



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

AUTOS Nº 0632438-78.2019.8.04.0001.
ÓRGÃO JULGADOR: TERCEIRA CÂMARA CÍVEL.
RELATORA: DRA. MIRZA TELMA DE OLIVEIRA CUNHA.
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL.
VARA DE ORIGEM: 2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA.
APELANTE: JOSÉ MELO DE OLIVEIRA.
APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PENSÃO ESPECIAL – EX-OCUPANTE DE CARGO DE CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DESVIRTUAMENTO – IMPOSSIBILIDADE – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – EXTINÇÃO DA AÇÃO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO – PRECEDENTE DESTA CÂMARA – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

- Na hipótese vertente, o Graduado *Parquet*, ao intentar ação civil pública, não buscou qualquer responsabilização em razão de ato danoso praticado, mas sim a cessão do pagamento da pensão especial conferida, com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição Estadual que servem de fundamento para a sua concessão;
- Disso decorre ter sido a ação civil pública inapropriadamente utilizada como sucedâneo de ação que se destina ao controle concentrado de constitucionalidade, procedimento vedado pela jurisprudência do Pretório Excelso (Reclamação n.º 19.662/MT). No mesmo sentido, precedente desta Terceira Câmara Cível: Apelação Cível n.º 0604591-04.2019.8.04.0001;
- Apelação conhecida e provida para acolher a preliminar de inadequação da via eleita e extinguir o feito sem resolução do mérito.

ACÓRDÃO.

Vistos, discutidos e relatados estes autos de Apelação Cível nº 0632438-78.2019.8.04.0001, ACORDAM os Desembargadores que integram a Terceira Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Amazonas, por unanimidade de votos, **em conhecer do recurso para lhe dar provimento**, nos termos do voto da Relatora, que passa a integrar o julgado.

Manaus – Amazonas.

Desembargador Airton Luís Corrêa Gentil
Presidente

Dra. Mirza Telma de Oliveira Cunha
Relatora
Juíza de Direito Convocada - Portaria nº 723/2021 - PTJ

Apelação Cível 0632438-78.2019.8.04.0001

MTC/RGM

- Página 1 de 7 -



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

VOTO

I. Relatório.

Trata-se de recurso de apelação cível interposto por José Melo de Oliveira, contra sentença proferida pelo Juízo de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Manaus, que julgou procedente a ação civil pública apresentada, a fim de declarar a nulidade do Processo Administrativo n. 005.0002000.2017 (Despacho Governamental s/n de 09/08/2017, reconhecendo a não configuração de direito adquirido ao autor. Determinou, ainda, a extinção da obrigação do Estado do Amazonas em pagar o referido subsídio, em virtude do não reconhecimento do direito adquirido pelo requerido, sob suporte do revogado art. 278 da Constituição do Estado do Amazonas. Por fim, declarou a inconstitucionalidade das Emendas Constitucionais n. 01/1990, 54/2005, 57/2006, 60/2007 e art 2º da 75/2011.

Em razões recursais (fls.265/287), sustenta o Apelante, em síntese, que a sentença recorrida merece reforma, porquanto deixou de aplicar o melhor direito. Pontua, por primeiro, acerca da inadequação da via eleita, qual seja a ação civil pública, realçando entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal quanto à impossibilidade de se utilizar tal instrumento processual como forma de se promover controle genérico de constitucionalidade, entendendo ser esta a situação dos autos. Aponta as decisões proferidas pelo STF no julgamento das reclamações n. 1.503 e n. 3.237 como precedentes acerca do tema e que devem ser observados no presente julgamento. No mesmo sentido, aduz que o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência consolidada acerca da impossibilidade de se promover controle difuso de constitucionalidade no bojo de ação civil pública. Pede, nesses termos, pelo acolhimento da preliminar, com a consequente extinção do feito ante a inadequação da via utilizada. Afirma a ocorrência de cerceamento de defesa em virtude do julgamento antecipado da lide, porquanto não foi oportunizada a produção da prova oral e testemunhal pleiteadas. No mérito, assevera que a pensão especial questionada foi concedida quando ainda vigia o dispositivo autorizador posto na Constituição do Estado do Amazonas, entendendo estar configurado o direito adquirido do Apelante, na forma do art. 5º, XXXVI, da CRFB, ainda que a norma tenha sido posteriormente revogada.

Apelação Cível 0632438-78.2019.8.04.0001

MTC/RGM

- Página 2 de 7 -



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

Pugna, desse modo, pelo conhecimento e provimento do recurso, com a reforma da sentença recorrida.

Em contrarrazões de fls. 317/354, o Apelado rechaça a argumentação aduzida pelo Apelante, pontuando, inicialmente, a inocorrência de cerceamento da ampla defesa e contraditório, uma vez que a matéria seria unicamente de direito, razão pela qual seria dispensável até mesmo a intervenção de *amicus curiae*, haja vista a desnecessidade de produção de prova testemunhal. Ressalta a necessidade de não recebimento do apelo com efeito suspensivo, posto que o julgamento foi realizado em harmonia com a jurisprudência pacífica do STF, havendo, inclusive, possibilidade de dano ao erário. Defende a adequação da via eleita, visto que a declaração de inconstitucionalidade em questão é causa de pedir sem a qual não se faz possível a declaração de nulidade do ato administrativo questionado, bem como ressalta a competência da Vara da Fazenda Pública. Sustenta a imprescritibilidade do ato nulo e, no mérito, a inexistência de direito adquirido do Apelante. Dispõe acerca da inconstitucionalidade das emendas constitucionais do Estado do Amazonas de nº 01/1990, 54/2005, 57/2006, 60/2007, que introduziram e modificaram o art. 278, caput, e parágrafos da Constituição do Estado do Amazonas, assim como do art. 2º da emenda constitucional nº 75/2011, que especificou o direito adquirido pelos ex-governadores. Alega que os mencionados dispositivos violam o princípio da separação dos poderes insculpido no art. 2º da CRFB; instituem inconstitucionalmente subsídio para sujeito que não ocupa cargo público, desprovido de título jurídico que o apoie e que não encontra parâmetro federal de suporte. Discorre acerca da ofensa ao art. 37, XIII, da CRFB, e, por fim, sobre a violação dos princípios republicano, da impessoalidade e da moralidade. Pugna, nesses termos, pelo desprovimento do recurso, com a manutenção de sentença recorrida.

Instado a se manifestar, o Graduado Órgão Ministerial, às fls.372/402, opinou, na qualidade de *custos legis*, pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

Eis o breve relatório.

II. Voto.

Conheço da pretensão recursal, uma vez que presentes os

Apelação Cível 0632438-78.2019.8.04.0001

MTC/RGM

- Página 3 de 7 -



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

pressupostos de admissibilidade para tanto.

Antes de adentrar à análise do mérito recursal, afigura-se imprescindível apreciar as questões preliminares suscitadas pelo Apelante, dentre as quais, passo primeiramente a dispor acerca da arguição de inadequação da via da ação civil pública para dirimir a questão controvertida posta sob exame.

À propósito, a Lei n. 7.347/85 que disciplina a ação civil pública estabelece as seguintes premissas:

“Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as **ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:**

[...]

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

[...]

VIII – ao patrimônio público e social.

Art. 3º. A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Art. 16. **A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator**, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”

A questão principal que gira em torno da prejudicial de mérito ora sob análise diz respeito à impossibilidade de se utilizar ação civil pública como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade.

Quanto ao ponto, há precedente da Suprema Corte (Reclamação 19.662/MT), que guarda estreita semelhança com a situação ora discutida. Confira-se, por oportuno, a ementa do referido julgado:

EMENTA Constitucional e Processual Civil. Reclamação constitucional. Subsídio mensal e vitalício pago a ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo. Ação civil pública. Contorno de ação direta de inconstitucionalidade. Usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Reclamação julgada procedente. 1. A ausência de identidade entre os atores elencados como responsáveis pela prática dos atos lesivos ao patrimônio público e aos princípios da Administração Pública na narrativa apresentada na peça vestibular da ação civil pública e aqueles indicados para integrar o polo passivo da lide, bem como a constatação de que o adimplemento do benefício está fundamentado em ato normativo geral editado pelo Poder Legislativo do Estado do Mato Grosso e que o pedido de cessação do pagamento do benefício está fundamentado em normas constitucionais evidenciam a pretensão final da ACP de que se declare a inconstitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda à Constituição estadual nº 22/2003, esvaziando a eficácia da referida norma. 2. A pretensão deduzida nos autos da ação civil pública está dissociada da natureza típica das ações de responsabilização cível; se destina, antes, a dissimular o controle abstrato de constitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda nº 22/2003 à Constituição do Estado do Mato Grosso, que, ao extinguir a pensão

Apelação Cível 0632438-78.2019.8.04.0001

MTC/RGM

- Página 4 de 7 -



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

vitalícia paga aos ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo estadual, assegurou a manutenção do pagamento àqueles que já houvessem adquirido o direito de gozar o benefício. 3. Há usurpação da competência do STF inscrita no art. 102, I, a, da CF/88 quando configurado o ajuizamento de ação civil pública com o intento de dissimular o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo estadual em face da Constituição Federal. 4. Arquivamento da ação civil pública, ante a ausência de legitimidade ativa ad causam do Parquet estadual para propor ação direta de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte, nos termos do art. 103 da CF/88. Precedentes. 5. Reclamação julgada procedente para cassar a decisão que julgou procedente o pedido formulado nos autos da ação civil pública, declarar a incompetência do juízo de primeira instância e determinar o arquivamento da ação.

(STF - Rcl 19662, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017). – original sem grifos –

No caso vertente, a pretensão do *Parquet* com a propositura da ação civil pública, conforme se extrai da peça vestibular, foi (fls.25/26):

"[...]

4. Que declare **nulo de pleno direito**, diante da invalidação superveniente, o **Processo Administrativo nº 005.0002000.2017 (Despacho Governamental s/n de 09/08/2017)** que concedeu, com base no suprimido art. 278 – caput e parágrafos – da Constituição do Estado do Amazonas, Pensão Especial ao ex-Governador, **José Melo de Oliveira**, pelos motivos de direito expostos nesta peça exordial;

5. Que reconheça a não configuração de Direito Adquirido ao Sr. **José Melo de Oliveira**, tendo em vista a manifesta nulidade do ato administrativo combatido e da manifesta inconstitucionalidade da criação do referido subsídio (Pensão Especial);

6. Que, por consequência lógica, **determine a extinção da obrigação do Estado do Amazonas em pagar o referido subsídio, com base no suprimido art. 278 da Constituição do Estado do Amazonas, ao ex-governador José Melo de Oliveira;**

7. Que julgue, de forma incidente, pelos motivos expostos, a inconstitucionalidade das **Emendas Constitucionais nº 01/1990, 54/2005, 57/2006, 60/2007 e Art. 2º da 75/2011** que introduziram e modificaram o texto do suprimido art. 278, caput e parágrafos, da Constituição do Estado do Amazonas, bem como garantiram indevidamente Direito Adquirido aos subsídios concedidos ao ex-governador José Melo de Oliveira após a supressão do dispositivo legal;"

No entanto, ocorre que a ação civil pública estatuída pela Lei n. 7.347/85, como bem elucidado pelo eminente Ministro Dias Toffoli no voto que conduziu o acórdão proferido na Reclamação n. 19.662/MT, que restou acompanhado à unanimidade pelos demais membros da 2ª Turma da Corte Suprema, tem por objeto, conforme posto no art. 3º do instrumento legislativo em destaque, *"a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer"*, sendo certo, ainda, nos moldes do art. 16 do mesmo diploma legal, que *"a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator"*.

Note-se, porém, que a argumentação expendida pela ilustre promotora de justiça não imputa ao Apelado a concorrência na pratica de atos que

Apelação Cível 0632438-78.2019.8.04.0001

MTC/RGM

- Página 5 de 7 -



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

acabaram por violar os dispositivos da Constituição da República indicados, apoiando-se, quase que exclusivamente, na alegada inconstitucionalidade das emendas à Constituição do Amazonas de nº 01/1990, 54/2005, 57/2006, 60/2007, que introduziram e modificaram o art. 278, *caput*, e parágrafos, assim como do art. 2º da emenda constitucional nº 75/2011, que, ao extinguir a pensão especial em questão, trouxe a ressalva quanto ao direito adquirido pelos ex-governadores que já gozavam de tal benefício.

Ressalte-se, pois, que o desenvolvimento das teses postas na inicial, e mesmo nas contrarrazões ao presente apelo, atrelam-se as variadas formas de violação que o agente ministerial entende terem sido perpetradas por ocasião da edição das já indicadas alterações constitucionais estaduais em face do texto da Constituição da República, sendo certo, dessa forma que o afastamento das normas impugnadas, por si só, já se demonstra suficiente para cessar o pagamento da quantia combatida ao Apelante e aos demais beneficiários, tendo em vista que já não mais subsistiria o fundamento legal para sua concessão.

Portanto, evidencia-se nitidamente que a pretensão deduzida na presente ação civil pública foge diametralmente da natureza de tal instrumento processual, porquanto não busca, por qualquer aspecto, a responsabilização civil em decorrência de determinado fato danoso, sendo certo, ainda, que os efeitos perseguidos pelo pronunciamento judicial mais se aproximam do procedimento inerente às ações que buscam a efetivação do controle concentrado de constitucionalidade.

Nesse contexto, salutar destacar trecho do voto proferido pela eminente Min. Cármen Lúcia no bojo do julgamento da Reclamação 19.662/MT, no qual deixou clara a inadequação da utilização da via da ação civil pública em situações tais quais a ora em discussão:

[...] A inicial da ação revela a tentativa de expurgar, pela via transversa, norma da Constituição estadual pela qual prevista a persistência do pagamento de subsídios mensais e vitalícios já efetivados. O pedido incidental deduzido na ação, se atendido, extrairia por completo o conteúdo normativo do preceito constitucional impugnado, resultado que somente poderia ser alcançado se a pretensão fosse deduzida na via do controle concentrado de constitucionalidade. Disso decorre ter sido a ação civil pública inapropriadamente utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, procedimento vedado pela jurisprudência deste Supremo Tribunal [...] – original sem grifos –

Assim sendo, conquanto não se olvide a pertinência da discussão trazida às barras da Justiça e sua repercussão perante a sociedade posta, é de se

Apelação Cível 0632438-78.2019.8.04.0001

MTC/RGM

- Página 6 de 7 -



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

reconhecer que a via da ação civil pública não se presta a exercer controle tão drástico quanto o proposto, podendo-se dispor, na miríade de instrumentos processuais ofertados pela legislação vigente, de procedimento adequado e capaz de entregar, de acordo com o caso em análise, pronunciamento jurisdicional íntegro e em acordo com as balizas da lei.

Acerca do tema, esta egrégia Terceira Câmara Cível deste Sodalício já se pronunciou, confira-se:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PENSÃO ESPECIAL DE EX-GOVERNADOR - INCONSTITUCIONALIDADE - INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - DESVIRTUAMENTO DA ACP - IMPOSSIBILIDADE - PRECEDENTES STF - RCL 19.662/MT - RECURSO CONHECIDO E PROVIDO - AÇÃO EXTINTA SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

- O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Reclamação 19.662 do Mato Grosso, reiterou seu entendimento acerca da impossibilidade de se lançar mão de ação civil pública como instrumento inadequado de controle concentrado de constitucionalidade;

- A eminente Min. Cármen Lúcia destacou naquela assentada que “a inicial da ação revela a tentativa de expurgar, pela via transversa, norma da Constituição estadual pela qual prevista a persistência do pagamento de subsídios mensais e vitalícios já efetivados. O pedido incidental deduzido na ação, se atendido, extrairia por completo o conteúdo normativo do preceito constitucional impugnado, resultado que somente poderia ser alcançado se a pretensão fosse deduzida na via do controle concentrado de constitucionalidade. Disso decorre ter sido a ação civil pública inapropriadamente utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, procedimento vedado pela jurisprudência deste Supremo Tribunal [...]”;

- A situação narrada nos presentes autos goza de semelhança impar com aquele posta no precedente indicado, ao passo que o Graduado Órgão Ministerial, ao intentar ação civil pública, não buscou qualquer responsabilização em razão de ato danoso praticado, mas sim a cessão do pagamento da pensão especial conferida, com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição Estadual que servem de fundamento para a sua concessão;

- Recurso conhecido e provido para acolher a preliminar de inadequação da via eleita e extinguir o feito sem resolução do mérito.

(TJ-AM - Apelação Cível n.º 0604591-04.2019.8.04.0001, Relator: Desembargador Aristóteles Lima Thury, Terceira Câmara Cível, julgado em 30/11/2020, DJE 14/12/2020)

Ante o exposto, fincada nas razões expendidas e na jurisprudência colacionada, conheço do apelo para lhe dar provimento, ante o acolhimento da preliminar de inadequação da via eleita suscitada, com a conseqüente extinção do feito sem resolução do mérito, na forma do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

É como voto.

Dra. Mirza Telma de Oliveira Cunha
Relatora

Juíza de Direito Convocada - Portaria nº 723/2021 - PTJ

Apelação Cível 0632438-78.2019.8.04.0001

MTC/RGM

- Página 7 de 7 -