



EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO: DE OFÍCIO – PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO POPULAR – PARTE DO PEDIDO JULGADO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. É obrigatório o reexame necessário das ações populares extintas por carência de ação e por improcedência (art. 19 da Lei 4.717/1965).

REEXAME NECESSÁRIO – APELAÇÃO CÍVEL – PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO POPULAR – INICIAL: INDEFERIMENTO – REQUISITO DA AÇÃO: AUSÊNCIA 1. É obrigatório o reexame necessário das ações populares extintas por carência de ação e por improcedência (art. 19 da Lei no 4.717 de 29 de junho de 1965). 2. A inicial deve ser indeferida, e o feito extinto sem resolução de mérito, se o objeto pretendido com a ação popular não preenche os requisitos da lei – dano ao patrimônio público – além de pretender a declaração de inconstitucionalidade de lei/norma em tese.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0000.23.047008-0/001 - COMARCA DE UBERLÂNDIA - APELANTE(S): IRACY ESTEVES MEZZONATO - APELADO(A)(S): ABATÊNIO DE ANDRADE MARQUEZ NETO, AMANDA THAYLASSA GONDIM FERREIRA, ANDERSON LIMA DA SILVA, ANTONIO AUGUSTO GONCALVES GOULART, ANTONIO CARLOS CARRIJO, CHARLIE MANZI FERNANDES, CLAUDIA COSTA GUERRA, EDUARDO BORGES MORAES, FABIO DIAS QUEIROZ ZAVITOSKI, GILBERTO REZENDE SOBRINHO, GILVAN MASFERRER, GLAUCIA GALANTE BUISSA, IGINO MARCOS DA MATA DE OLIVEIRA, IVAN DA SILVA NUNES, LEANDRO CASSIANO NEVES, LIZA FERNANDES PRADO, LUIZ EDUARDO RIBEIRO DE SA, MUNICIPIO DE UBERLÂNDIA, MURILO FERREIRA ALVES, NEEMIAS MIQUEIAS SILVA SOARES, ODAIR JOSE DA SILVA, RAPHAEL MESSIAS LELES, RONALDO CESAR VILELA TANNIUS, ROSENVALDO CORREIA DE MENDONÇA, SERGIMAR ANTONIO DE MELO, SERGIO SALES MACHADO JUNIOR, SERVIO TULIO FELIX SIMOES FILHO, THAIS ANDRADE SILVA, WALQUIR CLEUTON DO AMARAL

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 7ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em CONFIRMAR A SENTENÇA, EM REEXAME NECESSÁRIO. PREJUDICADA A APELAÇÃO.

DES. OLIVEIRA FIRMO
RELATOR



DES. OLIVEIRA FIRMO (RELATOR)

V O T O

I – RELATÓRIO

Trata-se de **REEXAME NECESSÁRIO** e **APELAÇÃO CÍVEL** interposta por **IRACY ESTEVES MEZZONATO** e **SÉRGIO SALES MACHADO JÚNIOR** da **sentença** (doc. 10) prolatada na **AÇÃO POPULAR** por eles ajuizada em face do **MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA/MG**, **GLAUCIA GALANTE BUISSA**, **MURILO FERREIRA ALVES**, **AMANDA THAYLASSA GONDIM FERREIRA**, **GILBERTO REZENDE SOBRINHO**, **CHARLIE MANZI FERNANDES**, **RONALDO CESAR VILELA TANNUS**, **ANDERSON LIMA DA SILVA**, **LUIZ EDUARDO RIBEIRO DE SA**, **FABIO DIAS QUEIROZ ZAVITOSKI**, **SERGIMAR ANTÔNIO DE MELO**, **SERVIO TÚLIO FELIX SIMÕES FILHO**, **ROSENVALDO CORREIA DE MENDONÇA**, **EDUARDO BORGES MORAES**, **CLAUDIA COSTA GUERRA**, **ANTONIO CARLOS CARRIJO**, **ODAIR JOSE DA SILVA**, **THAIS ANDRADE SILVA**, **IGINO MARCOS DA MATA DE OLIVEIRA**, **LIZA FERNANDES PRADO**, **IVAN DA SILVA NUNES**, **ANTÔNIO AUGUSTO GONÇALVES GOULART**, **RAPHAEL MESSIAS LELES**, **WALQUIR CLEUTON DO AMARAL**, **NEEMIAS MIQUEIAS SILVA SOARES**, **LEANDRO CASSIANO NEVES**, que indeferiu a inicial, e **julgou extinto** o feito, **sem** resolução de **mérito**, sob o **fundamento** de que *"o único pedido formulado na exordial consiste na declaração de nulidade da lei municipal, o que, no meu entender, equivale à declaração de inconstitucionalidade da norma. Outrossim, o que diferencia a adequação da via eleita, no caso, pela Ação Popular, é a discussão específica, e demonstração de caso concreto lesivo ao patrimônio público, e não a impugnação genérica do ato normativo ao qual busca-se declarar nulo. No caso, os autores não demonstraram a lesividade ao erário municipal. Limitam-*



Apelação Cível Nº 1.0000.23.047008-0/001

se a informar, na exordial, o suposto impacto financeiro mensal, com a majoração dos subsídios dos vereadores, de R\$67.758,12 (sessenta e sete mil, setecentos e cinquenta e oito reais e doze centavos) por mês e, no anual de R\$880.855,56 (oitocentos e oitenta mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta a seis centavos)." **Sem custas e sem honorários.** Sentença **remetida para reexame.**

Os **apelantes alegam**, em **síntese**, que: **a)** – "*no capítulo 2 da exordial a parte autora, ora apelante, foi demasiadamente clara ao enfatizar que: o propósito dessa Ação Popular não é retirar nenhuma legislação do mundo jurídico, mas tão apenas a sua não aplicação ao caso em particular, ou seja, em face dos réus, beneficiários diretos (art. 6º da LAP) desse processo*"; **b)** – "*a inconstitucionalidade é incidental, com efeitos endoprocessuais – limitado ao caso em concreto. A inconstitucionalidade faz parte da fundamentação da sentença, e não do dispositivo*"; **c)** – "*Na petição inicial ainda foi ventilado uma série de precedentes do STF, STJ e do TJMG pelo cabimento da ação popular ou ação civil pública para se questionar a majoração dos subsídios, bem como entendimento da doutrina*"; **d)** – "*Logo a sentença de improcedência ou de carência da ação popular deve ser submetida a uma nova apreciação judicial ao grau superior, que realizará uma nova apreciação e julgamento da ação popular distribuída na instância inferior*"; **e)** – "*Na exordial foi especificado que essa majoração de subsídios que beneficiou os 27 vereadores réus/apelados desse processo é ato lesivo ao patrimônio público, com notáveis prejuízos ao patrimônio público local*"; **f)** – "*A inconstitucionalidade é incidental, anterior ao pedido principal. Para analisar se a majoração dos subsídios deve ser suspensa, com a posterior devolução aos cofres públicos, o magistrado deve primeiro verificar se o artigo 1º, caput, da Lei 13.928/2023, ofende ou não a Constituição Federal de 1988. Assim, caso contrário à CF/88, afasta-se a incidência do dispositivo citado com efeitos endoprocessuais, ou seja: em face dos réus/apelados desse processo. Trata-se de inconstitucionalidade incidental em processos coletivos*"; **g)** – "*Como se vê o controle concentrado, através da ação direta de inconstitucionalidade, não é a via adequada para se verificar se a lei que cria*



Apelação Cível Nº 1.0000.23.047008-0/001

*ou aumenta despesas se adequada à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), mas sim a via comum, vez que trata-se de controle de legalidade, o que obviamente pode ser questionado através da Lei da Ação Popular"; h) – "Se o ato não puder ser questionado via controle concentrado (conforme precedentes vinculantes do STF e do TJMG – art. 927), e não puder ser questionado via controle de legalidade, conforme faz crer o juízo de plano, o ato que incorre no aumento de despesas com pessoal ficará à míngua de qualquer controle judicial, fazendo tábula rasa não apenas da LRF, mas de todas as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Fora a negativa de prestação jurisdicional (art. 5º, XXXV, CR; c/c art. 3º, caput, do Código de Processo Civil de 2015); i) – "mister que se conceda tutela antecipada de urgência para que se suspenda a majoração dos subsídios em face dos vereadores do Município de Uberlândia – beneficiários diretos (art. 6º, da LAP) e réus/apelados desse processo". **Requerem o provimento** do recurso com a **anulação** da sentença, que seja realizado o **reexame necessário**; "que a sentença seja reformada, vez que não se busca extirpar do mundo jurídico a Lei 13.928/2023, mas apenas suspender a sua eficácia em face de sujeitos específicos, conforme item V.1; d) Que a sentença seja reformada, tendo em vista que ação popular constitucional em questão busca também realizar o controle de legalidade, tendo como parâmetro a Lei de Responsabilidade Fiscal; e, e) Que seja concedido tutela antecipada de urgência para suspender a majoração dos subsídios em face dos réus/apelados dessa ação popular" (doc. 12).*

Sentença mantida (doc. 16).

Contrarrrazões: ABATÊNIO DE ANDRADE MARQUEZ NETO, AMANDA THAYLASSA GONDIM FERREIRA, ANDERSON LIMA DA SILVA, ANTÔNIO AUGUSTO GONÇALVES GOULART, ANTÔNIO CARLOS CARRIJO, CHARLIE MANZI FERNANDES, CLÁUDIA COSTA GUERRA, EDUARDO BORGES MORAES, FÁBIO DIAS QUEIRÓZ ZAVITOSKI, GLÁUCIA GALANTE BUÍSSA, GILBERTO REZENDE SOBRINHO, GILVAN MASFERRER, IGINO MARCOS DA MATA DE OLIVEIRA, IVAN DA SILVA



NUNES, LEANDRO CASSIANO NEVES, LIZA FERNANDES PRADO, LUIZ EDUARDO RIBEIRO DE SÁ, MURILO FERREIRA ALVES, NEEMIAS MIQUEIAS SILVA SOARES, ODAIR JOSÉ DA SILVA, RAPHAEL MESSIAS LELES, RONALDO CÉSAR VILELA TANNÚS, SERGIMAR ANTÔNIO DE MELO, SÉRVIO TÚLIO FELIX SIMÕES FILHO, THAIS ANDRADE SILVA e WALQUIR CLEUTON DO AMARAL: *"lei que desejam os Apelados "anular" não trata de revisão anual de reajustes. Simples leitura da mensagem que se acha anexada ao texto do projeto de lei fará ver que os subsídios haviam sido fixados no ano de 2011, para a legislatura de 2013/2016. Porém, desde então, não houve nova fixação, eis que a Câmara Municipal de Uberlândia não exerceu sua competência constitucional para editar uma nova norma fixadora"; "na hipótese vertente, inexistente qualquer lei que tenha concedido revisão anual de reajuste, como equivocadamente alegam os Apelantes na inicial e também nas razões recursais. Do mesmo modo, inexistente qualquer probabilidade quanto ao direito invocado. A narrativa dos Apelantes sequer corresponde à realidade dos fatos"; "a medida disciplinada no art. 300, do CPC não pode ser aplicada por absoluta ausência de adequação de seus comandos ao caso concreto. Não há probabilidade do direito, muito menos perigo de dano que se achem devidamente demonstrados no bojo da ação popular"; "Na situação versada nestes autos, inexistente ato jurídico a ser anulado. O que os Apelantes desejam claramente é que a lei seja afastada, ao argumento de que padeceria do vício da inconstitucionalidade. A inconstitucionalidade, ao entender dos Apelantes, estaria ocorrendo porque a Constituição proíbe a revisão anual de subsídios e, ainda que fosse a revisão cabível, a iniciativa seria do Poder Executivo e, não, do Legislativo"; "Neste panorama, resta certo que falece razão aos Apelantes em se considerando que a r. sentença recorrida não merece reparos, em se considerando que não é a ação proposta não é o instrumento adequado para a retirada do mundo jurídico de lei pretensamente inconstitucional. Para tanto, o remédio pertinente é a ação direta de inconstitucionalidade, não a ação popular, e o legitimado é o Ministério Público, não o cidadão". São pelo **não provimento** do recurso (doc. 18, p. 8-19). **MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA/MG:** "A pretensão dos Apelantes não se volta para a nulidade de ato lesivo concreto*



ao patrimônio público praticado pelos Requerentes, mas para a suposta inadequação de dispositivo da Lei Municipal nº 13.928, de 2023, atualmente em vigor, que dispõe sobre o valor do subsídio devido aos agentes políticos do Poder Legislativo Municipal, a partir do mês de fevereiro de 2023, no valor de R\$ 17.541,18 (dezesete mil, quinhentos quarenta e um reais, dezoito centavos). Ademais, os pleitos autorais se sustentam exclusivamente em simulações efetivadas pelos próprios Apelantes. Ausente, portanto, o interesse processual, posto que, não foi comprovada a lesividade do ato administrativo, a lesão (prejuízo financeiro) ao patrimônio público e, as ilegalidades apontadas"; "Considerando a vedação legal no que se refere à medida liminar esgotar o objeto da ação, queda hialina, in casu, a impossibilidade de deferimento, posto que o pedido liminar esgota em parte o próprio pedido final, isto é, abrange o mérito, uma vez que são continentes. Deflui-se, por conseguinte, ser incabível a concessão de medida liminar em razão da impossibilidade desta ser sucedâneo do provimento final, haja vista que sua concessão, nesse momento, teria caráter nitidamente satisfativo. Em caso de deferimento, estar-se-á propriamente a conceder parte da tutela definitiva da pretensão, antecipando a procedência da demanda, haja vista que tanto o pedido liminar como o pedido final convergem para os mesmos fins"; "tem-se que a tutela provisória de urgência deve ser indeferida, uma vez que revela-se descabida ante a ausência dos requisitos autorizadores de sua concessão, nos termos dos arts. 298, § 3º e 300 do CPC"; "fundamentação da sentença relativa aos autos é expressa, clara e coerente, garantindo o exercício do direito ao recurso. Ademais, somente a ausência absoluta de fundamentação conduz à nulidade da sentença. Despropositada a tese de nulidade da sentença, tendo em vista que houve o enfrentamento de todas as questões capazes de, por si sós e, em tese, infirmar as conclusões alcançadas acerca dos pedidos formulados pelas partes"; "A bem da verdade, nota-se os Autores, ora Apelantes, almejam proporcionar verdadeiro controle concentrado ou abstrato da constitucionalidade de ato normativo, porém, além de não ser esta a via adequada, pois caberia, nesse caso, a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, eles sequer estariam legitimada tanto. A ação popular não pode ter o objetivo precípua de atacar lei em tese, na



Apelação Cível Nº 1.0000.23.047008-0/001

*medida em que necessita impugnar atos de efeitos concretos". É pelo **não provimento** do recurso (doc. 18, p. 48-70).*

Ministério Público: "*considerando que o parecer do Ministério Público será apresentado perante o Juízo ad quem, este órgão pugna pelo cumprimento do despacho de ID 9818071500, com a consequente remessa dos autos ao Egrégio Tribunal de Justiça*" (doc. 18, p. 71-73).

Procuradoria Geral de Justiça (PGJ): é pela **reforma** da sentença (doc. 20).

É o relatório.

II – JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

II – a) – Do reexame necessário: de ofício

Nos termos da Lei da Ação Popular (LAP – Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965) a sentença **só** será submetida ao **duplo grau necessário** de jurisdição quando **reconhecer a carência de ação** ou julgar **improcedente** o pedido inicial.

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

No **caso**, a sentença **indeferiu** a petição **inicial** e **julgou extinto** o feito, **sem** resolução de **mérito**.



Apelação Cível Nº 1.0000.23.047008-0/001

Diante disso, procedo ao **REEXAME NECESSÁRIO**.

II – b)

Vistos os **pressupostos** de admissibilidade, **CONHEÇO** da **PRIMEIRA APELAÇÃO**.

III – MÉRITO

No **caso**, **pretende** o autor popular "g.1) *seja confirmada a tutela antecipada; g.2) seja decretada a nulidade na majoração dos subsídios em face dos vereadores, réus desse processo; e, g.3) a restituição de eventuais valores indevidamente recebidos pelos réus aos cofres públicos do município de Uberlândia. (...)*" (doc. 1, p. 23).

A **ação popular** tem como **objeto** a proteção do **patrimônio público**, entendido como "os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico" (§1º do art. 1º da LAP).¹⁾ A Constituição Federal (CF) **estende** a

¹ - **Art. 1º** Qualquer cidadão será parte legítima 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, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§1º Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. (...).



Apelação Cível Nº 1.0000.23.047008-0/001

proteção a ser dada pela **LAP**, nela **incluindo** a lesão à **moralidade administrativa**, o **meio ambiente** e o **patrimônio cultural** (art. 5º, LXXIII).⁽²⁾

A despeito disso, tem-se que é **requisito essencial** para a **propositura** da ação ato que cause **lesão** ao **patrimônio público**, seja material ou imaterial, **até mesmo** ao princípio da **moralidade administrativa**.

Conforme **posto** na **inicial**, o autor popular se **insurge** contra **lei** do Município de **UBERLÂNDIA/MG** (Lei municipal – **LM** – nº **13.928**, de 16 de fevereiro de **2023**) que **trata sobre a revisão geral anual do subsídio dos vereadores no referido município**, alegando que tal aumento causará **impacto financeiro mensal** no erário municipal; alegando-os **inconstitucionais**, vez que **violaram** o princípio da **legalidade** e **moralidade**.

Assim **falta** à presente **AÇÃO POPULAR** **requisito essencial** – ato lesivo ao patrimônio público. Além do que **pretende** a **declaração** de **inconstitucionalidade** de lei em **tese**, o que **foge** ao objeto da ação, sendo tal pretensão alcançável em **via outra**.

Assim **também** o **entendimento** do Superior Tribunal de Justiça (**STJ**).⁽³⁾

Destarte, e assim como decidido na **sentença**, a inicial deve ser **indeferida**, e **extinto** o feito, **sem** resolução de **mérito**.

² - **Art. 5º** *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

(...);

LXIII - *o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado; (...).*

³ - **REsp** [REDAZIDO] **SC** – T1 – Rel. Min. JOSÉ DELGADO – j. 8.4.2008 – DJe 24.4.2008; **REsp** 441761/**SC** – T1 – Rel. Min. DENISE ARRUDA – j. 5.12.2006 – DJ 18.12.2006; **REsp** [REDAZIDO] **SC** – T2 – Rel. Min. CASTRO MEIRA – j. 6.10.2009 – DJe 15.10.2009.



Apelação Cível Nº 1.0000.23.047008-0/001

IV – CONCLUSÃO

**POSTO ISSO, EM REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMO A SENTENÇA.
PREJUDICADA A APELAÇÃO.**

Custas: requerente/apelante: **isento** (art. 10, III, da Lei estadual – LE – nº 14.939, de 29 de dezembro de 2003⁽⁴⁾ c/c art. 5º, LXXIII, da CF).

É como **voto**.

JD. CONVOCADO MAGID NAUEF LÁUAR - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WILSON BENEVIDES - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "CONFIRMARAM A SENTENÇA, EM REEXAME NECESSÁRIO. PREJUDICADA A APELAÇÃO"

⁴ - **Art. 10.** São isentos do pagamento de custas:

(...);

III - o autor nas ações populares, nas ações civis públicas e nas ações coletivas de que trata a Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, - Código de Defesa do Consumidor - ressalvada a hipótese de litigância de má-fé; (...).