



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

### ACÓRDÃO

---

**REMESSA NECESSÁRIA Nº 0001049-70.2012.815.0161.**

**Origem** : 2ª Vara da Comarca de Cuité.  
**Relator** : Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.  
**Promovente** : Ministério Público do Estado da Paraíba.  
**1º Promovido** : IMPSEC – Instituto de Previdência dos Servidores de Cuité.  
**Procuradora** : Vivian Steve de Lima (OAB/PB nº 12.772).  
**2º Promovido** : Município de Cuité.  
**Procurador** : Fábio Venâncio dos Santos (OAB/PB nº 8.176).

---

**PROCESSUAL CIVIL. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE REPASSE DOS VALORES DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL À AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA. INADIMPLEMENTO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS POR MAIS DE DOIS MESES. DEMANDA JULGADA PROCEDENTE PARA DETERMINAR À EDILIDADE O REPASSE INTEGRAL E PONTUAL E À AUTARQUIA O PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS NO TEMPO CERTO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DA REMESSA NECESSÁRIA NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APLICAÇÃO DO ART. 19 DA LEI DE AÇÃO POPULAR. MICROSSISTEMA PROCESSUAL COLETIVO. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REEXAME NECESSÁRIO “INVERTIDO”. AÇÃO CIVIL PÚBLICA JULGADA PROCEDENTE. NÃO ENQUADRAMENTO NO ART. 19 DA LEI Nº 4.717/1965. REEXAME NÃO CONHECIDO.**

- A partir do reconhecimento da diversidade naturalmente existente entre a proteção jurisdicional de direitos coletivos e individuais que, primeiro a doutrina e após a jurisprudência nacional, passa-se a consagrar a existência de um Microsistema Processual Coletivo, cujos pilares são compostos pelo Código de Defesa do Consumidor e pela Lei de Ação Civil Pública, existindo ainda diversas legislações esparsas contendo normas processuais que tutelam o direito coletivo.

- *“É patente a possibilidade de utilização da lei de regência da Ação Popular (Lei 4.717/1965) como fonte do microsistema processual de tutela coletiva, prevalecendo, inclusive, sobre disposições gerais do Código de Processo Civil”* (STJ, AgInt no REsp 1379659/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2017, DJe 18/04/2017).

- Uma vez não encontrada no Código de Defesa do Consumidor e na Lei de Ação Civil Pública determinada regulamentação processual coletiva, o intérprete do direito deverá buscar tal norma nas demais leis que compõem o microsistema processual coletivo. É o que ocorre com o reexame necessário, que não possui previsibilidade na Lei nº 7.347/1985, devendo-lhe ser aplicado o art. 19 da Lei de Ação Popular.

- Art. 19 da Lei nº 7.347/1965. *“A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo”*.

- Em se verificando o caráter transindividual e a relevância coletiva de uma ação civil pública – cujo objeto é o cumprimento de obrigação constitucional por parte da Administração de ente federado, no tocante à repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias, para que a respectiva autarquia possa realizar os pagamentos pontuais dos benefícios previdenciários –, a eventual sentença de improcedência da demanda exigiria o reexame necessário, na forma do art. 19 da Lei nº 4.717/1965. Entretanto, o julgamento de procedência da ação

civil pública não ensejará o reexame necessário, tendo em vista que a proteção do bem coletivo em julgado foi confirmada por meio do acolhimento do pedido inicial.

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos. **ACORDA** a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba em não conhecer do reexame, nos termos do voto do relator, unânime.

Trata-se de **Remessa Necessária** encaminhada pelo Juízo da 2ª Vara da Comarca de Cuité, em virtude da prolação de sentença de procedência da “Ação Civil Pública” ajuizada pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba** em face do **Instituto de Previdência dos Servidores de Cuité (IMPSEC)** e do **Município de Cuité**, que impôs a obrigação de fazer à edilidade, consistente no repasse mensal e de forma integral das contribuições previdenciárias à autarquia demandada, determinando que esta pague regularmente os benefício previdenciários.

Na peça de ingresso, o Ministério Público relatou que, em 01/08/2012, recebeu reclamação de beneficiários do Instituto de Previdência dos Servidores de Cuité (IMPSEC), noticiando que a autarquia não estava efetuando o pagamento dos benefícios previdenciários relativos aos meses de junho e julho. Aduziu que, notificado, o IMPSEC informou a ausência dos repasses das contribuições previdenciárias pelo Município de Cuité, que, por sua vez, justificou o inadimplemento pela “queda do repasse do FPM”.

Sustentou o Parquet não ser escusa plausível a informação prestada pela edilidade promovida, ainda mais quando conferida, por meio de informações obtidas junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que o Município de Cuité obteve, no ano de 2012, um ganho de caixa, em relação ao ano anterior, no montante de R\$ 2.092.540,27 (dois milhões, noventa e três mil, quinhentos e quarenta reais e vinte e sete centavos). Defendeu, pois, haver, no máximo, má gestão dos valores devidos ao instituto de previdência.

O órgão ministerial destacou que a grande maioria dos beneficiários é pessoa idosa necessitada do sustento mensal para custeio de alimentação, saúde, transporte entre outras necessidades. Ressaltou que procurou chegar a um acordo consensual entre as autoridades públicas, não obtendo, porém, êxito.

Defendeu a violação aos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, prejudicando o direito subjetivo dos beneficiários da previdência à percepção de valores fundamentais à subsistência de pessoas em situação de vulnerabilidade. Ao final, postulou tutela antecipada para determinar que os demandados comprovem a tempestividade do pagamento dos benefícios previdenciários, no prazo de 48 (quarenta e oito horas), sob pena de bloqueio

das contas municipais, confirmando-se ao final a liminar deferida.

Liminar deferida (fls. 111/115), determinando ao Secretário de Finanças do Município de Cuité e ao Prefeito que, no prazo de 48 horas, efetuem e comprovem o integral repasse das contribuições previdenciárias ao IMPSEC, ordenando ao presidente da autarquia previdenciária que, uma vez recebidos os valores, efetive o pagamento aos beneficiários.

Peça informativa apresentada pelo Município de Cuité (fls. 126/130), aduzindo que regularizou os repasses, tendo conseqüentemente sido regularizados os pagamentos dos benefícios, sustentando que o descontrole financeiro decorreu da ausência de repasse pelo INSS, não havendo compensação, tendo o IMPSEC assumido os pagamentos diretos em abril de 1994.

O IMPSEC apresentou sua manifestação de defesa (fls. 268/269), informando que o Município de Cuité havia regularizado a situação, transferindo-lhe os recursos que permitiram o pagamento dos benefícios previdenciários.

Contestação ofertada pela edilidade (fls. 295/304), alegando a preliminar de inadequação da via eleita, por haver vedação legal para pretensões que envolvam contribuições previdenciárias, insurgindo-se contra a medida liminar, por suposta violação à vedação legal e à prévia oitiva do ente público. No mérito, defendeu que, nos meses de julho, agosto, setembro e outubro de 2012 ocorreu atraso no pagamento dos servidores, circunstância que afetou os repasses das contribuições previdenciárias, uma vez que o pagamento dos ativos é fato gerador do aludido tributo. Destacou a regularização efetivada referente ao exercício de 2012, tendo sido aprovada a Lei Municipal nº 948/2012, para parcelamento do débito oriundo da ausência de repasse à previdência.

Peça contestatória apresentada pelo IMPSEC (fls. 351/351/353), reiterando a regularização dos pagamentos dos benefícios previdenciários.

Juntada de cópia da decisão liminar em agravo de instrumento, concedendo o efeito suspensivo (fls. 361/364).

Réplica impugnatória (fls. 367/380), aduzindo que não discute pretensão previdenciária em prol de direito subjetivo individual, agindo na defesa do patrimônio público, questionando ato administrativo de ausência de repasse das contribuições previdenciárias, resultando no inadimplemento dos benefícios correspondentes. Concluiu ser cabível a tutela antecipada concedida.

Comunicação de negativa de seguimento ao agravo de instrumento, por perda superveniente do interesse (fls. 383/387).

Após apresentação de documentação referente às transferências bancárias, o Ministério Público postulou o julgamento antecipado (fls. 1399), requerendo o Município de Cuité a juntada atualizada de declaração da promovida.

Sobreveio, então, sentença de procedência, nos seguintes termos:

*“Ante todo o exposto, com supedâneo no art. 487, I, do CPC, condimo os efeitos da antecipação de tutela e JULGO PROCEDENTE O PEDIDO exordial para impor obrigação de fazer ao promovido MUNICÍPIO DE CUITÉ, consistente no repasse mensal e de forma integral ao Instituto de Previdência dos Servidores de Cuité – IMPSEC das contribuições previdenciárias; e ao promovido IMPSEC obrigação consistente no pagamento regular dos vencimentos de todos os seus beneficiários.*

*Ante a confirmação dos termos da decisão antecipatória e considerando os informes de fls. 1417/1418, sopesando, porém, o lapso temporal decorrido desde então sem atualização de informações sobre a situação atual, intimem-se pessoalmente os representantes dos promovidos para comprovarem o cumprimento integral da decisão, com o efetivo e tempestivo repasse e pagamento das obrigações previdenciárias, no prazo de 05 (cinco) dias.*

*EM não sendo comprovada a regularidade dos pagamentos dos benefícios previdenciários em tal prazo, cumpram-se as disposições finais da decisão judicial anterior, para apuração da responsabilidade criminal canível, sem prejuízo de outras providências práticas para o adimplemento das obrigações.*

*Isento de custas ou honorários”.*

Ultrapassado o prazo recursal sem a interposição de recurso voluntário, subiram os autos para apreciação do reexame necessário (fls. 1455).

O Ministério Público, por meio de sua Procuradoria de Justiça, ofertou parecer (fls. 1461/1463) opinando pelo desprovimento da remessa oficial.

**É o relatório.**

## VOTO.

Primeiramente, cumpre registrar que a sentença apelada fora prolatada após a vigência do Código de Processo Civil de 2015, devendo-se, pois, observar os novos regramentos acerca dos requisitos de admissibilidade dos meios de impugnação de decisão judicial, bem como da condenação em honorários sucumbenciais recursais, conforme Enunciados Administrativos nº 3 e 7 do Superior Tribunal de Justiça.

Antes de adentrar na análise meritória, há de se realizar o juízo de admissibilidade acerca da remessa oficial encaminhada pela magistrada de primeiro grau. De início, visualiza-se o ajuizamento de uma ação civil pública cujo objeto é, nitidamente, de índole coletiva, por versar não apenas pela correta aplicação do dinheiro público, mediante o cumprimento de obrigação constitucional de repasse de verbas para a autarquia previdenciária, mas também pela proteção de direito indisponível dos beneficiários da previdência local que já se encontravam com três meses de atraso nas prestações a que fazem jus.

Partindo-se desse cenário de tutela coletiva, deve-se atentar para não aplicar indistintamente regras destinadas à regulamentação do procedimento comum, de índole subjetiva individual, tradicionalmente regrado pelo Código de Processo Civil.

Como é cediço, o sistema jurídico brasileiro viu surgir nos anos de 1960, sob a influência de previsão constitucional (artigo 141, § 38 da Constituição Federal de 1946), o instituto da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), embrião das atuais ações coletivas. Com o advento da Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública – LACP), o campo da tutela coletiva foi consideravelmente alargado, começando a ganhar espaço fora do âmbito patrimonial da Administração, passando a regular também a responsabilização por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A partir do advento da Constituição Federal de 1988, a proteção coletiva dos interesses ou direitos transindividuais foi universalizada, elevando-se à categoria de direitos fundamentais. Com a vigência do Código de Defesa do Consumidor (CDC), destacou-se a necessidade da construção de novos instrumentos para a efetiva e adequada tutela dos novos direitos (coletivos). Até antes da vigência da lei consumerista, as leis que regiam as ações coletivas, então conhecidas, traziam muito pouco quanto aos aspectos processuais da matéria coletiva, motivo pelo qual as normas processuais apareciam em alguns artigos espalhados das respectivas legislações.

Foi com o CDC que o legislador brasileiro atentou, pela primeira vez, para o fato de a natureza dos novos direitos materiais requerer a

construção de um novo sistema processual, a partir de um renovado método de pensamento, que lhes conceda meios próprios para a adequada prestação jurisdicional. A distinção entre a proteção dos direitos subjetivos clássicos (individuais) e dos direitos coletivos em sentido amplo é tal que faz surgir todo um novo conjunto de normas e princípios com características próprias, cuja finalidade é servir de instrumento assecuratório da feição coletiva dos novos direitos.

É a partir do reconhecimento da diversidade naturalmente existente entre a proteção jurisdicional de direitos coletivos e individuais que, primeiro a doutrina e após a jurisprudência nacional, passa-se a consagrar a existência de um Microssistema Processual Coletivo, cujos pilares são compostos pelo Código de Defesa do Consumidor e pela Lei de Ação Civil Pública, existindo ainda diversas legislações esparsas contendo normas processuais que tutelam o direito coletivo.

A consagração desse microssistema é percebida pela jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça:

*“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEPUTADO ESTADUAL. UTILIZAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA FINS PARTICULARES. COMPETÊNCIA TERRITORIAL DA COMARCA DA CAPITAL. LOCAL DO DANO E DO VÍNCULO FUNCIONAL DOS SERVIDORES. PRECEDENTES DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.*

*(...)*

*II - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual, não havendo, na Lei n. 8.429/92, regramento específico quanto às regras de competência territorial, por força da aplicação das normas do microssistema processual coletivo, a ação de improbidade administrativa deve ser ajuizada no foro do local onde ocorrer o dano, conforme o art. 2º da Lei n. 7.347/85.*

*(...)*

*VII - Agravo Interno improvido”.*

*(STJ, AgInt nos EDcl no REsp 1339863/PR, Rel.*

Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/10/2017, DJe 30/10/2017).

Um dos principais destaques em matéria de tutela coletiva, o Ministro Herman Benjamin, inclusive, já teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema do reexame necessário em ação civil pública, destacando a existência do microssistema processual coletivo, de cujas normas deve buscar, em primeiro lugar, o intérprete do direito, aplicando-as, inclusive, em detrimento do próprio Código de Processo Civil. Confira-se o seguinte aresto:

*“PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUSAS COM SUCUMBÊNCIA DA UNIÃO INFERIOR A 60 SALÁRIOS MÍNIMOS. MICROSSISTEMA DE DIREITOS COLETIVOS. PREVISÃO DE REMESSA OFICIAL NA LEI DE AÇÃO POPULAR. APLICAÇÃO ANALÓGICA. CABIMENTO.*

*1. Trata-se de Ação de Improbidade Administrativa julgada improcedente, cuja sucumbência para União não ultrapassa o valor de 60 (sessenta salários mínimos).*

*2. É patente a possibilidade de utilização da lei de regência da Ação Popular (Lei 4.717/1965) como fonte do microssistema processual de tutela coletiva, prevalecendo, inclusive, sobre disposições gerais do Código de Processo Civil. A existência dos microssistemas processuais em nosso Ordenamento Jurídico é reconhecida em diversas searas de direitos coletivos, de forma que os seus instrumentos podem ser utilizados com o escopo de propiciar sua adequada e efetiva tutela.*

*2. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei 4.717/1965, as sentenças de improcedência de Ação Civil Pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 29/5/2009).*

*3. Julgada improcedente Ação de Improbidade Administrativa, há necessidade de remessa oficial, independente do valor da sucumbência.*

*4. Agravo Interno a que se nega provimento”.*

(STJ, AgInt no REsp 1379659/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2017, DJe 18/04/2017). (grifo nosso).

Em voto bastante elucidativo do instituto do reexame necessário, seja a partir de uma visão subjetiva individual prevista pelo



Código de Processo Civil seja no aspecto do microsistema processual coletivo, a Ministra Nancy Andrighy, no Recurso Especial nº 1.374.232-ES, cita preciosa lição doutrinária:

*“De conseguinte, figurando na ação civil pública como demandada a Fazenda Pública, o sistema das ações coletivas permite e determina que se deve conferir maior relevância aos interesses difusos e coletivos do que aqueles ligados diretamente à Fazenda Pública. Daí não se aplicar o art. 475 do CPC, mas sim invocar-se por analogia o regime da Lei 7.853/1989 (art. 4.º, § 1.º), pelo qual somente há reexame necessário em caso de carência ou de improcedência, independentemente de a pessoa jurídica de direito público migrar para o polo ativo da demanda.*

*(...)*

***É importante lembrar que, se na ação civil pública constar a pessoa jurídica de direito público como autora e a ação vier a ser julgada improcedente ou houver carência, o reexame necessário dar-se-á pelo tipo de interesse em jogo (coletivo ou difuso), e não porque se cuida de Fazenda Pública”.***

(Sérgio Seiji Shimura. Reanálise do duplo grau de jurisdição obrigatório diante das garantias constitucionais . In: Fux, Luiz; Nery Junior, Nelson; Arruda Alvim Wambier, Teresa. Processo e Constituição – Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Ed. RT, 2006. p. 608; grifo nosso).

No REsp nº 1.374.232-ES, acima mencionado, o Superior Tribunal de Justiça corroborou o entendimento de que deve ser estendida às ações civis públicas a remessa necessária prevista no art. 19 da Lei de Ação Popular, ressalvando apenas os litígios que versem exclusivamente sobre direitos individuais homogêneos, posto que não verificada a transindividualidade e a relevância para a coletividade como um todo da demanda (STJ, REsp 1374232/ES, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 26/09/2017, DJe 02/10/2017).

Nesse cenário, uma vez não encontrada no Código de Defesa do Consumidor e na Lei de Ação Civil Pública determinada regulamentação processual coletiva, o intérprete do direito deverá buscar tal norma nas demais leis que compõem o microsistema processual coletivo. A subsidiariedade do Código de Processo Civil em demandas coletivas consiste, então, em sua busca tão somente quando todas as normas do microsistema processual coletivo tiverem sido pesquisadas (em todos os diplomas legislativos que disciplinem direitos coletivos), e não tiver sido encontrada

aquela que venha a satisfazer a situação concreta.

É o que ocorre com o reexame necessário, que não possui previsibilidade na Lei nº 7.347/1985, devendo-lhe ser aplicado o art. 19 da Lei de Ação Popular, *in verbis*:

*“Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo”.*

Denota-se que, quando a sentença da ação popular for procedente, não haverá reexame necessário. Há de se perceber, portanto, que o art. 19 inverte a lógica da remessa necessária do Código de Processo Civil. Neste, se é acolhida pretensão contra a Fazenda, haverá o reexame necessário. No sistema coletivo, a remessa apenas ocorre se a proteção do bem jurídico pleiteada na inicial não é acolhida.

Em virtude disso, a doutrina afirma que esse dispositivo legal traz uma hipótese de duplo grau de jurisdição invertido, ou seja, um duplo grau que ocorre em favor do cidadão, e não necessariamente da Fazenda Pública.

Assim, em se verificando o caráter transindividual e a relevância coletiva de uma ação civil pública – cujo objeto é o cumprimento de obrigação constitucional por parte da Administração de ente federado, no tocante à repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias, para que a respectiva autarquia possa realizar os pagamentos pontuais dos benefícios previdenciários –, a eventual sentença de improcedência da demanda exigiria o reexame necessário, na forma do art. 19 da Lei nº 4.717/1965.

Entretanto, o julgamento de procedência da ação civil pública não ensejará o reexame necessário, tendo em vista que a proteção do bem coletivo em julgado foi confirmada por meio do acolhimento do pedido inicial. Não há qualquer razão jurídica para se rever, de ofício, uma determinação de observância de obrigação de fazer imposta à administração financeira de ente federado e de pagar em dia os benefícios previdenciários, veiculada em ação civil pública.

Nessa situação, consoante extraído da própria norma do art. 19 da Lei de Ação Popular, em havendo a procedência da demanda, caberá apenas a interposição de recurso voluntário, posto que o bem jurídico coletivo já foi protegido com o acolhimento do pedido veiculado em ação coletiva.

Dessa forma, não merece ser conhecida a remessa oficial

encaminhada pelo Juízo *a quo*, posto que não se enquadra a presente ação civil pública na hipótese de reexame necessário extraído do microsistema processual coletivo.

Por tudo o que foi exposto, **NÃO CONHEÇO** do **Reexame Necessário**, por não se configurar presente causa de remessa oficial dentro da lógica de uma ação civil pública julgada procedente pelo juízo sentenciante.

**É COMO VOTO.**

Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho e o Exmo Des. Luiz Silvio Ramalho Júnior. *Presente ao julgamento, a Exma Dr. Lúcia de Fátima Maia de Farias, Procuradora de Justiça.* Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa 07 de agosto de 2018.

**Oswaldo Trigueiro do Valle Filho**  
**Desembargador Relator**

