



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo: 1.0000.19.167941-4/000
Relator: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes
Relator do Acórdão: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes
Data do Julgamento: 27/05/2020
Data da Publicação: 03/06/2020

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 5º DA LEI N. 11.016/2016 - INSTITUIÇÃO DE AJUDA DE CUSTO EQUIVALENTE AO VALOR DO SUBSÍDIO MENSAL - CAUTELAR - REQUISITOS - CONCESSÃO. Para a concessão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é necessária a constatação da coexistência dos pressupostos legais, quais sejam, a relevância do fundamento em que se assenta o pedido na inicial (fumaça do bom direito) e o perigo da demora representado pela possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela jurisdicional pleiteada consistente na insuportabilidade dos danos emergentes do próprio ato impugnado.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.19.167941-4/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - REQUERIDO(A)(S): PREFEITO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, PRESIDENTE CÂMARA MUNICIPAL BELO HORIZONTE

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em CONCEDER A MEDIDA CAUTELAR.

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES
RELATOR.

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES (RELATOR)

VOTO

Trata-se de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS em face do artigo 5º, da Lei n. 11.016/2016, do Município de Belo Horizonte, que fixa o valor do subsídio dos agentes políticos municipais para a legislatura 2017/2020.

O requerente alega que a legislação impugnada institui, sob o manto de ajuda de custo, o pagamento de mais dois subsídios extras aos membros do Poder Legislativo Municipal, mitigando princípios constitucionais previstos nos artigos 37, caput e 39 §4º, da Constituição da República e nos artigos 13, 165, §1º e 166, VI, da Constituição Estadual. Afirma que a ajuda de custo foi instituída sem causa jurídica específica e, portanto, sem a natureza indenizatória da ajuda de custo propriamente dita. Salienta a impossibilidade de os agentes políticos receberem acréscimo remuneratório disfarçado de ajuda de custo. Sustenta que é claro o vício de inconstitucionalidade do art. 5º, da Lei n. 11.016/16, do Município de Belo Horizonte, por conceder vantagem remuneratória indevida aos agentes políticos municipais eletivos (documento n. 01).

A Constituição da República prevê a possibilidade de concessão de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade em seu artigo 102, inciso I, alínea "p", havendo na Lei n. 9.868/99 (artigos 10, 11 e 12) e no Regimento Interno deste egrégio Tribunal (artigos 339, 340 e 341) disciplina específica para o tratamento da medida.

Para a concessão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é necessária a constatação da coexistência dos pressupostos legais, quais sejam, a relevância do fundamento em que se assenta o pedido na inicial e o perigo da demora representado pela possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela jurisdicional pleiteada, seja pela insuportabilidade dos danos emergentes do próprio ato impugnado ou pela necessidade de garantir a ulterior eficácia do julgamento definitivo.

A propósito do tema, leciona o eminente Ministro ALEXANDRE DE MORAES, destacando que o Supremo Tribunal Federal ao examinar os pressupostos para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade também observa critério de conveniência:

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar em

sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do Supremo Tribunal Federal (conveniência política da suspensão da eficácia), que deverá analisar a "conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada", permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da "relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão", bem como da "plausibilidade inequívoca" e dos evidentes "riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente", ou, ainda, das "prováveis repercussões" pela manutenção da eficácia do ato impugnado e da "relevância da questão constitucional" e "relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de periculum in mora, tais os entraves à atividade econômica".

Conforme acentuou o Ministro Gilmar Mendes, "ao adotar o conceito jurídico indeterminado de conveniência política da suspensão da eficácia, procurou o Tribunal desenvolver um conceito geral que lhe outorgue maior liberdade para avaliar a necessidade ou não de suspensão cautelar da lei ou do ato normativo. É certo, por outro lado, que a utilização desse conceito permite que o Supremo Tribunal desenvolva um modelo diferenciado para o processo cautelar da ação direta de

inconstitucionalidade, tanto quanto possível distinto do processo cautelar convencional".

(...)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, após o transcurso de significativo lapso de tempo, demonstra a ausência do requisito do periculum in mora, necessário para a concessão de liminar.

Ressalte-se, por fim, a plena possibilidade de reiteração do pedido de concessão de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, desde que ocorram fatos supervenientes que autorizem a suspensão da eficácia da lei ou do ato normativo impugnado (Direito Constitucional. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 - São Paulo: Atlas, 2017, pp. 538/539).

A medida cautelar, uma vez demonstrada a plausibilidade jurídica, constitui forma de resguardar situações em que a aplicação da norma impugnada possa trazer prejuízos irreparáveis durante a tramitação da ação direta de inconstitucionalidade, a exemplo dos seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal:

SAÚDE - MEDICAMENTO - AUSÊNCIA DE REGISTRO. Surge relevante pedido no sentido de suspender a eficácia de lei que autoriza o fornecimento de certa substância sem o registro no órgão competente, correndo o risco, ante a preservação da saúde, os cidadãos em geral.

(ADI 5501 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2016).

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 57, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ, NA REDAÇÃO DADA PELA EC 32, DE 27/10/2011. IDADE PARA O IMPLEMENTO DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS ALTERADA DE SETENTA PARA SETENTA E CINCO ANOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 40, § 1º, II, DA CF. PERICULUM IN MORA IGUALMENTE CONFIGURADO. CAUTELAR DEFERIDA COM EFEITO EX TUNC. I - É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que as normas constitucionais federais que dispõem a respeito da aposentadoria dos servidores públicos são de absorção obrigatória pelas Constituições dos Estados. Precedentes. II - A Carta Magna, ao fixar a idade para a aposentadoria compulsória dos servidores das três esferas da Federação em setenta anos (art. 40, § 1º, II), não deixou margem para a atuação inovadora do legislador constituinte estadual, pois estabeleceu, nesse sentido, norma central categórica, de observância obrigatória para Estados e Municípios. III - Mostra-se conveniente a suspensão liminar da norma impugnada, também sob o ângulo do perigo na demora, dada a evidente situação de insegurança jurídica causada pela vigência simultânea e discordante entre si dos comandos constitucionais federal e estadual. IV - Medida cautelar concedida com efeito ex tunc.

(ADI 4696 MC, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2011).

Cumprir destacar que o perigo na demora a ser apreciado é em relação ao interesse público, apresentando-se a medida cautelar como meio de evitar prejuízo às finanças públicas, à ordem social, à segurança jurídica, resguardando o interesse da coletividade, tal como previsto no artigo 12 da Lei n. 9.868/99 e no artigo 4º da Lei n. 8.437/92.

No controle abstrato de constitucionalidade a finalidade não é a solução de uma controvérsia surgida entre determinadas partes que perpassa pela análise da constitucionalidade da norma ou do ato impugnado, mas é o controle da lei em abstrato, visando à sua retirada do ordenamento em razão da incompatibilidade com a Constituição.

O perigo na demora deve ser avaliado, portanto, não apenas com base na pretensão do requerente da ação direta de inconstitucionalidade, mas também perante o interesse público com ela relacionado.

Nesse sentido, ao apreciar a ADI 5357 MC-Ref, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN, em que se questionava a obrigatoriedade das escolas privadas de

oferecer atendimento educacional adequado e inclusivo às pessoas com deficiência nos termos da Lei n. 13.146/2015, o colendo Supremo Tribunal Federal decidiu que o mero argumento de necessidade de adoção de medidas de alto custo pelas escolas privadas, acarretando em encerramento das atividades, não configura o perigo na demora indispensável para a concessão da medida cautelar de suspensão da eficácia da norma impugnada.

O perigo na demora sustentado pelo requerente, perigo privado de prejuízo financeiro, não foi acolhido como fundamento relevante para a concessão da medida cautelar pleiteada, visto que contrário ao interesse da coletividade na realização do direito fundamental à educação, como se evidencia do voto do Relator:

E ainda, não é possível sucumbir a argumentos fatalistas que permitam uma captura da Constituição e do mundo jurídico por supostos argumentos econômicos que, em realidade, se circunscrevem ao campo retórico. Sua apresentação desacompanhada de sério e prévio levantamento a dar-lhes sustentáculo, quando cabível, não se coaduna com a nobre legitimidade atribuída para se incoar a atuação desta Corte. Inclusive o olhar voltado ao econômico milita em sentido contrário ao da suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados.

Como é sabido, as instituições privadas de ensino exercem atividade econômica e, enquanto tal, devem se adaptar para acolher as pessoas com deficiência, prestando serviços educacionais que não enfoquem a questão da deficiência limitada à perspectiva médica, mas também ambiental. Esta última deve ser pensada a partir dos espaços, ambientes e recursos adequados à superação de barreiras - as verdadeiras deficiências de nossa sociedade.

Tais requisitos, por mandamento constitucional, aplicam-se a todos os agentes econômicos, de modo que há verdadeiro perigo inverso na concessão da cautelar. Perceba-se: corre-se o risco de se criar às instituições particulares de ensino odioso privilégio do qual não se podem furtar os demais agentes econômicos. Privilégio odioso porque oficializa a discriminação.

(Relator Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2016).

Em síntese, ao analisar o perigo da demora da tramitação do processo e do julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade deve ser avaliado o risco de prejuízo à luz do interesse público, visto que a finalidade principal do controle abstrato de constitucionalidade não é assegurar direitos subjetivos, mas a supremacia da ordem constitucional.

No caso em análise, a norma impugnada tem a seguinte redação:

"Art. 5º. É devida aos vereadores, no início e no final da legislatura, ajuda de custo equivalente ao valor do respectivo subsídio mensal".

Segundo doutrina publicista de vanguarda, entende-se como agentes políticos "aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. (...) desempenham os destinos fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja seus fins. Caracterizam-se por terem funções de direção e orientação estabelecidas na Constituição e por ser normalmente transitório o exercício de tais funções. Como regra, sua investidura se dá através de eleição" (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, Manual de Direito Administrativo, Lumen Juris Editora, 18ª edição, p. 526).

Enquadram-se nessa definição, no âmbito do Poder Executivo, o Presidente da República, Governadores, Prefeitos e os vices de cada um dos cargos, além de Ministros e Secretários de Estado e Municipais. No âmbito do Poder Legislativo, incluem-se os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e Vereadores.

Sobre a forma de remuneração dos agentes políticos, o artigo 39, § 4º, da CR, desde a redação dada pela EC n. 19, de 04.06.1998, já estabelecia que:

"Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, X, e XI "(destaquei).

De acordo com o texto constitucional supracitado, a remuneração dos agentes políticos (artigo 39, § 4º) será paga por subsídio em parcela única, "vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória".

A Constituição Estadual, por simetria ao preceito da Constituição da República (artigo 39, § 4º),

acrescentou o § 7º ao artigo 24, nos seguintes termos:

"Art. 24 (...)

§ 7º - O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo e os Secretários de Estado serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, e observado, em qualquer caso, o disposto no § 1º deste artigo" (destaquei).

Assim, se a forma de remuneração dos Secretários Municipais é instituída por meio de subsídio, o tratamento a ser adotado deve ser o mesmo para os agentes políticos, ou seja, em parcela única, "vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória".

A interpretação restritiva do texto constitucional em comento torna imperiosa a conclusão de inviabilidade de pagamento da verba intitulada "ajuda de custo" em favor dos Vereadores do Município de Belo Horizonte.

Estabelecer, a qualquer título, o pagamento de outra parcela além daquelas já previstas mensalmente (subsídio) de janeiro a dezembro de cada ano, a exemplo da "ajuda de custo" no início e fim da legislatura, representaria violação da obrigatoriedade de pagamento em parcela única, pois haveria, de qualquer forma, o pagamento de mais de uma parcela.

Conquanto tenha transcorrido lapso temporal entre a edição da Lei n. 11.016/2016, do Município de Belo Horizonte e o ajuizamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, verifico que a norma impugnada prevê o pagamento da "ajuda de custo" tanto no início quanto no final da legislatura e, no caso em questão, aproxima-se o término da legislatura em curso (2017-2020), estando presente o perigo da demora, já que, com o seu término, haverá novo pagamento.

Cumpre destacar que já decidiu este Órgão Especial em caso semelhante ao dos presentes autos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RELEVÂNCIA DOS FUNDAMENTOS DO PEDIDO. VERBA EXTRAORDINÁRIA DESTINADA A VEREADORES, NO INÍCIO E NO FINAL DA LEGISLATURA. AJUDA DE CUSTO EQUIVALENTE AO VALOR DO RESPECTIVO SUBSÍDIO MENSAL. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. QUESTIONAMENTOS PLAUSÍVEIS SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL. PROXIMIDADE DO SEGUNDO PAGAMENTO PREVISTO PARA A LEGISLATURA EM CURSO. SUSPENSÃO LIMINAR DA EXECUÇÃO DO ATO NORMATIVO. CAUTELAR CONCEDIDA. No contexto fático-jurídico objeto da análise cautelar, vistas suas particularidades, revelando-se plausível o argumento de que a norma legal impugnada incide em inconstitucionalidade, por vício material, é de se suspender, provisoriamente, a sua eficácia e aplicabilidade, até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade, diante da confluência dos requisitos concernentes à medida cautelar postulada, quais sejam, *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. A norma municipal impugnada se revela, aparentemente, ofensiva ao princípio constitucional da moralidade ("moralidade jurídica"), na medida em que prevê o pagamento aos vereadores da "ajuda de custo equivalente ao valor do respectivo subsídio mensal", no início e no final da legislatura, tratando-se de verba extraordinária com lastro e natureza controvertidos quanto à sua própria legitimidade, com previsão para pagamento, conforme alegado na inicial, "independente de condição e sem qualquer prestação de conta". Com a proximidade do término da legislatura em curso (2012-2016), verifica-se o risco real de que a efetiva aplicação do dispositivo legal questionado produza efeitos concretos de difícil e moroso desfazimento, para o caso de ser reconhecida, ao final, a apontada inconstitucionalidade. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.046006-9/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/11/2016, publicação da súmula em 25/11/2016 - destaquei).

Diante desse quadro, o artigo 5º da lei impugnada deve ter a sua eficácia suspensa até julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que estão presentes os requisitos autorizadores da tutela de urgência.

CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR para SUSPENDER, provisoriamente, a eficácia do disposto no artigo 5º, da Lei n. 11.016/2016, do Município de Belo Horizonte.

Comunique-se ao Prefeito Municipal de Belo Horizonte e ao Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte acerca do resultado do presente julgamento colegiado.

DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. SALDANHA DA FONSECA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. AFRÂNIO VILELA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DESA. ÁUREA BRASIL - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. MARIANGELA MEYER - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MOACYR LOBATO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. AMORIM SIQUEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ALEXANDRE SANTIAGO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. EDISON FEITAL LEITE - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. MÁRCIA MILANEZ - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. WANDER MAROTTA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CAETANO LEVI LOPES - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. AUDEBERT DELAGE - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. EDGARD PENNA AMORIM - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. PAULO CÉZAR DIAS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "CONCEDERAM A MEDIDA CAUTELAR"