERAÇÃO DE
AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. CABIMENTO. 1.
Cuidamos de ação popular intentada em face de reajustes
gerais anuais concedidos aos agentes políticos do Poder
Executivo (Chefe de Gabinete do Prefeito, Chefe de
Governo, Secretários Municipais, Assessores e Ouvidor
Geral) da municipalidade de Ubatuba, fundada na
inconstitucionalidade das leis municipais nºs 3.969/2017 e



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

4.151/2019. 2. A inconstitucionalidade de lei municipal, apesar de não poder ser objeto de pedido direto em ação popular, pode ser apreciada como causa de pedir em ações deste jaez. Precedentes do E. TJSP. 3. A inconstitucionalidade de leis de efeitos concretos que autorizam pagamentos a servidores configura lesividade suficiente ao patrimônio público para autorizar o uso da via da ação popular. do C. STJ e do E. STF. 4. No caso que verte, a petição inicial traz dados suficientes para que seja julgado o mérito pretendido, após citação da municipalidade para fornecer os dados suficientes à mensuração do dano ao erário, bem como identificação dos beneficiários, que deverão integrar o polo passivo, se o caso. Sentença anulada.

(TJ-SP - Remessa Necessária Cível:
10034387020198260642 SP 1003438-70.2019.8.26.0642,
Relator: Nogueira Diefenthaler, Data de Julgamento:
09/03/2021, 5ª Câmara de Direito Público, Data de
Publicação: 09/03/2021)

Adoto também o entendimento supra no Superior Tribunal de Justiça, a saber:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. BENEFÍCIOS FISCAIS. DESCONSTITUIÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO DE EFEITOS CONCRETOS. CABIMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE DE DECRETO ESTADUAL. DECLARAÇÃO INCIDENTER TANTUM. POSSIBILIDADE. 1. É possível a declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum de lei ou ato



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

normativo federal ou local em sede de ação popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes. 2. Na espécie, a ação popular ajuizada na origem se volta contra ato administrativo de efeitos concretos, emanado do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, que firmou contrato de competitividade com sindicatos prevendo a redução da base de cálculo de ICMS. Assim, infere-se que a declaração de inconstitucionalidade dos decretos estaduais não figura como pedido principal da ação, mas apenas causa de pedir, o que afasta a tese de inadequação da via eleita. 3. Agravo interno do Estado do Espírito Santo a que se nega provimento.

(STJ - AgInt no REsp: 1792563 ES 2019/0013229-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 19/09/2019, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/09/2019)

No caso, o PL tramitou sem a devida análise do impacto financeiro e foi aprovado em regime de urgência, quando não havia urgência justificada, de forma ilegal, passando a vigor a Lei n. 673/2021, que gera mês a mês o custo de R\$ 1,32 milhão e o custo anual de R\$ 15,84 milhões, portanto, resta configurado o DANO AO ERÁRIO, que, por si só, já evidencia os efeitos concretos do objeto da lide e afasta a tese de inadequação da via eleita.

Exposta colação ao mérito, passo à análise de mérito.

A parte requerida defende que é necessária a aplicação do **formalismo moderado**, ou seja, deve-se adotar ritos e formas simples,



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

suficientes para facultar um grau de certeza, garantia, proteção, segurança e respeito aos ditames jurídicos.

A tese de defesa da parte demandada não é suficiente para afastar o fato constitutivo do direito da parte autora, pois, conforme já salientado na decisão que deferiu a liminar, resta comprovado que os requeridos não respeitaram o ordenamento jurídico vigente, no que concerne ao trâmite legal do Projeto de Lei 673/2021, causando, assim, prejuízo ao erário, pois não permitiu a elaboração do devido impacto financeiro do custo mensal do COTÃO e imprimiu regime de urgência para aprovação, sem indicar nenhuma das justificativas previstas em lei.

Conforme bem argumentado pela parte autora, a Câmara Municipal de Manaus, possui um sistema próprio de consulta pública e interna de proposições legislativas para uso dos vereadores e suas assessorias - denominado : **“Sistema de Apoio ao Processo Legislativo - SAPL”** que, no caso, até o momento da deliberação do então Projeto de Lei 673/2021, o arquivo contendo a íntegra do teor da propositura não estava acessível para consulta dos vereadores em Plenário, **o que macula gravemente a publicidade do ato ora impugnado.**

Assim o formalismo moderado de tramitação deve ser utilizado, desde que respeitado o **princípio da publicidade, contraditório e legalidade.** Em suma, não se deve deixar de observar os ritos e dispositivos legais, inclusive no processo legislativo, com a simples alegação de agir em prol do interesse público. No caso, não justificado nem comprovado.

Outrossim, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Manaus em seus artigos 193 e 194 prevê os requisitos para tramitação em regime de urgência, a saber:



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

Art. 193. O Vereador poderá solicitar, oralmente ou por escrito, urgência para discussão de qualquer matéria que envolva casos de calamidade pública ou **assunto de interesse público imediato, cujo retardamento implique evidente prejuízo.**

§ 1.º O pedido será proposto, obrigatoriamente, na oportunidade da deliberação do projeto, e, aprovado pelo Plenário, será a matéria, após cumprido o disposto no artigo 38 deste Regimento, impreterivelmente, incluída na pauta da reunião seguinte. (...)

§ 4.º A urgência estende-se a todos os turnos de tramitação da matéria, dispensada de qualquer interstício regimental, não podendo sofrer adiamento, salvo quando em caso de diligência requerida por dois terços dos membros da Câmara.

Art. 194. Não sendo possível a elaboração do parecer escrito, será a matéria incluída na pauta, recebendo no Plenário parecer verbal.

§ 1.º No caso referido no caput deste artigo, o projeto será obrigatoriamente incluído na Ordem do Dia, para que se ultime a sua votação, suspendendo-se a deliberação sobre qualquer outra matéria, exceto Vetos e Leis Orçamentárias.

Para os casos de matéria de urgência, a lei preve dois fundamentos possíveis para fundamentar a tramitação da citada PL em regime de urgência, quais sejam, **caso de calamidade pública e assunto de interesse público imediato**, cujo retardamento impliquem em evidente prejuízo.

Na questão posta, é possível verificar que **não** se pode alegar caso de calamidade pública, uma vez que não houve. E, quanto ao suposto “**interesse público imediato**, cujo retardamento implique em evidente prejuízo”, entendo que também não existiu nenhuma evidência



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

do suposto interesse publico **imediato**, cujo retardamento implicasse em evidente prejuízo, pois o custo (1,32 milhão) gerado mensalmente apenas favoreceu o interesse imediato dos vereadores.

Além disso, os requeridos alegam que o Poder Judiciário não deve adentrar no **mérito administrativo**, de modo que a aplicação do regime de urgência pela Câmara Municipal de Manaus no projeto em voga tratou de uma questão **interna corporis**, não podendo existir interferência do Poder Judiciário quanto à conveniência e oportunidade da adoção de tal regime, o qual foi deliberado por maioria no plenário.

A citada tese não merece ser acolhida, pois o próprio juízo já ressaltou em outra decisão a impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar na discussão quanto ao interesse público ou não pela majoração do “cotão”. Ou seja, fora reforçado que não cabe ao Judiciário fazer análise do mérito administrativo, mas tão somente do aspecto legal.

A fls. 166/211, foram acostados documentos a fim de tentar comprovar que houve estudo prévio de impacto financeiro e que o projeto de lei seguiu o rito necessário para sua aprovação, o que jamais fora indicado por este juízo como fundamento para ausência de fundamentação do ato impugnado na exordial.

Nesse sentido, este juízo fica impossibilitado de avaliar a necessidade de aumento ou não do cotão, no entanto, jamais se pode confundir mérito administrativo com análise de legalidade do ato no sentido de verificar se a situação fática coaduna ou não com os requisitos da norma legal.

Ainda é evidente que o PL votado em regime de urgência (ato impugnado pelos requerentes) carece de imediatismo. Forçoso ressaltar



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

que os efeitos do Projeto de Lei só iriam de fato vir a ser implementado no exercício seguinte da presente legislatura, assim, não se pode falar em caráter **imediate**, cujo retardamento implicasse em evidente prejuízo.

Ademais, não existe nos autos nenhuma evidência que aponte para a real necessidade de votação, no caso, do PL, como matéria em regime de urgência. Neste ínterim, destaco que um ato administrativo com fundamentos genéricos, sem estipular com clareza a situação fática e de direito, não está motivado, devendo ser declarado nulo.

É importante esclarecer que a Administração deve fundamentar e motivar todos seus atos pelo princípio da motivação (conceituada como a exposição, mediante enunciados, das razões de fato e de direito que ensejaram a expedição do ato administrativo concedendo transparência à decisão administrativa - **Vladimir da Rocha França, “Estrutura e Motivação do Ato Administrativo”, SP, Malheiros, 2007, p. 91**).

No presente caso, a **ausência de motivação sobre a suposta necessidade e urgência de votação do PL** violou gravemente os princípios que regem a Administração Pública.

Assim, é importante citar que este juízo não deve e nem pretende interferir na atividade legislativa, mas apenas e tão somente a exigir que as formalidades legais sejam observadas, de modo que os direitos materiais e garantias dela decorrentes também sejam respeitados.

Neste sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA
REPRESSIVO COM PEDIDO LIMINAR. CONTRATO DE



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO. PLEITO DE SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DAS LEIS MUNICIPAIS Nº 3.881/2020 E Nº 3.882/2020 E DO DECRETO MUNICIPAL Nº 1.911/2020 INDEFERIDO EM PRIMEIRO GRAU. INSURGÊNCIA DA IMPETRANTE. ACOLHIMENTO. **PROJETOS DE LEI ENCAMINHADOS PELO EXECUTIVO COM SOLICITAÇÃO DE REGIME DE URGÊNCIA ESPECIAL. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO SOBRE A SUPOSTA NECESSIDADE DE TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DOS PROJETOS POR ESTE REGIME.** INOBSERVÂNCIA, AINDA, DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. PRONUNCIAMENTO GENÉRICO TAMBÉM DAS COMISSÕES DA CASA LEGISLATIVA. DESATENDIMENTO DO PREVISTO NO ARTIGO 128, § 1º, DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL. PROBABILIDADE DO DIREITO DEMONSTRADA. PERICULUM IN MORA IGUALMENTE CONFIGURADO, DIANTE DA PREVISÃO, NOS ATOS IMPUGNADOS, DE REDUÇÃO DO VALOR DAS TARIFAS PRATICADAS PELA AGRAVANTE. LIMINAR CONCEDIDA. DECISÃO AGRAVADA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. (TJPR - 5ª C. Cível - 0018953-59.2021.8.16.0000 - Paranaguá - Rel.: DESEMBARGADOR NILSON MIZUTA - J. 29.11.2021)

(TJ-PR - AI: 00189535920218160000 Paranaguá 0018953-59.2021.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Nilson Mizuta, Data de Julgamento: 29/11/2021, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 29/11/2021)

A parte demandada argumentou ainda que **a lei em questão teve justificativa plausível a demonstrar a necessidade de sua edição e eficácia**, no entanto, este juízo jamais suscitou ausência de fundamentação para edição do PL, mas tão somente **falta de motivação** para a alegada necessidade de votação em **regime de urgência**.

Finalmente os requeridos sustentam que a **Cota para o**



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

Exercício da Atividade Parlamentar – CEAP é uma cota única mensal destinada a custear os gastos dos Vereadores de Manaus, exclusivamente vinculada ao exercício da atividade parlamentar e há necessidade de aumento financeiro, contudo, mais uma vez alegam justificativa irrelevante para o caso do presente feito, pois **esta magistrada já se manifestou sobre a impossibilidade de o Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo, ou seja, não compete ao Judiciário fazer análise sobre a necessidade ou não do aumento da verba, nem sobre o quantum.**

A Câmara Municipal defende que a lei foi precedida de estudo positivo de impacto orçamentário-financeiro, porém, este juízo jamais suscitou ausência de indicação de orçamento, mas tão somente impossibilidade de votação do PL em regime de urgência, por não restarem cumpridos os requisitos dos artigos 193 e 194 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Manaus.

A parte demandada sustenta ainda que a decisão judicial que deferiu a liminar causou prejuízo aos vereadores e aos servidores de seus gabinetes quanto ao recebimento de verbas salariais, pois, diferentemente do que informam os Autores, o Projeto de Lei de n. 673/2021, concernente à Lei Ordinária de n. 505, de 15 de dezembro de 2021, não versa apenas e tão somente sobre o aumento da Cota CEAP prevista na Lei Municipal n. 437, de 2016.

Alegam que o Projeto de Lei também altera dispositivos e o anexo único da Lei n. 436, de 2016, a qual estabelece o valor da Verba de Gabinete dos Vereadores da Câmara Municipal de Manaus, a qual está intimamente ligada à remuneração dos servidores comissionados dos Gabinetes Parlamentares.



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

Ainda que existisse a possibilidade de acolher a tese dos requeridos, o PL ora impugnado não possui justificativa plausível para a tramitação em regime de urgência, o que justifica a procedência do pleito autoral.

Por fim, foi recebido neste juízo, por malote digital, o julgamento do agravo interno (fls. 259/267), onde consta decisão do relator do agravo interno, Desdor Paulo Lima, suspendendo os efeitos da liminar deferida por este juízo, no entanto, faz-se mister ressaltar que não há vinculação do juízo de primeiro grau aos fundamentos da decisão do juízo *ad quem*, nem fora determinado a suspensão deste feito até o julgamento de mérito do AI.

Somente poder-se-ia falar em vinculação do juízo de primeiro grau se o Tribunal tivesse analisado o mérito da ação ou a preliminar de inadequação da via eleita de forma definitiva, **o que ainda não ocorreu.**

Ressalto que, caso o entendimento do Tribunal seja no sentido de acolher a inadequação da via eleita, poderá reformar a decisão deste juízo, quando da análise de eventual recurso de apelação.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido da parte autora, extinguindo o processo com resolução de mérito, conforme disposto no art. 487, I do CPC/2015.

Com efeito, anula-se o Projeto de Lei n. 673/2021, aprovado pelo Egrégio Plenário da Câmara Municipal de Manaus, na data de 15 de dezembro de 2021, que altera a Lei Ordinária (Promulgada) n. 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 destinada ao Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), popularmente conhecida como “Cotão”, e gerou dano ao erário no valor de 1,32 milhão, mensal, cujo ressarcimento será



PODER JUDICIÁRIO DO AMAZONAS
ESTADO DO AMAZONAS
PODER JUDICIÁRIO
3ª Vara da Fazenda Pública

apurado após o trânsito em julgado, na via própria.

Em razão da nulidade do dispositivo de lei referente ao aumento do CEAP, fica suspenso qualquer pagamento até o trânsito em julgado, ressalvado o direito de nova apresentação de PL, desde que atenda os requisitos legais de tramitação e aprovação.

Sem honorários e sem custas, por força do disposto no art. 5, LXIII da CF/88.

Após o trânsito em julgado (que o cartório certificará), arquivem-se os autos com baixa na distribuição.

Comunique-se ao relator do agravo de instrumento.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Manaus, 27 de fevereiro de 2023.

Etelvina Lobo Braga

Juiza de Direito