



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS
CÂMARAS REUNIDAS - PROJUDI

**Avenida André Araújo, s/n - Ed. Des. Arnaldo Péres - Aleixo - Manaus/AM - CEP:
69.060-000 - Fone: 2129-6710**

Recurso: 0002184-30.2025.8.04.9001

Classe Processual: Agravo

Assunto Principal: Inquérito / Processo / Recurso Administrativo (03-2)

Agravante(s): • MUNICIPIO DE MANAUS

Agravado(s): • Camara Municipal de Manaus

DECISÃO

Trata-se de **Agravo Interno** interposto pelo **Município de Manaus** contra decisão proferida por Desembargador plantonista nos autos do Mandado de Segurança de n. 0000203-63.2025.8.04.9001 que deferiu tutela provisória em favor da **Câmara Municipal de Manaus** “*para suspender imediatamente os efeitos do ato administrativo constante no Ofício n. 079/2025 – GPG/PGM, determinando que a autoridade coatora se abstenha de reter ou condicionar os repasses do duodécimo à Câmara Municipal de Manaus, sob pena de atrair a aplicação da norma prevista no art. 1º, XIV, do Decreto-Lei n. 201/67. Outrossim, determino que seja garantido o pagamento integral e tempestivo dos benefícios previdenciários dos servidores inativos, aposentados e pensionistas, preservando a autonomia do Poder Legislativo, a segurança jurídica e a dignidade da pessoa humana*” (MOV 5.1 dos autos principais, p. 4).

O **Agravante** argumentou que (MOV 1.1): **a)** diferentemente do que consta da decisão, houve amplo debate prévio sobre a matéria de fundo e o Poder Legislativo “*possuía pleno conhecimento da situação fiscal e negociava os pagamentos com o Executivo*” (fls. 6) e a “*atual postura da Câmara Municipal é não apenas juridicamente inovadora, como também desleal*” (fls. 9), o que é demonstrado: **(i)** pelo cenário de déficit financeiro relativo ao pagamento de inativos e pensionistas, que era conhecido desde 2023; **(ii)** pelas negociações para assinatura de um termo de compromisso autorizando a realização de descontos diretos no repasse dos duodécimos, cujos recursos seriam destinados à ManausPrev para compensação do déficit; **b)** a tutela provisória não podia ser concedida, pois satisfativa (art. 1º, §3º, da Lei n. 8.347/92), isto é, faticamente irreversível (STJ, AgRg no AREsp 17.774/DF, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/10/2011; AgRg no MS n. 16.179/DF, relator Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, julgado em 23/03/2011; REsp n. 664.224/RJ, relator Ministro Teori Zavascki, Primeira Turma, julgado em 05/09/2006), pois há uma “*quase identidade entre pedido liminar e pedido final*” (fls. 10); **c)** o Poder Executivo não pode ser responsabilizado pelo custeio integral do déficit previdenciário dos aposentados e pensionistas vinculados ao Legislativo, pois: **(i)** o art. 29-A da CRFB, após a EC n. 109/2021, passou a submeter os gastos com inativos e pensionistas aos limites de despesa nele previstos, os quais devem ser observados a partir de janeiro de 2025; **(ii)** o art. 20, §7º, da LRF, não pode ser interpretado de forma isolada, e, sobretudo, desconsiderando o disposto no art. 29-A da CRFB, pois “*não faria sentido a Constituição submeter o gasto com inativos ao teto constitucional do art. 29-A e simplesmente o sistema legal da LRF permitir que o Poder não possa sofrer as consequências de eventual déficit por si gerado. Vê-se, assim, que o propósito da impetrante com o presente Mandado de Segurança é permitir que a CMM extrapole o seu limite e jogue a conta para o Poder Executivo,*



que teria que cortar gastos de outros serviços públicos para arcar com o déficit do Legislativo” (fls. 14); (iii) a Lei Complementar Estadual n. 30/01 também já previa a obrigação de cada Poder custear os respectivos gastos com inativos e pensionistas (arts. 48, I e XII; 49, XII e parágrafo único; 102, I a III); d) o STF já declarou a constitucionalidade de dispositivo legal que previa a responsabilidade do Judiciário pelo déficit previdenciário de seus servidores (ADI 4.859-PI). Os fundamentos determinantes dessa decisão reforçam a premissa de que o regime de segregação já existia desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerada a redação de seu art. 18, de modo que, “em que pese os servidores municipais, quando se aposentam, passem a ter seu benefício gerido pela Manaus Previdência, no caso dos servidores do Poder Legislativo, em caso de eventual déficit para pagamento de seus benefícios, o mesmo deve ser custeado pelo próprio Poder Legislativo. Dessa forma, não há que confundir a responsabilidade para gerir (Manaus Previdência) e para custear (Poder Legislativo) a previdência, haja vista que os Poderes possuem autonomia, independência e orçamento próprio” (fls. 17-18); e) a Lei Municipal n. 870/05 não impõe ao Executivo a obrigação de custear déficits do Legislativo. O art. 14, §6º, da Lei, refere-se ao Município enquanto ente federativo, não como sinônimo de Poder Executivo; f) déficit financeiro é conceito distinto de déficit atuarial, pois “as transferências destinadas ao equilíbrio atuarial visam a evitar um futuro déficit atuarial, e, nos termos da LC 178/21, estão excluídas do limite de gastos com pessoal. Já os aportes para cobertura de déficit financeiro destinam-se a suprir deficiência existente no mesmo exercício de apuração, e, pela citada lei complementar, devem ser computados no limite de gastos com pessoal. Assim, como no caso dos autos estamos diante de um claro déficit financeiro, há a necessidade premente de ser computado dentro do limite de gastos do Poder Legislativo” (fls. 20); g) “se a LRF considera como gasto com pessoal aquele que visa a equilibrar déficit financeiro e se o art. 29-A da CRFB determina que os gastos com pessoal do Poder Legislativo Municipal devem estar dentro do seu limite de repasse, a única conclusão lógica possível é a de que o gasto para equilibrar o déficit previdenciário deve ser arcado pelos valores do duodécimo do Poder Legislativo” (fls. 20); h) deve ser concedido efeito suspensivo ao Agravo Interno, pois, “caso a liminar seja mantida, o Poder Executivo terá que efetuar novos repasses de quantias milionárias para cobrir um déficit a cargo do Poder Legislativo, o que, além de absolutamente inconstitucional, também gerará danos contínuos e indiscutíveis ao Erário Municipal”, implicando a realocação de “valores que poderiam ser revertidos em prol de políticas públicas para toda a coletividade” (fls. 23).

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, passo a analisar o pedido de concessão de efeito suspensivo *ope judicis* (art. 995, parágrafo único, do CPC).

Há *periculum in mora*, consistente no desvio de recursos públicos que poderiam ser empregados em políticas públicas essenciais para arcar com gastos que não são de responsabilidade do Poder Executivo.

Também é provável que o recurso seja provido, mas apenas parcialmente.

Primeiramente, destaco que a tutela não é irreversível. O Agravante traz dois conceitos

distintos e conflitantes de irreversibilidade: **(i)** referibilidade; **(ii)** irreversibilidade fática.

Toda tutela provisória de natureza antecipada goza de referibilidade. Há uma coincidência objetiva entre a tutela final pretendida e os efeitos que se pretende produzir de imediato. Não é, portanto, a referibilidade que constitui obstáculo à concessão de tutelas contra o Poder Público.

O art. 1º, §3º, da Lei n. 8.437/92, na verdade, corresponde, atualmente, ao art. 300, §3º, do CPC. Não há mais, tecnicamente, uma prerrogativa da Fazenda Pública. Quando a Lei n. 8.437/92 foi editada, havia um regime particular; contudo, desde a modificação do art. 273 do CPC/73 pela Lei n. 8.952/94, qualquer tutela, seja quem for o sujeito processual prejudicado, só pode ser concedida se não esgotar o objeto da demanda, isto é, se não for faticamente irreversível, o que certamente não é o caso de potenciais obrigações de pagar em litígios envolvendo órgãos solventes.

Embora a concessão da tutela não fosse vedada, ela não deveria ter sido deferida integralmente.

O Exmo. Des. João de Jesus Abdala Simões está certo ao concluir que o Poder Executivo não poderia ter glosado os valores. **A retenção de parte dos duodécimos e posterior vinculação a fundo violam o disposto no art. 29-A, §2º, III, e o art. 168, §1º, da CRFB, além do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB).**

O primeiro dispositivo estabelece que constitui crime de responsabilidade do prefeito efetuar repasses em valor inferior ao previsto na LOA, de modo que a retenção é um comportamento inconstitucional. O segundo veda a transferência a fundos de recursos oriundos de repasses duodecimais. O terceiro, por fim, proscribe que um poder interfira sobre o outro, e, de modo mais específico, tutela, em seu núcleo essencial, a autonomia orçamentária de cada poder orgânico perante os demais para garantir que sejam todos independentes (TJAM, MS n. 4003747-72.2018.8.04.0000, relator Desembargador Délcio Luís Santos, julgado em 17/01/2020).

Contudo, o Executivo não está obrigado a arcar com o déficit do fundo financeiro ou previdenciário da ManausPrev relacionado aos servidores da Câmara Municipal.

A regra é de que cada poder arque com os gastos de seu pessoal. Trata-se de **decorrência lógica do princípio da separação dos poderes** (art. 2º da CRFB), e, de modo mais específico, da **autonomia administrativa e orçamentária** de cada um deles, que seria comprometida se um dos poderes controlasse se os servidores do outro irão ou não receber e quando. Até é possível que um poder arque com os gastos de outro, mas isto constitui uma **exceção que deve ser constitucional ou legalmente legitimada.**

O ônus argumentativo de demonstrar que há essa obrigação é, portanto, da Câmara Municipal; não lhe basta tentar afastar as teses contrárias apresentadas pelo Executivo. E esse ônus não foi cumprido, pois somente norma-regra expressa cuja hipótese de incidência diga respeito às fontes de custeio do regime legitimaria a conclusão de que um Poder deve arcar com os gastos de outro.



O art. 14, §6º, da Lei Municipal n. 870/2005 estabelece que **O Município** é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime próprio. O Poder Legislativo é **órgão do Município**. Município, ente federativo – divisão espacial de poder – não é sinônimo de Poder Executivo – divisão funcional de poder –.

Logo, dele não se retira a conclusão de que o Executivo esteja obrigado a arcar com as insuficiências para pagamentos de benefícios de servidores vinculados ao Legislativo. O objetivo do legislador apenas foi o de estabelecer a responsabilidade subsidiária da Administração Direta pelo pagamento dos benefícios, cuja gestão foi delegada a uma autarquia (art. 75 da Lei n. 870/2005).

O próprio Impetrante afirma que *“a Lei Municipal nº 870/2007 já regulamenta a responsabilidade financeira pelo déficit previdenciário do RPPS, atribuindo-a ao Município como um todo”* (MOV 1.1 dos autos principais, fls. 19), mas, em seguida, sem qualquer previsão legal expressa que legitime essa conclusão, afirma que a Lei n. 870/2005 *“centraliza o custeio no orçamento do Executivo Municipal”* (*idem ibidem*). O art. 13 da Lei, contudo, que descreve as fontes de custeio do regime, em nenhum momento imputa a responsabilidade de manter o sistema previdenciário exclusivamente ao Executivo.

Repita-se: em razão do princípio da separação de poderes (art. 2º), a regra é que cada poder arque com os gastos de seus servidores, ativos ou inativos, bem como pensionistas. Conclusão diversa demanda norma-regra expressa, não sendo possível construir excepcional imposição orçamentária por interpretação judicial baseada em normas-princípio ou em normas-regra cuja hipótese de incidência não tenha relação direta com as fontes de custeio do RPPS municipal.

O art. 29-A da CRFB sequer estabelecia exceção antes de ser modificado pela Emenda Constitucional n. 109/2021, pois seu objetivo não é dizer o que o Legislativo Municipal deve ou não pagar, e sim o que se submeterá ou não a um controle mais rígido de gastos com pessoal. Assim, o Legislativo Municipal já estava obrigado a arcar com os gastos de inativos e pensionistas mesmo antes da EC 109/2021; esses gastos apenas não eram considerados para os fins do art. 29-A da CRFB. Tanto isto é verdade que o art. 92, parágrafo único, da Lei Municipal n. 870/2005, norma de eficácia exaurida que previa como se daria a transição para um regime previdenciário administrado por uma autarquia única, previa que cada Poder ficaria responsável por pagar os benefícios a seus respectivos servidores. Trata-se de registro histórico que confirma a interpretação que se está dando ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CRFB) e ao art. 29-A da CRFB.

Não havendo qualquer previsão expressa de que o Executivo é integralmente responsável pelo custeio dos benefícios devidos a servidores do Legislativo, e, de modo mais específico, de que é o responsável único ou prioritário pela cobertura de déficits nos fundos financeiro e previdenciário, a conclusão constitucionalmente adequada é a de que o Legislativo deve arcar com esses gastos.

Portanto, embora a retenção de parte dos duodécimos seja indevida, também o é a imposição, ao Executivo, da obrigação de continuar a suprir déficits orçamentários no FPREV e FFIN decorrentes de despesas com benefícios devidos a inativos e pensionistas vinculados ao Legislativo Municipal.



DISPOSITIVO

Pelo exposto, com fundamento nos arts. 932, I, e 995, parágrafo único, do CPC, **atribuo parcialmente** efeito suspensivo ao recurso apenas para desobrigar o Executivo de arcar com eventuais déficits do FFIN e do FPREV decorrentes de despesas com benefícios devidos a inativos e pensionistas vinculados ao Legislativo Municipal, **mantendo**, contudo, a vedação de retenção ou condicionamento dos repasses dos duodécimos.

Intime-se as partes da presente decisão, bem como intime-se a parte agravada para apresentar contrarrazões em trinta dias (arts. 1.021, *caput*, e 183, *caput*, do CPC).

À Secretaria para as providências cabíveis. Cumpra-se.

Manaus, 11 de Março de 2025.

Des. **PAULO LIMA**

RELATOR

(assinatura eletrônica)

