



Número: **8005480-11.2023.8.05.0191**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **1ª V DA FAZENDA PÚBLICA DE PAULO AFONSO**

Última distribuição : **21/09/2023**

Valor da causa: **R\$ 197.820,24**

Assuntos: **Afastamento do Cargo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
EVANILDA GONCALVES DE OLIVEIRA (AUTOR)	JORGE PEREIRA DA SILVA NETO (ADVOGADO) JOAO DE CASTRO SOUZA (ADVOGADO)
JEAN ROUBERT FELIX NETTO registrado(a) civilmente como JEAN ROUBERT FELIX NETTO (AUTOR)	JOAO DE CASTRO SOUZA (ADVOGADO) JORGE PEREIRA DA SILVA NETO (ADVOGADO)
MARCONI DANIEL MELO ALENCAR (AUTOR)	JORGE PEREIRA DA SILVA NETO (ADVOGADO) JOAO DE CASTRO SOUZA (ADVOGADO)
MARCONDES FRANCISCO DOS SANTOS (REU)	IGOR MATOS MONTALVAO (ADVOGADO)
LUIZ BARBOSA DE DEUS (REU)	IGOR MATOS MONTALVAO (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE PAULO AFONSO (REU)	IGOR MATOS MONTALVAO (ADVOGADO)
MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO/BA. (TERCEIRO INTERESSADO)	IVONEIDE PATU DA SILVA registrado(a) civilmente como IVONEIDE PATU DA SILVA (ADVOGADO)
Ministério Público do Estado da Bahia (TERCEIRO INTERESSADO)	

**Documentos**

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
41357 2906	09/10/2023 08:47	<a href="#"><u>Decisão</u></a>	Decisão



**PODER JUDICIÁRIO**

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA**

**1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE PAULO AFONSO**

Fórum Adauto Pereira de Souza, Rua das Caraibeiras, 420, 4 andar, B. General Dutra- Paulo Afonso-BA - CEP 48.607-010- Tel (75) 3281-8352

**Processo: AÇÃO POPULAR n. 8005480-11.2023.8.05.0191**

**AUTOR: EVANILDA GONCALVES DE OLIVEIRA e outros (2)**

**REU: MARCONDES FRANCISCO DOS SANTOS e outros (2)**

**DECISÃO**

RH.

VISTOS ETC.

Trata-se de ação popular com pedido liminar proposta por Evanilda Gonçalves de Oliveira, Jean Roubert Felix Netto e Marconi Daniel Melo Alencar, todos identificados e qualificados na inicial Id 411161824, distribuída em 21/09/2023, em face de Luiz Barbosa de Deus, Marcondes Francisco dos Santos e o Município de Paulo Afonso.

Inicialmente, sustentam que, na condição de cidadãos, são legitimados a ingressarem com a ação; que os acionados, na condição de praticantes do ato lesivo, são partes legítimas a figurarem no polo passivo. Aduzem que a ação é cabível diante da lesão ao patrimônio público municipal.

Relatam os autores que o 1º e 2º acionado são, respectivamente, prefeito e vice-prefeito do município de Paulo Afonso-BA; que o prefeito gozou férias no início do ano de 2023; que o vice-prefeito assumiu a gestão; que o 1º acionado atravessa período delicado em sua saúde, impossibilitando a exercer ativamente a gestão do município; que no dia 18/04/2023 o 1º acionado comunicou à Câmara de Vereadores do Município que estaria se afastando do cargo pelo período de 30 dias, amparado por atestado médico e sob o fundamento do art. 64, §1º I, da LOM; que naquela mesma data, comunicou que o 2º acionado iria permanecer no cargo de prefeito, na forma do art. 61 da LOM; que não obstante ser o primeiro afastamento do 1º acionado, a redação do comunicado utiliza a palavra "permanecer" se referindo ao 2º acionado; que o afastamento por motivo de saúde se deu imediatamente após o término do período de férias do 1º acionado, ocasião em que o 2º acionado já exercia o cargo de prefeito e assim permaneceu; que após o comunicado de 18/04/2023 o 1º acionado permaneceu 30 dias afastado, recebendo a remuneração, por ser entendimento dos 1º e 2º acionados que o afastamento do 1º está incluído na hipótese do art. 64, §1º, I da LOM; que após o término do afastamento – 17/05/2023 – o 1º acionado protocolou novo comunicado junto à casa legislativa municipal informando que o afastamento se daria pelo prazo de 90 dias; que findo o prazo de 90 dias, houve novo comunicado, este pelo prazo de 120 dias, o qual ainda vigora; que anexo aos



comunicados foram juntados 3 atestados médicos; que na verdade foram apenas 2 atestados médicos, visto que os dois últimos são cópias idênticas; que a ação tem como pilares a ausência de formalidade legal para o ato administrativo de afastamento e a legalidade do afastamento; que o 1º acionado tem sido visto e divulgando atuações em pautas políticas quando afastado.

Afirmam também que quanto à ausência de formalidade essencial, que não houve a prática de ato administrativo apto a chancelar o afastamento do 1º acionado; que sem tal ato a licença é ilegal; que a Câmara de Vereadores não concedeu a licença ao 1º acionado nem submeteu a matéria a qualquer tipo de votação ou discussão; que o 1º acionado apenas informou que estaria afastado em seus comunicados; que houve apenas uma simples e objetiva comunicação de afastamento com atestado médico anexado; que o prefeito regularmente licenciado tem direito à perceber a remuneração quando afastado por motivo de doença devidamente comprovada; que o pagamento da remuneração ao 1º acionado tem sido ilegal, vez que não houve afastamento na forma da lei orgânica.

Asseveram que no âmbito do Município de Paulo Afonso/BA, a licença para tratamento de saúde está prevista nos arts. 116 a 122 da Lei 1.364/17 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), sendo necessária a realização de inspeção a ser feita por médico do órgão de inspeção do Município ou por junta médica oficial, a depender do prazo da licença.

Comunicam que o Município de Paulo Afonso/BA não possui Regime Próprio de Previdência Social, sendo regulado pelo Regime Geral de Previdência Social, ao qual o Sr. Luiz de Deus deve ser submetido.

Sustentam que os atestados médicos não possuem o condão de comprovar a doença a ponto de ensejar o afastamento pleiteado; que o afastamento não obedeceu a legislação vigente; que o município de Paulo Afonso não possui regime próprio de previdência e por isso o 1º acionado deveria ser submetido ao RGPS; que o vereador Jean Roubert protocolou requerimento junto à Mesa Diretora da Câmara de Vereadores pugnando a adoção de providências necessárias para que se cumpram os procedimentos atinentes ao pleito do 1º acionado, submetendo-o à junta médica; afirmam que tal requerimento foi ignorado; que há “*dois prefeitos, recebendo como prefeitos, atuando como prefeitos*”; que o 1º acionado “*está com graves e sérios problemas de saúde a ponto de não conseguir gerir a cidade e vem aparecendo em pautas políticas, recebendo políticos, visitando obras e viajando para encontros com o governo na capital*”, que aparenta para os municíipes “*que a gestão atual decidiu fatiar a condução dos trabalhos, tendo prefeito e vice como ‘prefeitos’, atuando em conjunto, e recebendo como prefeitos, o que causa enorme prejuízo ao erário*”.

Em sede liminar, argumentam que o afastamento do 1º acionado se deu de forma contrária à legislação; que aguardar o julgamento final poderá causar maior lesão ao patrimônio público, ante o pagamento de remuneração ao gestor afastado; requerem a concessão de ordem para suspender os pagamentos da remuneração do 1º acionado, ante as ilegalidades indicadas.

Nos pedidos, requerem, além da concessão da liminar, a intimação dos acionados e do Ministério Público, a procedência da ação para declarar nulos os afastamentos do 1º acionado, ante a inobservância de formalidade essencial ao ato (ausência de ato administrativo concedendo a licença), com a determinação de devolução dos valores recebidos a título de remuneração, desde o primeiro afastamento; alternativamente, a procedência da ação para declarar a ilegalidade do afastamento pela ausência de comprovação de doença a ensejar o afastamento, vez que apenas juntou atestados médicos e não foi submetido à junta médica, com a determinação de devolução dos valores recebidos a título de remuneração, desde o primeiro afastamento; seja determinado o encaminhamento do 1º acionado para junta médica oficial a ser nomeada pelo juízo, com a finalidade de decidir se possui doença que o impossibilite temporariamente de exercer o cargo; a condenação dos acionados ao pagamento de custas e honorários advocatícios em 20%. Atribuíram à causa o importe de R\$ 60.000,00.

Com a inicial juntaram documentos, a saber: identificação dos autores, títulos de eleitor,



comunicado de afastamento firmado pelo 1º ação firmado em 18/04/2023, 2º comunicado de afastamento firmado pelo 1º ação firmado em 15/08/2023, atestados médicos, demonstrativos do salário líquido do 1º ação das competências maio, junho e julho/2023; demonstrativos do salário líquido do 2º ação das competências maio, junho e julho/2023 e instrumentos de mandato dos autores.

No despacho Id 411239292 – de 22/09/2023 - foi determinada a retirada do segredo de justiça; a intimação dos autores para que emendassem a inicial no que tange ao valor da causa, sob pena de retificação de ofício e a intimação dos ação firmados para que apresentem manifestação sobre o pedido de tutela provisória de urgência, no prazo de 72 horas.

Ação firmados regularmente citados e intimados, conforme certidões Ids 411921334 e 412119323.

Manifestação dos ação firmados juntada no Id 412964673, em 03/10/2023, na qual requerem: (1) a intimação dos autores para regularizarem a representação processual, visto que apresentaram procurações particulares, quando deveriam ter acostado o ato das nomeações dos procuradores pela Mesa Diretora, na qualidade de assessores/consultores jurídicos da Bancada de Oposição, sob pena de extinção sem resolução do mérito; (2) a prolação de sentença sem resolução do mérito em relação ao ação firmado Marcondes Francisco dos Santos, por inexistir imputação de pagamento de subsídio supostamente irregular, não havendo que se falar em ato de lesão ao patrimônio público a justificar sua manutenção na qualidade de réu; (3) a prolação de sentença sem resolução do mérito com relação aos réus, uma vez que a suposta ilegalidade está diretamente ligada a uma suposta omissão do Poder Legislativo em deliberar sobre o comunicado de necessidade de licença médica; (4) que inexistem o *fumus boni juris* e o *periculum in mora* a amparar o pleito liminar. Com a resposta, apresentaram diagnósticos médicos de imagem do 1º ação firmado.

Em 05/10/2023, os autores juntaram petição (Id 413308665), requerendo a retificação do valor da causa para R\$ 197.820,24.

Autos conclusos em 06/10/2023.

## É o relatório.

### Passo a decidir de acordo com os seguintes fundamentos.

A ação popular, ajuizável por qualquer cidadão, é destinada a tratar invalidade de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, conforme dispõe o art. 5º, LXXIII, Constituição Federal de 1988.

Nos ensina Hely Lopes Meirelles, “é que a ação popular destina-se a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público” (Mandado de Segurança, 30ª edição, p. 126). Portanto, são dois os requisitos da ação popular: a ilegalidade e a lesividade.

A doutrina clássica classifica como atos passíveis de serem anulados os decretos, as resoluções, as portarias, os contratos, os atos administrativos em geral, bem como quaisquer manifestações que demonstre a vontade da administração, desde que causem dano à sociedade.

Assim, com o intuito de assegurar aos cidadãos maiores poderes para intervirem em atos administrativos do Estado, a Carta Magna legitimou qualquer cidadão brasileiro, natural ou naturalizado, que esteja no uso da sua capacidade eleitoral ativa, a propor a Ação Popular sempre que um ato do poder público for prejudicial ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, sendo a ação regulamentada pela Lei nº 4.717/65.



De fato, disciplinada na Lei n. 4.717/1965, a ação popular confere a qualquer cidadão legitimidade para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista e das demais elencadas no seu art. 1º.

A prova da cidadania para ingresso em juízo obriga que o autor na ação popular possua capacidade eleitoral ativa, ou seja, que se encontre regularmente alistado (§3º, art. 2º, Lei 4.717/65).

Assim, verifico que o 2º autor Jean Roubert Felix Neto apresentou cópia do seu título eleitoral (Id 411165117) bem como a 1ª autora Evanilda Gonçalves de Oliveira (Id 411165124), porém não se encontram nos autos a comprovação de alistamento eleitoral do 3º autor Marconi Daniel Melo Alencar, faltando-lhe, portanto, legitimidade processual ativa para figurar no feito, a qual, se não suprida mediante a apresentação de cópia do título de eleitor no prazo de 72 horas, ensejará sua exclusão do polo ativo da lide.

Acerca da irregularidade de representação dos autores suscitada pelos acionados, constato que, mesmo tendo os autores se identificado como vereadores, a legitimidade ativa em sede de ação popular decorre da cidadania (capacidade eleitoral ativa; §3º, art. 2º, Lei 4.717/65) e não da ocupação habitual, profissão ou ofício dos proponentes.

Nesse sentido, os mandatos outorgados nos instrumentos particulares (Ids 411165145, 411165147 e 411165149) suprem a representação processual exigida, de modo que entendo não haver irregularidade processual de representação dos autores (art. 105, CPC e art. 653, CC).

A utilização de formulário timbrado com o brasão da Câmara de Vereadores nas petições dos autores, não obstante seja irrelevante para fins processuais, deve ser evitada pelos proponentes e não deve se repetir, visto que a legitimidade ativa no feito é dos cidadãos que figuram como autores, sejam ou não estes vereadores e não da casa dos edis.

Quanto à suscitada ilegitimidade passiva do 2º acionado, tem-se, no caso, situação fática em que o 1º acionado se afastou do exercício do cargo de prefeito por motivo de saúde, impondo-se o cumprimento do art. 61 da LOM, no qual o vice-prefeito está obrigado a substituí-lo. Assim, por ser o ordenador da despesa e responsável pelo erário municipal (art. 67, XVI, LOM), o vice-prefeito deve responder pelos atos sob seu encargo, inclusive durante o afastamento temporário do titular do Poder Executivo Municipal, razão pela qual entendo pela manutenção do 2º acionado no polo passivo da lide.

Com efeito, como é cediço, são legitimados, em litisconsórcio passivo, as pessoas públicas ou privadas e as entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

Portanto, o demandado Marcondes Francisco dos Santos também é legítimo para figurar no polo passivo, tendo em vista que é o atual ocupante do cargo de Prefeito Municipal estando em exercício desde o primeiro afastamento do primeiro acionado, por motivo de saúde, ocorrido como informado nos autos em 18.04.2023.

Assim, não há qualquer irregularidade na formação litisconsorcial passiva, inclusive quanto à presença do 1º acionado e da municipalidade, visto que se conforma à previsão do art. 6º da Lei n. 4.717/1965.

Outrossim, destaque-se que a competência deste juízo resta fixada em virtude da demanda ser de interesse direto do município (pessoa jurídica de direito público interno), nos termos do §2º do art. 5º da Lei n. 4.717/65.



Pois bem.

O juízo de cognição sumária, em sede de ação popular, está previsto no art. 5º, §4º da Lei n. 4.717/65, aplicando-se as regras do CPC (art. 22 da Lei n. 4.717/65).

O primeiro requisito é a probabilidade de existência do direito alegado pelo demandante, ou seja, a fumaça do bom direito, cotejada em cognição sumária. A probabilidade do dano em face do direito postulado como pedido principal.

O segundo requisito é o receio fundado de dano irreparável ou difícil reparação, que nada mais é do que o perigo na demora. É o caso de risco, destruição, perecimento ou qualquer mudança que inviabilize a perfeita e eficaz atuação no reconhecimento do direito. É o perigo que corre o direito se houver demora na tutela. Destarte, o dano deve ser provável, não bastando apenas a possibilidade de ocorrer.

Pretendem os autores, em sede de tutela antecipada de urgência, obter provimento judicial que determine a suspensão do pagamento do subsídio do 1º acionado, sob a alegação de ilegalidade no afastamento do exercício do mandato e ausência de formalidade no ato. **Esta é a *quaestio juris*.**

Com a inicial, os autores trouxeram aos autos alguns documentos com os quais pretendem provar o fato constitutivo do direito que perseguem (art. 373, I, CPC). No Id 411165127 há cópia de comunicado assinado pelo 1º acionado, dirigido ao Presidência do Poder Legislativo, com data de 18/04/2023 (recebido pelo Presidente da Casa de Edis na mesma data), informando o seu afastamento do cargo de Prefeito pelo período de 30 dias, por motivo de saúde e que o 2º acionado permaneceria no cargo de Prefeito na forma do art. 61 da LOM. No atestado médico (mesmo Id) há indicação para afastamento das atividades laborais pelo período de 30 dias, pelas razões médicas que não dizem respeito ao exame desta lide e do seu mérito.

Em 17/05/2023 (Id 411165127) o 1º acionado mais uma vez comunicou à Câmara de Vereadores o seu afastamento do cargo de Prefeito pelo período de 120 dias (de 18/05/2023 a 15/08/2023), também por motivo de saúde e que o 2º acionado se encontrava no exercício do cargo de Prefeito.

No Id 411165131 o 1º acionado em 15/08/2023 pela terceira vez comunicou à Câmara de Vereadores o seu afastamento do cargo de Prefeito pelo período de 120 dias (de 15/08/2023 a 12/12/2023), também por motivo de saúde e que o 2º acionado se encontrava no exercício do cargo de Prefeito. Vale destacar que o Presidente da Câmara de Vereadores, no dia 16/08/2023, proferiu despacho em cota, no corpo do mesmo comunicado, determinando à Secretaria Administrativa da Casa que submetesse o comunicado ao conhecimento e votação dos vereadores. No atestado médico (mesmo Id) se recomenda o afastamento do 1º acionado por 120 dias, em vista do risco de desequilíbrio significativo e risco elevado de quedas.

Reputo que a questão requer a análise a partir de algumas premissas, as quais passo a discorrer.

De acordo com a LOM (Lei Orgânica do Município), compete privativamente à Câmara de Vereadores conceder licença ao prefeito, ao vice-prefeito e aos vereadores (art. 35, V). Sem tal licença, o exercente do mandato público não pode postular perante o órgão previdenciário (INSS) o benefício que lhe é de direito (auxílio por incapacidade temporária, outrora denominado auxílio-doença), situação análoga ao servidor público concursado que depende de ato formal de autorização do superior hierárquico para afastamento temporário do serviço por motivo de saúde.

Esclareço que não se trata de submeter o Poder Executivo ao Poder Legislativo, mas sim a adoção da técnica constitucional de freios e contrapesos, na qual os poderes do Estado mutuamente se controlam, efetivando o art. 2º da Constituição de 1988.

Sobre os afastamentos do Chefe do Executivo nas esferas federal e estadual, respectivamente,



vejamos:

CF/ 88.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – (...).

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;  
(...)

Art. 83. O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo.

CE

Art. 71 - Além de outros casos previstos nesta Constituição, compete privativamente à Assembléia Legislativa:

(...)

V - autorizar o Governador e o Vice-Governador do Estado a se ausentarem do País e do Estado, por período superior, respectivamente, a quinze e trinta dias;  
(...)

Art. 104 - O Governador e Vice-Governador não poderão, sem licença da Assembléia Legislativa, ausentar-se do País e do Estado, por período superior, respectivamente, a quinze e trinta dias, sob pena de perda do mandato.

No âmbito municipal, dispõe a Lei Orgânica do Município de Paulo Afonso: Chefe do Executivo nas esferas federal e estadual, respectivamente, vejamos:

LOM.

Art. 35 - Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as atribuições, dentre outras:

(...)

V - conceder licença ao Prefeito, ao vice-Prefeito e aos Vereadores;



VI - autorizar o Prefeito a ausentar-se do município, por mais de 20 (vinte) dias, por necessidade do serviço, bem como sua saída do País;

(...)

Art. 64 - O Prefeito e o Vice-Prefeito, quando no exercício do cargo não poderão, sem licença da Câmara Municipal, ausentar-se do Município por período superior a 20 (vinte) dias, sob pena de perda do cargo ou mandato.

§ 1º - O Prefeito regularmente licenciado terá direito a perceber a remuneração, quando:

I - impossibilidade de exercer o cargo, por motivo de doença devidamente comprovada;

(...)

Verifica-se, portanto, que tanto a Constituição Federal, quanto a Constituição Estadual, estabelecem a necessidade de autorização da Casa Legislativa para que a ausência do Chefe do Executivo seja regular, quando o prazo for superior a 15 (quinze) dias, pois, nesse caso, é necessário verificar-se a conveniência do interesse público. No âmbito municipal, a LOM estabelece o prazo de ausência superior a 20 (vinte) dias.

Analizando detidamente a Lei Orgânica do Município de Paulo Afonso, conforme os dispositivos acima expostos, constata-se que no inciso V do art. 35 fala-se em “concessão de licença” a ser concedida pela Câmara Municipal de Vereadores ao Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores; enquanto o inciso VI do mesmo artigo, dispõe acerca da “autorização de ausência” do Município ou do País para o Prefeito.

Perceptível, portanto, que a Lei Maior do Município de Paulo Afonso estabelece, em seu art. 35, V, a competência privativa da Câmara de Vereadores de Paulo Afonso para conceder LICENÇA ao Prefeito.

Assim, qualquer licença, inclusive a médica, deve ser requerida pelo Chefe do Poder Executivo e apreciada pelo Poder Legislativo, cabendo ao Plenário deliberar a causa, valorando os motivos do pedido de licença, podendo concedê-la ou negá-la, porquanto o Prefeito possui o direito ao pedido de licença, mas não o direito subjetivo à sua concessão.

Inclusive, acerca da necessidade da autorização da Casa Legislativa para a concessão de licença médica ao Prefeito, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski do STF, no Recurso Extraordinário 650.898/RS - com repercussão geral - decidiu, *in verbis*:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE . REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13 º SALÁRIO E



TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. (...) **Se ele sai, eventualmente, para tratar de assuntos particulares ou por motivo de saúde, ele precisa de licença da Câmara Municipal.**

No mesmo julgamento, o Sr. Ministro Relator Luís Roberto Barroso, decidiu sobre a possibilidade do legislador ordinário prever situações de afastamento do cargo político:

(...) Mais ainda: eles exercem cargos cuja delimitação temporal é estabelecida por normas constitucionais, que não contemplam, em princípio, interrupções ou intervalos. Todavia, essa inafastável diferença de regime jurídico não constitui impedimento absolutamente intransponível a algum grau de conformação, pelo legislador ordinário, desde que fundada, como deve ocorrer de um modo geral nas atuações conformadoras, em causas justificáveis. Aliás, o próprio texto constitucional, no art. 56, II e § 1º, admite situações de afastamentos de deputados e senadores, prevendo hipóteses de convocação de suplentes respectivos. Embora não haja previsão constitucional semelhante para os titulares do Poder Executivo, não se poderia negar ao legislador ordinário a possibilidade de regular certas situações de afastamento dessas autoridades. Por exemplo, em caso de doença ou de maternidade. Da mesma forma, não se mostra incompatível com a Constituição que o legislador ordinário assegure a essas mesmas autoridades algum período de descanso, por tempo e periodicidade razoáveis, que, ainda que com outra denominação, tenha natureza de férias.

Destarte, o legislador ordinário assegurou a possibilidade do Prefeito Municipal de Paulo Afonso requerer o seu afastamento para tratar de saúde, mediante requerimento de licença à Câmara Municipal de Vereadores, conforme retro mencionado.

Em consequência lógica, o art. 64, § 1º, I, da Lei Orgânica do Município de Paulo Afonso determina que o Prefeito REGULARMENTE LICENCIADO terá direito a perceber a remuneração, quando houver impossibilidade de exercer o cargo, por motivo de doença devidamente comprovada.

Inconteste a necessidade de concessão de licença (médica) pela Casa Legislativa Municipal ao Chefe do Poder Executivo, sendo o preenchimento deste requisito necessário para que esteja regularmente afastado e receba o seu subsídio, o que não se verifica no caso em análise.

Deveras, pela leitura dos documentos juntados aos autos (evento nº 411165127), o Prefeito de Paulo Afonso apenas comunicou à Câmara Municipal de Vereadores o seu afastamento do cargo, em 18 de abril de 2023, sem qualquer pedido de apreciação e deferimento de autorização: “



*estarei me afastando do cargo de Prefeito Municipal de Paulo Afonso, pelo período de 30 (trinta) dias, conforme atestado médico em anexo".* Em 17 de maio de 2023 o afastamento foi informado pelo prazo de 90 (noventa) dias. Em 15 de agosto de 2023, foi informado o afastamento pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, com término em 12 de dezembro de 2023, conforme consta no evento nº 411165131.

Portanto, o Sr. Luiz de Deus está irregularmente licenciado desde 18 de abril de 2023, uma vez que não apresentou requerimento de concessão de autorização, tampouco a Câmara de Vereadores, mediante o seu Presidente, tenha praticado os atos necessários para deliberação e concessão da licença.

Digno de nota, o prefeito municipal de Paulo Afonso é equiparado a empregado para fins de enquadramento como segurado obrigatório da Previdência Social (regime geral, RPPS), conforme inteleção do art. 11, I, "h" da Lei n. 8.213/1991, já que não está vinculado a regime próprio de previdência social, posto que inexistente o regime próprio (RPPS) na municipalidade.

Realmente, o Supremo Tribunal Federal no Leading Case RE nº 626837 do Tema 691 (com repercussão geral), firmou a seguinte tese: *"Incide contribuição previdenciária sobre os rendimentos pagos aos exercentes de mandato eletivo, decorrentes da prestação de serviços à União, a estados e ao Distrito Federal ou a municípios, após o advento da Lei nº 10.887/2004, desde que não vinculados a regime próprio de previdência".*

O Prefeito, como agente político, é segurado obrigatório da previdência social, devendo contribuir para o Regime Geral de Previdência Social (INSS), na hipótese de não haver regime próprio de previdência no Município, o que ocorre no presente caso.

A mesma lei equipara os órgãos e entidades da administração pública (art. 14, I) como empresa e garante o direito ao auxílio doença ao segurado a partir do 16º dia de afastamento da atividade laboral e enquanto assim permanecer (art. 60, Lei n. 8.213/1991). Nesse sentido, me alinho ao entendimento do STF quanto ao reconhecimento como segurado obrigatório da Previdência Social do exercente de mandato eletivo municipal (ARE 1087451), também objeto de julgamento em sede de repercussão geral (tema 691, RE 626837), cuja tese restou assim fixada: *"Incide contribuição previdenciária sobre os rendimentos pagos aos exercentes de mandato eletivo, decorrentes da prestação de serviços à União, a estados e ao Distrito Federal ou a municípios, após o advento da Lei nº 10.887/2004, desde que não vinculados a regime próprio de previdência."*

Na mesma senda, a Instrução Cameral n. 007/2005 do TCM-BA: *"DEVE OCORRER COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO PRÉVIDENCIÁRIA SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS DETENTORES DE MANDATO ELETIVO MUNICIPAL, EM CUMPRIMENTO AO QUANTO DETERMINA A LEI Nº 10.887 DE 18 DE JUNHO DE 2004, QUE CRIA A OBRIGATORIEDADE DE CONTRIBUIÇÃO PRÉVIDENCIÁRIA POR PARTE DOS AGENTES POLÍTICOS",* senão vejamos:

(...) DEVE OCORRER COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO PRÉVIDENCIÁRIA SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS DETENTORES DE MANDATO ELETIVO MUNICIPAL, EM CUMPRIMENTO AO QUANTO DETERMINA A LEI Nº 10.887 DE 18 DE JUNHO DE 2004, QUE CRIA A OBRIGATORIEDADE DE CONTRIBUIÇÃO PRÉVIDENCIÁRIA POR PARTE DOS AGENTES POLÍTICOS. A Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social, também classifica o



agente político não vinculado a regime próprio de previdência social, como segurado obrigatório do Regime Geral, conforme redação do seu art. 11, I, “h”. Sendo assim, o vereador, na condição de segurado obrigatório do RGPS, ao licenciar-se por motivo de doença das suas funções, após o 15º (décimo quinto) dia, deve pleitear o correspondente auxílio junto ao INSS, cabendo à Câmara o pagamento integral dos seus subsídios correspondente aos primeiros quinze dias, de acordo com a dicção do art. 60, §3º, da Lei nº 8.213/91. (...) Logo, a partir do décimo sexto dia, o vereador, não vinculado a regime próprio, perceberá o auxílio-doença do RGPS, no valor correspondente a 91% (noventa e um por cento) do salário benefício (art. 61, *caput*, da Lei nº 8.213/91).

Segundo a dicção legal, o 1º acionado, uma vez regularmente licenciado, terá direito ao benefício no valor correspondente a 91% do salário benefício (art. 61, *caput*, Lei n. 8.213/1991), cabendo ao município suportar o pagamento da diferença, até o limite do subsídio, como autoriza o art. 63 da Lei n. 8.213/1991 e a LOM no art. 64, §1º, I.

A rigor, a Casa Legislativa, ao receber o 1º comunicado de afastamento por 30 dias do 1º acionado em 18/04/2023, deveria, nos termos do art. 35, V, da LOM, ter decidido a respeito da licença, sobretudo para que possibilitasse ao 1º acionado requerer junto ao INSS o benefício do auxílio doença, atualmente denominado auxílio por incapacidade temporária, evitando ônus ao erário municipal, ao menos quanto à parte do subsídio que deve ser suportada pela autarquia previdenciária federal. Entendo que o pagamento da diferença até o limite do subsídio, autorizada pelo art. 63 da Lei n. 8.213/1991 e a LOM no art. 64, §1º, I também deve ser objeto de deliberação da Casa Legislativa, efetivando a atribuição do art. 35, XXI da LOM.

E como visto alhures, em precedente firmado na sistemática da repercussão geral (tema 484, RE paradigma 650898/RS), consta no voto do Min. Ricardo Lewandowski que, se o prefeito, “*sai, eventualmente, para tratar de assuntos ou por motivo de saúde, ele precisa de licença da Câmara Municipal.*”

Nessa toada, somente em 16/08/2023 é que o Presidente da Casa Legislativa despachou no sentido de dar ciência aos demais edis e para submeter o pedido do 1º acionado à votação, conforme cota no Id 411165131.

Esclareço que a apreciação ou não do pedido de licença do 1º acionado, por se tratar de matéria *interna corporis* da Câmara de Vereadores, não se submete a controle jurisdicional, seja por não ser objeto do feito, seja por respeito à preservação da harmonia e à separação dos poderes, nos termos do precedente STF RE 1297884. Todavia, tais princípios não afastam a obrigação do Presidente do Poder Legislativo Municipal observe o regramento legal quanto à concessão ou não da referida licença.

Desta forma entendo que deve o presidente da Câmara Municipal comparecer ao feito prestando as informações necessárias para melhor esclarecer a questão submetida a este juízo.

Não obstante os atestados médicos indiquem o afastamento das atividades laborais do 1º acionado, inclusive por ensejar risco à sua incolumidade física (possibilidade de quedas decorrente de seu estado de saúde, Id 411165131), os autores trazem aos autos, notadamente no bojo da inicial, registro fotográfico que evidencia a presença do 1º acionado em encontros políticos e reuniões de trabalho, neles presentes outros agentes políticos, cujos nomes o registro



é despiciendo.

Dito isto, concluo, em juízo de cognição sumária, que:

- a) o 1º acionado não foi regularmente licenciado do cargo de prefeito municipal por motivo de saúde, ante a ausência de autorização expressa do Poder Legislativo nesse sentido, conforme preceitua o art. 35, V da LOM (**probabilidade de existência do direito alegado pelo demandante, ou seja, a fumaça do bom direito**);
- b) o 1º acionado permanece exercendo o mandato de prefeito, visto que mantém suas atividades habituais, mesmo diante da indicação médica de afastamento laboral constante nos atestados, inclusive com risco à sua integridade física, já que sujeito a risco de desequilíbrio significativo e risco elevado de quedas (atestado Id 411165131).
- c) a existência de fortes indícios de **lesão ao patrimônio público municipal**, visto que o 1º acionado, não obstante tenha comunicado o afastamento por motivo de saúde e o tenha feito por 3 vezes consecutivas, não obteve a licença formal por parte da Câmara de Vereadores, restando violado o art. 35, V da LOM (**perigo da demora** )

Assim, encontram-se satisfeitos os requisitos da tutela antecipada de urgência previstos no art. 300 do CPC e da concessão de liminar em sede de ação popular prevista no §4º do art. 5º da Lei n. 4.717/1965, configurando víncio de forma (art. 2º, "b" da Lei n. 4.717/1965), consistente na omissão de formalidade indispensável à existência do ato (ausência de concessão da licença pela Câmara de Vereadores), nos termos do art. 2º, "b", p. único da Lei n. 4.717/1965, o que fulmina de nulidade o afastamento do 1º acionado sem a indispensável autorização da Casa Legislativa.

De fato, verifica-se, para além dos argumentos acima narrados, **o perigo da demora** em razão do prejuízo ao erário acarretado pelo atual pagamento concomitante de dois subsídios de Prefeito, o qual, segundo o art. 2º da Lei Municipal nº 1.354/2017, é no valor de R\$ 33.763,00 (trinta e três mil, setecentos e sessenta e reais reais), totalizando R\$ 67.526,00 (sessenta e sete mil, quinhentos e vinte e seis reais) mensalmente aos cofres públicos.

Ressalte-se, apenas para fins de registro, que o valor do subsídio do Prefeito de Paulo Afonso é um dos maiores do País, superior, inclusive, ao do Governador da Bahia, que, de acordo com art. 1º, I, da Lei Estadual nº 14.410/2021, é no valor de R\$ 23.516,60 (vinte e três mil, quinhentos e dezesseis reais e sessenta centavos).

Pontue-se, ainda, ser público e notório, inclusive pelas postagens realizadas pela própria Prefeitura Municipal de Paulo Afonso em suas redes sociais, além das diversas matérias jornalísticas publicadas na rede mundial de computadores, que o Município enfrenta uma grave crise financeira, com adoção de medidas administrativas para reduzir o custeio de cada Secretaria e equilibrar os gastos públicos.

Contraproducente, portanto, buscar meios de redução dos gastos públicos por um lado e por outro permanecer realizando o pagamento de dois subsídios de Prefeito, sem que o Prefeito afastado tenha, sequer, obtido autorização da Casa Legislativa para isso. E, ainda que houvesse a autorização, não caberia ao Município arcar com o pagamento integral do Chefe do Executivo em licença médica, porquanto apenas pagaria a complementação da diferença entre o auxílio doença pago pelo INSS e o subsídio que faz jus.

Cediço que para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso e o bloqueio de contas, em observância ao princípio da concentração dos poderes de execução do juiz.



Quanto à responsabilidade pelo pagamento da multa por dia de descumprimento de decisão judicial, o Professor Leonardo José Carneiro da Cunha preconiza que para conferir efetividade ao comando judicial, cabe, portanto, a fixação de multa, com esteio no § 4º do art. 461 do CPC, a ser exigida do agente público responsável. Justifica seu posicionamento aduzindo que é "possível admitir a fixação da multa ao agente público, fazendo prevalecer o princípio da efetividade, erigido a uma garantia constitucional".

Vejamos o que dispõe o art. 461 do Código de Processo Civil:

Art. 461. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

(...)

§ 5º Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial.

Nesta mesa vereda, confira-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

EMENTA PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER. ASTREINTES . VALOR. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. FIXAÇÃO CONTRA AGENTE PÚBLICO. VIABILIDADE. A **cominação de astreintes prevista no art. 11 da Lei no 7.347/85 pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais** . 3. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (Superior Tribunal de Justiça RECURSO ESPECIAL No 1.111.562 - RN (2008/0278884-5) (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. EXECUÇÃO DE MULTA DIÁRIA IMPOSTA À PRÓPRIA AUTORIDADE COATORA E AO ENTE FEDERATIVO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO AGENTE PÚBLICO. 1. Conforme jurisprudência deste Tribunal Superior, inexiste óbice a que as astreintes possam também recair sobre a autoridade coatora recalcitrante que, sem justo motivo, cause



embaraço ou deixe de dar cumprimento à decisão judicial proferida no curso da ação mandamental. 2. Assim, o agente público que participou da relação processual mandamental detém legitimidade para figurar no polo passivo da pretensão que visa à execução das astreintes. 3. Agravo interno não provido. (STJ - AgInt no REsp: 1405170 PR 2013/0319088-6, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 11/06/2019, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/06/2019)

Ademais, o artigo 11 da Lei nº 7.347/85 autoriza o direcionamento da multa cominatória destinada a promover o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer estipulada no bojo de ação civil pública não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes públicos responsáveis pela efetivação das determinações judiciais.

Essa solução ajusta-se à norma do §6º, do artigo 37, da Constituição Federal, que não exclui a responsabilidade pessoal do agente público que age com dolo ou culpa. A ordem judicial dirigida a determinado ente da Administração Pública, pressupõe a identificação do servidor responsável pelo seu cumprimento e, de conseqüente, é inquestionável a conduta ilícita do destinatário, que não a implementa ou a executa, sem justa causa.

Esta responsabilidade pessoal do gestor é a interpretação mais justa e coerente que se pode fazer do ordenamento, pois não se afigura razoável no caso em tela que o ente público seja punido em caso de inércia ou recalcitrância do agente que o representa em cumprir a determinação judicial.

Ressalte-se ainda que perfeitamente aplicável o art. 11 da Lei de Ação Civil Pública na presente ação popular, em razão do microssistema do processo coletivo.

## DISPOSITIVO.

Ante o exposto, ante a ilegalidade e lesão ao erário apontadas no caso em comento, **DEFIRO O PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA EM SEDE LIMINAR** para :

1) determinar ao prefeito em exercício, 2º acionado, Sr. Marcondes Francisco dos Santos, e ao Município, que **procedam à suspensão integral e imediata ( 24H )** do pagamento do subsídio do 1º acionado, Sr. Luiz Barbosa de Deus, até ulterior deliberação deste juízo ou enquanto o 1º acionado não retornar ao exercício do cargo de prefeito, uma vez que a licença médica usufruída pelo 1º acionado não foi regularmente autorizada pela Câmara Municipal de Vereadores de Paulo Afonso, nos termos dos arts. 35, V e 64, §1º, I da LOM, devendo aquele ( 2º acionado ) juntar aos autos o ato administrativo para comprovação da suspensão do pagamento do subsídio no prazo de 24 horas, sob **pena de multa diária** imposta PESSOALMENTE ao Chefe do Poder Executivo em exercício ( Sr. Marcondes Francisco dos Santos ), no valor de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)** em caso de descumprimento;

2) Advertir ao 2º acionado, Sr. Marcondes Francisco dos Santos, que, em caso de descumprimento e contumácia, poderá lhe ser ainda imputado o **crime de responsabilidade** (art. 1º, XIV, Decreto-Lei n. 201/67); a possibilidade de **representação pela intervenção estadual** no município (art. 35, IV, da Constituição de 1988 c/c art. 65, IV da Constituição do Estado da Bahia) e a tipificação de **ato de improbidade administrativa** (art. 10, I, Lei n.



8.429/1992).

Uma vez que os acionados já foram intimados para manifestação prévia acerca do pedido liminar (certidões lds 411921334 e 412119323), citem-se os demandados para, querendo, apresentarem contestação, no prazo de 20 (vinte) dias, nos termos do art. 7, § 2º, IV, da Lei nº 4717/65, inclusive por meio eletrônico (PJe), consoante previsão do art. 5º da Lei n. 11.419/2006.

Intime-se o 3º autor Marconi Daniel Melo Alencar para que apresente, no prazo de 72 horas, cópia do seu título de eleitor, de modo a comprovar a sua capacidade eleitoral ativa e, portanto, sua condição de cidadão para fins de legitimação processual ativa, sob pena de ser excluído do polo ativo do feito.

Intime-se também o Presidente da Câmara de Vereadores de Paulo Afonso para que, no prazo de 72 horas, informe ao juízo acerca da existência ou não de deliberação da casa de edis a respeito das comunicações de afastamento apresentadas pelo 1º acionado e, em havendo, o inteiro teor do quanto deliberado.

Intime-se ainda o Ministério Público, via PJe, para intervir no feito e apresentar parecer (arts. 6º, §4º; 7º, I, “a”; §1º da Lei n. 4.717/1965).

Expeça-se ofício ao Tribunal de Contas dos Municípios, com cópia desta decisão e informando chave de acesso que possibilite o acesso à íntegra destes autos via PJe.

Custas devidas ao final do processo, com esteio no art. 10 da Lei n. 4.717/1965.

Determino à secretaria do juízo que providencie a retificação do valor da causa no PJe, de modo a constar o importe de R\$ 197.820,24 como requerido pelos autores.

Confiro à presente decisão força de mandado.

Cumpridas as determinações supra, retornem os autos conclusos, com ou sem manifestação das partes e do *parquet*.

P. R. I. C.

Paulo Afonso-BA, 7 de outubro de 2023.

**CLAUDIO SANTOS PANTOJA SOBRINHO**

Juiz de Direito





Assinado eletronicamente por: CLAUDIO SANTOS PANTOJA SOBRINHO - 09/10/2023 08:47:54  
<https://pje.ijba.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23100908475326800000401014624>  
Número do documento: 23100908475326800000401014624

Num. 413572906 - Pág. 15