



Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Gabinete do Desembargador Ronnie Paes Sandre

8ª Câmara Cível

AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 6068082-09.2025.8.09.0024

COMARCA DE CALDAS NOVAS

AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE CALDAS NOVAS

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

RELATOR: DESEMBARGADOR RONNIE PAES SANDRE

VOTO

Conforme relatado, trata-se de Agravo de Instrumento interposto pelo **MUNICÍPIO DE CALDAS NOVAS**, em face da decisão proferida pelo MM. Juiz de Direito da 3ª Vara Judicial da comarca de Caldas Novas – GO, Dr. Vinícius de Castro Borges, que, nos autos da Ação Civil Pública (n. 6003957-32.2025.8.09.0024), ajuizada em seu desfavor pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, decidiu nos seguintes termos:

(...) Ante o exposto, com fundamento nos artigos 300 e 537 do CPC, art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/92 e art. 12 da Lei n. 7.347/85, DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA requerida pelo Ministério Público, para SUSPENDER IMEDIATAMENTE o pagamento da Gratificação de Atividade e do Adicional de Representação aos servidores do Município de Caldas Novas, com base na Lei Complementar Municipal nº 247/2025, até ulterior decisão deste Juízo.

Para o caso de descumprimento desta decisão, fixo multa diária de **R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)**, a ser revertida para a conta poupança [000777628755-6](#), agência 1575, CPF 001.275.671-78 (Diego Damasceno Ribeiro), Chave PIX (CNPJ): 5 001.275.671-78, vinculada ao Projeto Destina do Ministério Público do Estado de Goiás, em apoio ao projeto de execução da reforma do Prédio da Administração do Regimento da Cavalaria da Polícia Militar do Estado de Goiás, conforme solicitado pelo MPMGO.

Ressalte-se que, tratando-se de agentes ocupantes de cargos comissionados, a suspensão não gera direito à indenização ou compensação financeira.

Tratando-se de causa que envolve a Fazenda Pública, portanto, de direito indisponível e não havendo ainda legislação que permita a autocomposição por parte do Município, ora requerido, deixo de designar audiência de conciliação, nos termos do artigo 334, § 4º, inciso II, do Código de Processo Civil. Ressalto que em eventual manifestação de interesse das partes, poderá ser agendada audiência de conciliação no curso processual.

Oportunamente, destaco que nada impede que as partes transacionem extrajudicialmente e apresente aos autos minuta de acordo para homologação e efetivo cumprimento. (...).

Irresignado, o ente municipal sustenta a reforma da decisão agravada, pugnano pela revogação da tutela provisória deferida, bem como aduz a ocorrência de perda superveniente do objeto da ação originária, em virtude da revogação da Lei Complementar Municipal nº 247/2025 pela Lei Complementar nº 249/2025.

Não obstante a insurgência recursal deduzida, mister se faz realizar a prévia averiguação da **adequação da via processual eleita na ação originária**, por se tratar de matéria de ordem pública, cognoscível de ofício em qualquer grau de jurisdição.

Na hipótese, observa-se que o Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou a Ação Civil Pública sustentando que o Município de Caldas Novas editou a Lei Complementar nº 247/2025, reproduzindo vícios anteriormente identificados na Lei Complementar nº 21/2014, acrescidos de novas irregularidades, circunstância que perpetua suposta ilegalidade no pagamento da Gratificação de Atividade e do Adicional de Representação aos servidores públicos municipais.

O *parquet* afirma que a Lei Complementar nº 247/2025, ao dispor sobre a regulamentação da Gratificação de Atividade e do Adicional de Representação dos servidores públicos do Município de Caldas Novas conferiu excessiva discricionariedade ao Chefe do Poder Executivo ao permitir a fixação dos percentuais das gratificações por meio de atos infralegais, desprovidos de parâmetros normativos objetivos, o que, em seu entendimento, conduz à sua inconstitucionalidade.

Sustenta, ainda, que a norma teria indevidamente contemplado servidores ocupantes de cargos comissionados como beneficiários da Gratificação de Atividade, bem como instituído adicional remuneratório destinado à retribuição de atividades ordinárias inerentes às atribuições regulares dos cargos públicos.

Argumenta, por fim, que, a despeito da supracitada legislação ampliar as despesas com pessoal, não foi elaborado o correspondente estudo de impacto orçamentário-financeiro, circunstância que, em tese, representa flagrante violação da norma constitucional.

Com fundamento em tais premissas, o Ministério Público formulou, na Ação Civil Pública originária, os seguintes pedidos: a) a declaração incidental de inconstitucionalidade dos art. 2º; art. 5º, §1º, art. 5º, §3º; art. 5º, §4º; art. 5º; § 5º; art. 8º e art. 9º todos da Lei Complementar nº. 247/2025 e b) a imediata suspensão do pagamento de Gratificação de Atividade e Adicional de Representação aos servidores do Município de Caldas Novas, sob pena de incidência de multa diária de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

Todavia, a partir da análise da narrativa fático-processual delineada nos autos, evidencia-se que a Ação Civil Pública foi manejada como instrumento destinado à impugnação direta da constitucionalidade de norma municipal, circunstância que revela inequívoca usurpação do controle concentrado de constitucionalidade.

Com efeito, a pretensão deduzida na demanda de origem não se limita à mera arguição incidental de inconstitucionalidade, mas, ao revés, revela-se como o verdadeiro núcleo da pretensão deduzida, uma vez que a suspensão do pagamento dos acréscimos financeiros instituídos pela legislação municipal constitui consequência lógica e direta da declaração de inconstitucionalidade dos supramencionados dispositivos legais da norma fustigada.

Na prática, a pretensão ministerial consiste na declaração de inconstitucionalidade da mencionada legislação municipal, dissimulada sob a roupagem formal de pedido de obrigação de não fazer, expediente que, todavia, não desnatura a essência da pretensão deduzida, típica do controle abstrato de constitucionalidade, vedado pela via da Ação Civil Pública.

Nesse contexto, cumpre salientar que é pacífico o entendimento jurisprudencial segundo o qual a declaração incidental de inconstitucionalidade somente pode ser admitida em sede de Ação Civil Pública, quando a controvérsia constitucional não se confundir com o pedido principal da demanda.

Entretanto, no caso *sub examine*, mostra-se evidente a indissociável conexão entre os pedidos formulados, porquanto a suspensão dos pagamentos pretendida somente se viabilizaria mediante prévia declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada, circunstância que evidencia verdadeira amalgamação entre a causa de pedir e o pedido principal.

Assim, não se pode admitir que a alegada declaração incidental de inconstitucionalidade configure efetivamente um incidente processual, ainda que formalmente assim qualificada na petição inicial, eis que, na realidade, constitui o cerne da própria pretensão deduzida em juízo, evidenciando a inadequação da via processual eleita.

Tal compreensão encontra sólido respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, conforme precedentes a seguir transcritos:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 05.12.2022 . AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PENSÃO ESPECIAL DE EX-GOVERNADOR.

INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. SUCEDÂNEO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE . EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. REPERCUSSÃO GERAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. ART . 102, § 3º, DA CRFB E 1.035, § 1º, DO CPC. LEI 7.347/1985 . OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. NÃO É POSSÍVEL, NA HIPÓTESE DOS AUTOS, O CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA . PRECEDENTES. (...) 3. Ainda que fosse possível superar tal óbice, verifica-se que o Tribunal de origem decidiu a controvérsia dos autos com apoio na Legislação infraconstitucional pertinente (Lei 7.347/1985), aplicada à moldura fática retratada nos autos (Súmula 279), para concluir pela inadequação da via eleita e pela extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do art . 485, VI, do CPC, o que impede o trânsito do apelo extremo. 4. Ademais, **esta Suprema Corte possui orientação no sentido de que é possível o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública, desde que a alegada inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa, como ocorreu na hipótese.** 5 . Agravo regimental a que se nega provimento. Sem honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985) .(STF - RE: [1383655](#) AM, Relator.: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 03/05/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-05-2023 PUBLIC 10-05-2023). (Grifei).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE . PEDIDO PRINCIPAL. INVIABILIDADE. 1. De acordo com a jurisprudência desta Corte, **"a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -"**, como no caso em análise, pois, nessa hipótese, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental (REsp 1 .569.401/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/03/2016, DJe 15/03/2016). 2 . Hipótese em que que a alegação de inconstitucionalidade da Lei n. 19.452/2016, deduzida pelo MP/GO, confunde-se com o pedido principal da causa, inviabilizando o manejo da presente ação civil pública. 3 . Agravo interno desprovido. (STJ - AgInt no AREsp: [1736396](#) GO [2020/0189602-2](#), Data de Julgamento: 25/04/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/04/2022) (Grifei).

No mesmo sentido, esta Corte de Justiça já se manifestou em hipótese análoga, reconhecendo a inadequação da Ação Civil Pública quando utilizada como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, conforme se verifica do julgado adiante transcrito:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **LEIS MUNICIPAIS. GRATIFICAÇÕES ESPECIAIS. ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUSPENSÃO DE PAGAMENTO. PEDIDO PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE.** 1. A ação civil pública é a via processual adequada para a proteção do patrimônio, dos princípios constitucionais da Administração Pública e para a repressão de atos de improbidade administrativa, ou simplesmente atos lesivos, ilegais ou imorais, conforme expressa previsão no artigo 12, da Lei nº 8.429/92 (de acordo com o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal) e no artigo 3º, da Lei Federal nº 7.347/85. 2. **A declaração de inconstitucionalidade das leis municipais que estabeleceram gratificações especiais, embora deduzido como causa de pedir, atinge todo o pedido principal da presente ação civil pública, o que é inadmissível, em razão de sua utilização como sucedâneo do controle concentrado de constitucionalidade.** Precedentes do Supremo Tribunal Federal e

desta Corte Estadual. Dessarte, in casu, impõe-se a manutenção da sentença vergastada, que julgou extinto o processo sem resolução do mérito por inadequação da via eleita. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA, PORÉM DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA. (Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, 5526629-47.2020.8.09.0160, DESEMBARGADOR JEOVA SARDINHA DE MORAES - (DESEMBARGADOR), 6ª Câmara Cível, julgado em 16/03/2023 22:21:55)

Dessarte, constatando-se a inadequação do instrumento processual eleito pela instituição autora, notadamente no que se diz respeito à forma como foi abordada a questão constitucional, forçoso reconhecer a ausência do interesse processual inicialmente retratado, decorrente da inadequação da via eleita.

Em tais circunstâncias, revela-se imperiosa a aplicação do **efeito translativo recursal**, que autoriza o Tribunal a conhecer, de ofício, de matérias de ordem pública, independentemente de provocação das partes, inclusive para extinguir o processo originário.

Destarte, impõe-se a extinção da ação originária sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inciso VI do Código de Processo Civil.

Na confluência do exposto, por força do efeito translativo recursal, **JULGO EXTINTA**, sem resolução de mérito, a Ação Civil Pública, inscrita sob o protocolo de nº. [6003957-32.2025.8.09.0024](#), com fulcro do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, restando, por conseguinte, **PREJUDICADO** o exame do presente Agravo de Instrumento.

Após realizadas as intimações necessárias, arquivem-se os autos.

É o voto.

Goiânia, 30 de abril de 2026

Desembargador RONNIE PAES SANDRE

R E L A T O R

AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 6068082-09.2025.8.09.0024

COMARCA DE CALDAS NOVAS

AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE CALDAS NOVAS

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

RELATOR: DESEMBARGADOR RONNIE PAES SANDRE

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPUGNAÇÃO DE LEI MUNICIPAL. GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE E ADICIONAL DE REPRESENTAÇÃO. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EXTINÇÃO DO PROCESSO ORIGINÁRIO.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de Agravo de Instrumento interposto pelo Município de Caldas Novas contra decisão que, em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Goiás, deferiu tutela de urgência para suspender o pagamento de Gratificação de Atividade e de Adicional de Representação aos servidores municipais, instituídos pela Lei Complementar Municipal nº 247/2025, sob pena de multa diária.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se a Ação Civil Pública pode ser utilizada como instrumento para impugnação direta da constitucionalidade de lei municipal que institui gratificações remuneratórias a servidores públicos.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A ação civil pública não constitui via adequada para o controle abstrato de constitucionalidade de normas, sendo admitida a alegação incidental de inconstitucionalidade apenas quando a questão constitucional não se confunde com o pedido principal da demanda.

4. A pretensão originária deduzida pelo Ministério Público consiste, essencialmente, na declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar Municipal nº 247/2025, sendo a suspensão do pagamento das gratificações consequência direta dessa declaração, o que evidencia que a questão constitucional constitui o próprio objeto da demanda.

5. Verificada a utilização da Ação Civil Pública como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, configura-se a inadequação da via eleita e, conseqüentemente, a ausência de interesse processual.

6. Reconhecida matéria de ordem pública, é possível sua apreciação de ofício pelo Tribunal, mediante aplicação do efeito translativo recursal, com a conseqüente extinção da ação originária sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI do Código de Processo Civil.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. AÇÃO CIVIL PÚBLICA EXTINTA SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PREJUDICADO.

Tese de julgamento:

“A ação civil pública não pode ser utilizada como sucedâneo de ação direta de

inconstitucionalidade quando a declaração de inconstitucionalidade da norma constitui o próprio objeto da demanda, configurando inadequação da via eleita e ausência de interesse processual.”

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37; CPC, art. 485, VI; Lei nº 7.347/1985; Lei nº 8.429/1992.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1.383.655 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 03.05.2023; STJ, AgInt no AREsp 1.736.396/GO, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 25.04.2022; TJGO, Apelação Cível nº 5526629-47.2020.8.09.0160, Rel. Des. Jeová Sardinha de Moraes, 6ª Câmara Cível, julgado em 16.03.2023.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as pessoas supra indicadas.

ACORDAM os componentes da 3ª Turma Julgadora da 8ª Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, em **JULGAR EXTINTA A AÇÃO CIVIL PÚBLICA, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, RESTANDO PREJUDICADO O AGRAVO DE INSTRUMENTO**, nos termos do voto do Relator, conforme o extrato de ata.

VOTARAM com o relator o Desembargador Alexandre de Moraes Kafuri e o Desembargador Fernando Braga Viggiano.

Presidiu a sessão a Desembargadora Juliana Pereira Diniz Prudente.

Presente a representante da Procuradoria-Geral de Justiça, Dra. Rúbian Corrêa Coutinho.

Fez sustentação oral a advogada Dra. Rúbian Corrêa Coutinho, pelo agravado.

Presente na sessão de julgamento o advogado Dr. Rodrigo Ribeiro de Souza, pelo agravante.

Goiânia, 30 de abril de 2026

Desembargador RONNIE PAES SANDRE

R E L A T O R