



Número: **8024565-37.2024.8.05.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **Segunda Câmara Cível**

Órgão julgador: **Des. Maurício Kertzman Szporer**

Última distribuição : **08/04/2024**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **8003539-14.2024.8.05.0022**

Assuntos: **Liminar**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
CARMELIA CARVALHO DE SOUZA (AGRAVANTE)		SERGIO EGIDIO TIAGO PEREIRA (ADVOGADO) RAFAEL GUSTAVO DUARTE DE CASTRO (ADVOGADO) PAULO SANTOS DA SILVA (ADVOGADO)	
IZABEL ROSA DE OLIVEIRA DOS SANTOS (AGRAVANTE)		SERGIO EGIDIO TIAGO PEREIRA (ADVOGADO) RAFAEL GUSTAVO DUARTE DE CASTRO (ADVOGADO) PAULO SANTOS DA SILVA (ADVOGADO)	
CÂMARA MUNICIPAL DE BARREIRAS (AGRAVADO)			
MUNICIPIO DE BARREIRAS (AGRAVADO)		MARCIO SANTOS DA SILVA (ADVOGADO) MAURICIO OLIVEIRA CAMPOS (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
65361 739	11/07/2024 08:38	Agl 8024565_37.2024. Aç Popular. Lei Municipal. Suspensão operação de crédito. Requisitos do artigo	Parecer do Ministério Público

SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 8024565-37.2024.8.05.0000

AGRAVANTES: Carmélia Carvalho de Souza e Izabel Rosa Oliveira dos Santos

AGRAVADOS: Câmara Municipal de Barreiras e Município de Barreiras

RELATOR: Desembargador Maurício Kertzman Szporer

Procurador de Justiça: Achilles de Jesus Siquara Filho

Ementa: CONSTITUCIONAL e PROCESSUAL CIVIL. Agravo de Instrumento. Ação Popular. Lei Municipal 1.612/2024 que autoriza a realização de contratação de operação de crédito pelo Município de Barreiras junto à Caixa Econômica Federal. Declaração de inconstitucionalidade incidental. Lei em tese. Via adequada. Indícios de desequilíbrio fiscal. Suspensão da operação de crédito. Proteção do patrimônio público, do interesse público e da moralidade administrativa. Precedentes. Presentes os requisitos autorizadores da tutela recursal. Pelo **conhecimento e provimento do recurso nos termos da decisão monocrática de ID 60089705.**

Eminentes Desembargadores,

Trata-se de **agravo de instrumento com pedido de antecipação de tutela recursal** (ID 60054415) interposto por **Carmélia Carvalho de Souza e Izabel Rosa Oliveira dos Santos**, vereadoras do Município de Barreiras, inconformadas com a decisão prolatada no Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Barreiras, que indeferiu o pleito de tutela antecipada, nos autos da **ação popular** tombada sob n. 8003539-14.2024.8.05.0022, ajuizada em face da **Câmara Municipal de Barreiras e Município de Barreiras**, ora agravados, nos seguintes termos:



[...]

A presente demanda, como se percebe pelos pedidos, tem o principal escopo de combater a lei 1.612/2024, com pedido liminar de impedir que o Município de Barreiras proceda a contratação de empréstimo com base em "lei autorizativa eivada de vícios formais e materiais".

A declaração de inconstitucionalidade no presente processo não se mostra apenas como causa de pedir incidental. Inexiste qualquer ato administrativo concreto praticado ou questionado, senão à própria Lei 1.612/2024 e o processo legislativo que, segundo as Autoras, se encontra eivado de vícios formais e materiais.

Ora, num juízo de cognição sumária, percebe-se que a presente ação popular travestida de ação de controle concentrado não deve prosperar, inexistindo, portanto, elementos de prova que indicam a probabilidade do direito em razão de impossibilidade jurídica de utilização de ação popular para a pretensão que se espera.

Nesse sentido, colacionamos o seguinte entendimento consolidado sobre o tema no âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. ANULAÇÃO DE LEI MUNICIPAL COM BASE EM CONTRARIEDADE À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. ART. 1º DA LEI N. 4.717/65. OFENSA CONFIGURADA. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA AÇÃO POPULAR COMO MEIO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE.

1. Verifica-se não ter ocorrido ofensa ao art. 535 do CPC/73, na medida em que o Tribunal a quo dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. Cuida-se, na origem, de ação popular que pretende, nos termos da peça vestibular: "providimento jurisdicional com o fim de ser definitivamente declarada nula a Lei 2.099/2003, bem como de todos os atos dela por ventura originados, ou subsidiariamente para que sua execução seja suspensa até que sejam efetuados todos os estudos de vizinhança e impacto ambiental, como também seja dada oportunidade de esclarecimento à população por intermédio de Audiência Pública, ficando então demonstrado o atendimento dos parâmetros ambientais e participativos" (fl. 17).



3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, "A ação popular é imprópria para o controle da constitucionalidade das leis pelo sistema concentrado. Admite-se, apenas, quando a declaração de inconstitucionalidade for incidenter tantum" (REsp 958.550/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Primeira Turma, DJe 24/4/2008).

4. No caso concreto, a ação popular é manejada, inegavelmente, para efetuar o controle de constitucionalidade da Lei n. 2.099/2003 do Município de Niterói, razão pela qual deve ser extinta, sem apreciação do mérito, por inadequação da via eleita.

5. Como ensina MARÇAL JUSTEN FILHO, "a ação popular não é meio para o controle em abstrato da constitucionalidade de atos legais" e, por isso, o "ato impugnado por meio de ação popular deve ter sido praticado por agente público no exercício de competência administrativa" (Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 1196).

6. Recurso especial da municipalidade provido. (REsp n. 1.870.470/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 22/9/2020, DJe de 7/10/2020.)
(Grifei)

A pretensão de declaração de inconstitucionalidade de Lei Municipal deve ocorrer pela via adequada em controle concentrado, seja no âmbito do Tribunal de Justiça, quando a norma violar dispositivo da Constituição Estadual (ADI estadual), seja no âmbito do Supremo Tribunal Federal quando violar a Constituição Federal (ADPF).

Ante o exposto, indefiro a liminar pretendida, uma vez que, num juízo de cognição sumária, a via eleita não se mostra adequada.

[...]

Inconformada, inicialmente, a recorrente sustenta a adequação da via eleita, qual seja, a ação popular visto que *"o que se ataca não é a lei em si, mas seus efeitos, uma vez que inobservou-se a moralidade administrativa, há um efetivo risco de lesão ao patrimônio público e, notadamente, existem vícios no processo legislativo que a originou. Não se podendo olvidar, ainda, que, houve desrespeito ao que preceitua a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Resolução nº 43/2001, do Senado Federal."*

3





Reforça que a pretensão da ação de origem é invalidar ato/contrato administrativo e evitar a iminente contratação de empréstimo pelo Município de Barreiras, visto que há indícios robustos de ilegalidade e risco de dano ao erário público.

Prossegue esclarecendo que *“é possível pleitear a declaração incidental de inconstitucionalidade às leis de efeitos concretos, como no caso. 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.”*. Assim, sustenta a viabilidade da declaração da inconstitucionalidade da Lei 1.612/2024 que autoriza o Município de Barreiras/BA a contrair operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal no valor de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões).

Aduz que a realização do empréstimo ocasionará dano de difícil reparação aos cofres públicos, não há comprovação de como o recurso será aplicado, além de a Lei 1.612/2024 violar o art. 38, IV, b, §2º, art. 42, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e art. 21, da Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal.

Destacou que *“resta evidente a potencialidade lesiva que a contratação desse empréstimo no valor de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões) pode trazer à população barreirense e aos cofres públicos do Município, haja vista que o endividamento municipal já estava acima de R\$ 543.000.000,00 (quinhentos e quarenta e três milhões de reais) em 31 de dezembro de 2023, sendo o quarto município mais endividado (em números absolutos) do Estado da Bahia, conforme demonstrado no site do Governo Federal: Tesouro Nacional Transparente(<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-endividamento-dos-entes-subnacionais>) e no estudo de endividamento anexado aos autos.”*

Ao final requer a concessão da tutela de urgência *“a fim de impedir que os atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Barreiras/BA no intuito de contrair a operação de crédito, no valor de R\$: 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), junto à Caixa Econômica Federal –*





CEF”, e no mérito provimento do recurso para que seja declarada a ilegalidade de eventual contratação decorrente da Lei 1.612/2024.

Com a iniciam vieram documentos.

Em decisão de ID 60089705 o eminente Relator, **Desembargador Maurício Kertzman Szporer**, deferiu a antecipação dos efeitos da tutela impedindo que os recorridos formalizem o contrato de empréstimo objeto da Lei 1.612/2024, *“sob pena de crime de desobediência, multa pessoal de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) e, ainda, sequestro de eventual quantia repassada”*.

O Município de Barreiras apresentou contraminuta (ID 63038827) ao recurso e colacionou documentos.

Em petição de ID 63168681, as agravantes informam que o Pedido de Suspensão Liminar registrado no Superior Tribunal de Justiça sob nº 2024/0169885-3 feito pelo recorrido foi indeferido, conforme publicação no DJe/STJ nº 3865, em 14 de maio de 2024 e, posteriormente, se manifestaram sobre os documentos (ID 65244623).

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria de Justiça.

É o relatório.

Presentes os requisitos extrínsecos e intrínsecos, o recurso deve ser conhecido.

Cinge-se à controvérsia nos autos de origem sobre suposta ilegalidade na contratação da operação de crédito no importe de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) pelo Município de Barreiras junto à Caixa Econômica Federal por meio da Lei 1.612/2024, a qual estaria eivada de vícios formais, bem como em razão da violação aos princípios da moralidade e legalidade.

Para mais, verifica-se que o inconformismo, no presente recurso, diz respeito, fundamentalmente, a decisão interlocutória que indeferiu o pedido para obstar a contratação da referida operação de crédito por inadequação da via eleita.





Saliente-se, por oportuno, que a ação popular visa **expungir eventuais ilegalidades que resultem em lesividade ao poder público**, sendo a consagração de um direito político em que o cidadão ascende à condição de controlador da atividade para tentar invalidar atos praticados por autoridades públicas em desatenção aos princípios que regem a administração pública.

Não se pode olvidar que o Superior Tribunal de Justiça perfilha do entendimento pacífico de ser admissível a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* de lei ou ato normativo federal ou local no bojo de ação popular, ressaltando que a controvérsia acerca da inconstitucionalidade figure como causa de pedir ou questão prejudicial seja imprescindível a análise da demanda principal, de modo que não pode, assim, ser o pedido principal da ação. Vejamos:

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PEDIDO INCIDENTAL DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. **O STJ entende ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público.**

2. A instância de origem decidiu a questão com fundamento no suporte fático-probatório dos autos, cujo reexame é inviável no Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial".

3. Agravo Interno não provido.

(AglInt no REsp n. 1.995.417/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/10/2022, DJe de 4/11/2022.)

Ementa: 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 INCIDENTALER TANTUM. POSSIBILIDADE.



1. **É possível a declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum de lei ou ato 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)

Compulsando **os autos de origem**, infere-se que o pedido principal é obstar a realização de contratação de operação de crédito pelo Município de Barreiras junto à Caixa Econômica Federal tendo em vista que a Lei 1.612/2024 viola o patrimônio público e os princípios da moralidade e da legalidade. Assim, a análise da legalidade/inconstitucionalidade da lei não é a causa de pedir principal, mas sim questão prejudicial indispensável para configurar a ilegalidade e lesividade do ato administrativo.

Ressalte-se, ainda, que a Lei 1.612/2024 trata-se de lei com efeitos concretos, pois tem por finalidade específica prevista em seu art. 1º (ID 437265549 – autos de origem) autorizar o **Município agravado a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal para a realização de Projeto e Obra de infraestrutura urbana e rural e outras despesas de capital.**

Nesse sentido:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. ATO LESIVO. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. LEI MUNICIPAL 9.408/2021. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SENTENÇA REFORMADA.



1. A ação direta de inconstitucionalidade é voltada para a análise da constitucionalidade de atos normativos em tese, enquanto os de efeitos concretos podem ser objeto de ação popular, ação civil pública ou de mandado de segurança.

2. **A lei municipal atacada não é dotada de generalidade e abstração, pois tem como escopo específico autorizar o Poder Executivo a contratar operações de crédito com instituição financeira para a construção de uma nova sede para a Secretaria Municipal, ou seja, trata-se de lei de efeitos concretos que não pode ser objeto de controle abstrato pela via da ação direta de inconstitucionalidade, restando a via das demais ações para o fim pretendido, com a possibilidade de o (a) Magistrado (a) analisar o pedido de declaração incidental da inconstitucionalidade da lei atacada.** Precedentes do STJ e desta Corte. APELAÇÃO PROVIDA.

(TJ-RS - AC: 50176724020218210033 SÃO LEOPOLDO, Relator: Voltaire de Lima Moraes, Data de Julgamento: 23/11/2022, Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: 07/12/2022) (grifo acrescido)

A propósito, a inconstitucionalidade incidental é matéria que deve ser apreciada por órgão colegiado do Tribunal em observância ao princípio da reserva de plenário insculpido no art. 97 da CF.

Ultrapassadas as elucidações iniciais, é necessário registrar que o deferimento da antecipação da tutela exige a presença simultânea dos requisitos do art. 300 do CPC, *verbis*:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida **quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**

Além de constar dos autos Estudo de Endividamento do Município de Barreiras (ID 437268196 – autos de origem) no qual se observa desequilíbrio fiscal e endividamento do município de Barreiras, as agravantes anexaram novo documento (ID 65244626) com esclarecimentos sobre o referido estudo reforçando a precária situação fiscal do município, destacando que, conforme informações fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, que o ente tem uma dívida acumulada de R\$ 920.861.960,57.



Em que pese a documentação anexada pelos agravados que comprovam o adimplemento das operações de crédito realizadas nos anos anteriores, **nesse momento processual**, a demonstração de desequilíbrio fiscal do ente agravado são indícios robustos de perigo de dano ao patrimônio público, à prestação dos serviços públicos e a moralidade administrativa, caso a operação de crédito pretendida, de valor vultoso, seja realizada sem as cautelas pertinentes.

Assim, há elementos nos autos que evidenciam o risco de o município agravado não conseguir arcar com os compromissos financeiros que possa firmar, podendo impactar negativamente, como já mencionado, na prestação dos demais serviços públicos, vilipendiando, assim, o interesse público.

Nessa esteira de inteligência, com razão o eminente **Desembargador Maurício Kertzman Szporer**, com acuidade de sempre, ao fundamentar o deferimento dos efeitos da antecipação da tutela recursal, evidenciou:

[...]

Na espécie, a despeito dos vícios procedimentais alegados, sobeja dos autos Estudo de Endividamento do Município de Barreiras (ID nº 437268196) que, no que interessa, apresenta passivo significativo - desequilíbrio fiscal -, que poderá comprometer a prestação de outros serviços públicos, acaso autorizada a contratação, nos moldes proposta.

Assim, em prestígio aos princípios da legalidade (alegação de vícios constitucionais no processo legislativo) e da eficiência (eventual comprometimento de outros serviços públicos, em razão do alegado endividamento), o deferimento da antecipação dos efeitos da tutela recursal é medida que se impõe.

[...]

Por fim, oportuno comentar que o agravo de instrumento não é sede adequada para cognição exauriente da questão posta à apreciação, cabendo apenas o exame pertinente aos requisitos autorizadores da tutela de urgência.





Diante do exposto, com a devida *venia*, esta Procuradoria de Justiça opina pelo **provimento** do recurso nos termos da decisão monocrática de ID 60089705.

Salvador, 11 de julho de 2024.

Achiles de Jesus Siquara Filho
Procurador de Justiça

