



Poder Judiciário do Estado da Paraíba
Tribunal de Justiça
Gabinete da Desembargadora Maria das Neves do Egito de A. D. Ferreira

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL N. 0000222-34.2011.815.0601

ORIGEM: Vara Única da Comarca de Belém/PB

RELATOR: Juiz Onaldo Rocha de Queiroga, convocado para substituir a Des^a Maria das Neves do Egito de A. D. Ferreira

APELANTE: Município de Dona Inês/PB

ADVOGADO: Paulo Rodrigues da Rocha

APELADO: João de Deus Oliveira de Lima

ADVOGADO: João Camilo Pereira

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA, POR PARTE DE VEREADOR, DOS SEUS SUBSÍDIOS. 1) PRETENSÃO DE REINCLUSÃO DA CÂMARA DE VEREADORES NO POLO PASSIVO DA DEMANDA. ÓRGÃO PÚBLICO QUE É DESPIDO DE PERSONALIDADE JURÍDICA. REJEIÇÃO. 2) SUBSÍDIO FIXADO EM DESCOMPASSO COM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. NÃO COGNIÇÃO DESSE ARGUMENTO, UMA VEZ QUE ESSA MATÉRIA É DISCIPLINADA POR REGRAS CONSTITUCIONAIS. 3) AUMENTO NO SUBSÍDIO, O QUAL ULTRAPASSOU OS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL. IMPRESCINDIBILIDADE DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO. PRECEDENTES DESTES TJPB. PROVA NÃO PRODUZIDA PELO MUNICÍPIO. 4) DESPROVIMENTO.

1. A Câmara de Vereadores, por ser órgão, não tem capacidade de ser parte em ações de cobrança de verbas salariais, já que é despida de personalidade jurídica.

2. O subsídio de Vereador é disciplinado por regras constitucionais, donde se extrai ser descabida a tese de que a fixação de seu valor violou princípios constitucionais.

3. Para a comprovação de suposta inconstitucionalidade e ilegalidade, resultantes de gastos com pessoal em dissonância com a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, é necessário estudo de impacto financeiro. Precedente deste TJPB: Decisão Monocrática na Remessa Oficial n. 0000400-40.2009.815.0831, Rel. Juiz Convocado João Batista Barbosa, DJe 18/11/2013.

4. Recurso desprovido.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos.

ACORDA a Segunda Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, **à unanimidade, negar provimento ao recurso apelatório.**

O MUNICÍPIO DE DONA INÊS/PB interpôs apelação cível contra JOÃO DE DEUS OLIVEIRA DE LIMA, buscando a reforma de sentença proferida pelo Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de Belém/PB, cuja ementa é a seguinte:

PROCESSO CIVIL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. ACOLHIMENTO. EXCLUSÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DO POLO PASSIVO DA DEMANDA.

- A Câmara Municipal não é dotada de personalidade jurídica, tendo somente legitimação para atuação na garantia de defesa de seus interesses e direitos institucionais, não sendo o caso em questão.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. SUBSÍDIOS DE VEREADOR. PAGAMENTO A MENOR. ÔNUS DA PROVA. PROCEDÊNCIA.

- Do acervo probatório acostado aos autos, nota-se que o autor logrou êxito em provocar seu vínculo com o ente municipal.

- Por sua vez, o Município de Dona Inês/PB, ao contrário, não se desincumbiu do ônus que lhe impõe o art. 333, II do CPC, por qualquer dos meios de prova postos a sua disposição, uma vez que não demonstrou a satisfação da verba reclamada. (f. 82/83).

Teses recursais: (1) inclusão da Câmara de Vereadores no polo passivo da demanda; (2) a Lei Municipal n. 514/2008, que fixou o subsídio dos Vereadores para o quadriênio de 2009/2012, é inconstitucional por ter violado os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade; (3) violação ao art. 29-A, §1º, da Constituição Federal e (4) afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sem contrarrazões (f. 107).

Parecer ministerial sem manifestação meritória (f. 114/120).

É o relatório.

VOTO: Juiz Convocado ONALDO ROCHA DE QUEIROGA
Relator

Não procede a pretensão de reincluir a Câmara de Vereadores no polo passivo da lide, porquanto ela é um órgão, não possuindo personalidade jurídica.

A criação de um órgão, pela Administração Pública, não faz surgir para o ordenamento jurídico uma nova pessoa jurídica. Consubstancia apenas o fenômeno da desconcentração, por meio da qual o ente público delega a execução de algum serviço a uma repartição interna, que compõe o mesmo núcleo de poder.

São pertinentes as lições do professor José dos Santos Carvalho Filho sobre o tema, *in verbis*:

A característica fundamental da teoria do órgão consiste no princípio da imputação volitiva, ou seja, a vontade do órgão público é imputada à pessoa jurídica a cuja estrutura pertence.¹

Em clássica lição, Hely Lopes Meirelles averba que "os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria."²

O professor Diógenes Gasparini, defendendo o mesmo entendimento, concluiu que "os órgãos públicos não são pessoas, mas centros de competência criados pelo Direito Público. Ademais, são partes

¹ *In* Manual de Direito Administrativo. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

² *In* Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 29ª ed., 2004, p.68.

ou componentes da estrutura do Estado e por isso dele não se distinguem".³

Como há muito já decidiu a jurisprudência pátria, o órgão só tem legitimidade processual quando estiver em discussão **o exercício de suas prerrogativas constitucionais, o que não é o caso dos autos**. A propósito, cito precedentes oriundos do Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. CAPACIDADE RECURSAL. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO IMPROVIDO. **1. Doutrina e jurisprudência entendem que as Casas Legislativas – câmaras municipais e assembleias legislativas – têm apenas personalidade judiciária, e não jurídica. Assim, podem estar em juízo tão-somente na defesa de suas prerrogativas institucionais. Não têm, por conseguinte, legitimidade para recorrer ou apresentar contrarrazões em ação envolvendo direitos estatutários de servidores. [...]** 3. Agravo regimental improvido.⁴

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONCURSO PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. LEGITIMIDADE RECURSAL. DISTRITO FEDERAL. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. **1. A Câmara Legislativa do Distrito Federal, órgão integrante da Administração Direta do Distrito Federal, por não possuir personalidade jurídica mas apenas personalidade judiciária, somente pode estar em Juízo para a defesa de suas prerrogativas institucionais, concernentes à sua organização e funcionamento. [...]** 3. Agravo regimental improvido.⁵

No mesmo tom, eis precedente deste Tribunal de Justiça:

PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. DEMANDA PROPOSTA CONTRA A CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SAPÉ, QUE NÃO DETÉM PERSONALIDADE JURÍDICA. ACOLHIMENTO. **1. A Câmara Municipal não tem legitimidade jurídica para figurar no**

³ In Direito Administrativo, Saraiva, 9ª ed., 2004, p. 47.

⁴ AgRg no REsp 949.899/SP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 11/12/2008, DJe 02/02/2009.

⁵ AgRg no Ag 923.958/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 18/12/2007, DJe 17/03/2008.

polo passivo de ação judicial, visto que só pode dispor de legitimação para defender seus atos em ação na defesa de suas prerrogativas institucionais, o que não é o caso dos autos. 2. Preliminar de ilegitimidade passiva ad causam acolhida.⁶

Passo a analisar o mérito recursal.

O Município de Dona Inês/PB afirma peremptoriamente que a Lei Municipal n. 514/2008, que fixou o subsídio dos Vereadores para o quadriênio de 2009/2012, é inconstitucional por ter violado os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade; por ter desrespeitado o art. 29-A, §1º, da Constituição Federal. Diz, ainda, que é ilegal, em razão da sua dissonância com Lei de Responsabilidade Fiscal.

De início, não merece ser esposada a tese de violação a princípios, uma vez que o subsídio de Vereador é disciplinado por regras constitucionais.

Assim, a utilização de princípios, na espécie, via reflexa, torna inválidos comandos normativos claros, na contramão do princípio hermenêutico da unidade da Constituição. No mais, assim dispõe o art. 29-A, §1º, da Constituição Federal:

Art. 29-A [...]

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Sustenta o município que os subsídios ultrapassaram o limite de 70% com gasto de pessoal, fato que ensejou a ofensa ao art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entendo, contudo, que o recorrente não se desincumbiu do seu ônus probatório, descumprindo o art. 333, II, do CPC/73, à época vigente.

À contestação foram juntados os seguintes documentos: a) cópia da Lei Municipal 425/2004 (f. 41); b) folha de pagamento da Câmara referente a janeiro/2008 (f. 42/44); c) cópia do orçamento dos Poderes Executivo e Legislativo municipais (f. 45); d) Lei Municipal 438/2005 (f. 46/47); e) cópia dos duodécimos da Câmara Municipal dos anos de 2008 a 2010 (f. 48/50).

⁶ TJPB, AR. n. 0100144-57.2001.815.0000, Rel. Juiz Convocado Aluízio Bezerra Filho, 1ª Seção Especializada Cível, DJPB 10.06.2014.

Pela documentação anexada não há como se averiguar se os subsídios de Vereador ultrapassariam o limite estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal com gasto de pessoal, devendo o recorrente, para fins de comprovação dessa distorção orçamentária, ter trazido aos autos estudo de impacto financeiro.

Em caso análogo, em que se discutia a exoneração de servidores públicos, **decorrente da ultrapassagem dos limites prudenciais com gasto de pessoal**, esta Corte de Justiça já se pronunciou no sentido da imprescindibilidade da realização de estudo financeiro, nos seguintes termos:

REMESSA OFICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DA NOMEAÇÃO E DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS. 1) NOMEAÇÃO REALIZADA EM PERÍODO VEDADO PELA LEGISLAÇÃO ELEITORAL. CONCURSO HOMOLOGADO ANTES DESSE PRAZO. EXCEÇÃO LEGALMENTE PREVISTA NO ART. 73, V, A, DA LEI 9.504/97. 2) DESCUMPRIMENTO DO ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NECESSIDADE, POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO. INEXISTÊNCIA NOS AUTOS. 3) RECURSO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. INCIDÊNCIA DO ART. 557 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. 1. A Lei 9.504/97, que "estabelece normas para as eleições", dentre várias condutas, veda, no art. 73, V, a nomeação de servidores nos três meses que antecedem o pleito eleitoral até a posse dos eleitos, ressalvando, entretanto, na alínea c, a licitude da "nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo". 2. A hipótese sob análise se subsume à exceção acima prevista, porquanto o certame foi homologado três anos antes do período eleitoral. **3. A suspensão da nomeação ou exoneração de servidores públicos, ainda que não estáveis, sob o argumento de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, depende de estudo de impacto financeiro, por meio do qual a Administração demonstrará o alcance dos limites prudenciais de gastos com pessoal.** 4. **Já decidiu este TJPB: É necessário que o Ente Público, antes de exonerar o servidor, proceda com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a medida (que acarrete aumento de despesa) deva entrar em vigor.(Precedente: RMS 37.700/RO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/04/2013, DJe 10/04/2013).** Veja bem: para que seja legal a exoneração do servidor já em exercício, o Poder Público deve realizar o estudo do impacto financeiro que irá ocorrer com a contratação de novos servidores. O Município, nessa hipótese, não goza da faculdade, da discricionariedade em realizar ou não o estudo.

Considerando que irá afetar o direito constitucional de muitos servidores já em exercício, a Administração tem o dever de provar que foi alcançado o limite prudencial de dispêndios com folha de pessoal, fato este confirmado pelos órgãos de controle interno e externo. Outrossim, o art. 169, § 3º, da Constituição Federal, prescreve que antes de serem exonerados os servidores não estáveis, deverá ocorrer a redução de, pelo menos, vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança. A Constituição especificou os meios necessários ao equilíbrio da despesa pública a fim de adequá-la aos limites previstos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, desta forma, o administrador somente poderá efetuar a medida posterior caso não haja obtido integral êxito com a utilização da anterior, cujo percentual citado é apenas o limite mínimo fixado. Como se pode constatar, a exoneração de servidores não estáveis é permitida por lei, mas não pode ser feita aleatoriamente. Inicialmente, deverá se proceder com a redução dos cargos em comissão e funções de confiança. (TJPB, AI 999.2013.000.799-3/001, Rel. Des. Leandro dos Santos, 1ª Câmara Cível, DJe 15.10.2013). 5. Remessa oficial à qual se nega seguimento. DECISÃO: Vistos, etc. Ante o exposto, nego seguimento à remessa oficial, o que faço com base no art. 557 do Código de Processo Civil c/c a Súmula 253/STJ, por considerá-lo manifestamente improcedente e em confronto com a jurisprudência desta Casa. Intimações necessárias.⁷

Exsurge, portanto, com nítida clareza, que, a fim de comprovar-se a inconstitucionalidade e a ilegalidade, resultantes de aumento de gastos com pessoal em dissonância com a Lei Maior e a LRF, é necessário estudo de impacto financeiro, prova essa não produzida pela municipalidade, devendo, em consequência, arcar com o pagamento das verbas cobradas na presente demanda.

Cumpra registrar, ademais, que a jurisprudência deste Tribunal de Justiça está consolidada no sentido de que a comprovação do pagamento das verbas salariais, pleiteadas em ação de cobrança, compete à Fazenda Pública. Vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL. Reclamação trabalhista convertida em ação de cobrança. Preliminar. Prescrição quinquenal. Súmula 85, STJ. Rejeição. Mérito. Adicional de insalubridade. Necessidade de previsão legal. Deferimento a partir da vigência da Lei Municipal nº 946/2007. Obediência ao princípio da legalidade. Férias, terço constitucional e 13º salário. Ausência de comprovação do pagamento das verbas. Ônus do Município. Condenação que se impõe. Reforma parcial da

⁷ TJPB, Decisão Monocrática na Remessa Oficial n. 0000400-40.2009.815.0831, Rel. Juiz Convocado João Batista Barbosa, DJe 18/11/2013.

sentença. Procedência parcial do recurso. [...] **Em ação de cobrança, é ônus do Município comprovar o pagamento das verbas salariais. Não havendo essa comprovação, impõe-se a condenação do ente público, como na espécie.** ACORDA o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por sua 1ª Câmara Cível, em sessão ordinária, à unanimidade, rejeitar a preliminar e, no mérito, dar provimento ao apelo, nos termos do voto do Relator.⁸

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE EFETIVO GOZO. ANUÊNIO. VERBAS DEVIDAS. ÔNUS DA PROVA. INCUMBÊNCIA DO MUNICÍPIO. ARTIGO 333, II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ENTENDIMENTO PACIFICADO NESTA CORTE DE JUSTIÇA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL INCIDENTE SOBRE ALGUMAS PARCELAS REQUERIDAS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. NEGATIVA DE SEGUIMENTO AO RECURSO. AUTORIZAÇÃO EMANADA DO ARTIGO 557, DO CPC. - [...] **A comprovação da condição de funcionário é suficiente para a cobrança de verbas salariais retidas e não pagas, cabendo ao empregador o ônus de provar a ocorrência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo, que afaste o direito do empregado ao recebimento das parcelas pleiteadas.** - Não demonstrado pela edilidade que a funcionária percebeu o terço de férias, bem como os anuênios que antecedem a junho de 2008, impõe-se o pagamento de tais numerários. (...) Vistos, etc. Diante das razões aqui expostas, NEGO SEGUIMENTO AO RECURSO, mantendo-se a decisão de 1º grau em todos os seus termos.⁹

REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO CÍVEL AÇÃO DE COBRANÇA CONDENÇÃO AO PAGAMENTO DE VERBAS SALARIAIS PROCEDÊNCIA PARCIAL IRRESIGNAÇÃO DO MUNICÍPIO SALÁRIOS RETIDOS E NÃO PAGOS ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PROVAS ÔNUS QUE CABE AO RÉU ART. 333, II, DO CPC TERÇO DE FÉRIAS NÃO COMPROVAÇÃO DO GOZO DESNECESSIDADE PAGAMENTO DE ANUÊNIOS NÃO COMPROVADO HONORARIOS ADVOCATÍCIOS FIXAÇÃO ADEQUADA DESPROVIMENTO DO APELO E DA REMESSA. **A comprovação da condição de funcionário é suficiente para a cobrança de verbas salariais devidas. No entanto, cabe ao empregador o ônus de provar a ocorrência de fato**

⁸ TJPB, Apelação Cível n. 035.2011.000.337-9/001, Relator: Juiz Aluizio Bezerra Filho, convocado, em substituição ao Desembargador José Di Lorenzo Serpa, 1ª Câmara Cível, DJPB 18/12/12.

⁹ TJPB, Decisão Monocrática na Apelação Cível n. 021.2010.000.053-4/001, Relator Des. José Ricardo Porto, DJPB 05/10/2012.

impeditivo, modificativo ou extintivo que afaste o direito do empregado ao recebimento das verbas salariais pleiteadas. [...].¹⁰

APELAÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. VERBAS TRABALHISTAS. COMPROVAÇÃO DE PAGAMENTO. ÔNUS PROBATÓRIO CABÍVEL À EDILIDADE. ART. 333, II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. PAGAMENTO PARCIAL. DEMONSTRAÇÃO COM A APRESENTAÇÃO DAS FICHAS FINANCEIRAS DO MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE. FATO IMPEDITIVO, MODIFICATIVO OU EXTINTIVO DO DIREITO DA PARTE AUTORA. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. - **É obrigação do Município comprovar que todas as remunerações foram pagas aos seus servidores, na forma consagrada pela lei, ou que não houve a prestação do serviço, por dispor a Administração de plenas condições para tal fim, sendo natural a inversão do ônus probatório.** - A demonstração de adimplemento por parte da Edilidade pode ser realizada a partir das fichas financeiras, as quais detêm presunção relativa de veracidade e legalidade.¹¹

Como asseverado na sentença, "a Prefeitura admite, em sua defesa (fls. 68/70), que não pagou o subsídio conforme previsto na lei" (f. 85).

É hígido, portanto, o provimento hostilizado, que condenou o recorrente ao pagamento dos títulos pleiteados.

À luz do exposto, **nego provimento ao recurso apelatório.**

É como voto.

Presidiu a Sessão o Excelentíssimo Desembargador **ABRAHAM LINCOLN DA CUNHA RAMOS**, que participou do julgamento com **ESTE RELATOR** (Juiz de Direito Convocado, com jurisdição limitada, em substituição à Excelentíssima Desembargadora MARIA DAS NEVES DO EGITO DE A. D. FERREIRA) e com o Excelentíssimo Doutor **RICARDO VITAL DE ALMEIDA** (Juiz de Direito Convocado, em substituição ao Excelentíssimo Desembargador OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO).

¹⁰ TJPB, Remessa Oficial e Apelação Cível n. 021.2009.001550-0/001, Relator Desembargador Márcio Murilo da Cunha Ramos, 3ª Câmara Cível, j. em 12/07/2012.

¹¹ TJPB, Apelação Cível n. 006.2009.000166-7/001, Relator Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, 4ª Câmara Cível, j. em 03/07/2012.

Presente à Sessão a Excelentíssima Doutora **LÚCIA DE FÁTIMA MAIA DE FARIAS**, Procuradora de Justiça.

Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa/PB, 19 de abril de 2016.

Juiz Convocado ONALDO ROCHA DE QUEIROGA
Relator