



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul
Comarca de Dourados
Gabinete da 6ª Vara Cível

Autos nº 0800101-22.2022.8.12.0002

VISTOS.

Daniel Ribas da Cunha, propôs AÇÃO POPULAR em face de *Ademar Roque Zanatta, Alan Aquino Guedes de Mendonça, Ana Paula Benitez Fernandes, Câmara Municipal de Dourados (Mesa Diretora da Câmara Municipal de Dourados) e Outros, Carlos Augusto Ferreira Moreira, Cleriston José Recalcatti, Daniel Teixeira da Costa Junior, Daniela Weiler Wagner Hall, Diogo Silveira Castilho, Ediana Mariza Bach, Elizete Ferreira Gomes de Souza, Everson Leite Cordeiro, Francisco Marcos Rosseti Chamorro, Henrique Sartori de Almeida Prado, Jânio Colman Miguel, Jucemar Almeida Arnal, Liandra Ana Brambilla, Luis Gustavo Casarin, Marcio Antonio do Nascimento, Marcos Roberto Soares, Maurício Roberto Lemes Soares, Município de Dourados, Olavo Henrique dos Santos, Paulo Cesar Nunes da Silva, Romualdo Diniz Salgado Júnior, Sergio Nogueira, Vander Soares Matoso e Waldno Pereira de Lucena Junior*, em caso de *remuneração malferindo o princípio constitucional da anterioridade*. Desta feita, pede "antecipação de tutela a fim de determinar a suspensão do pagamento dos novos subsídios ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Dourados, decorrentes da Lei nº 4.755/2021", "com a consequente declaração de nulidade dos atos administrativos e, por consequência, declarar nula a Lei Municipal nº 4.755/2021, assim como declarar nulos, com efeito ex tunc, o reajuste e novo subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, efetuados por base na respectiva Lei ora Impugnada". Tudo porque, a Lei Municipal nº 4.755/2021 "foi editada e aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores a Lei que fixou novos subsídios ao Prefeito, Vice e Secretários de Dourados - MS". "Com efeito, a Lei nº 4.755/2021 concedeu um reajuste e fixou NOVOS subsídios ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Dourados, bem como, concedeu férias acrescida do abono constitucional de 1/3 e da 13ª parcela de subsídio ao Prefeito e Vice-Prefeito, no decorrer da atual legislatura e do atual mandato, SEM OBSERVAR O REQUISITO DA ANTERIORIDADE".



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul
Comarca de Dourados
Gabinete da 6ª Vara Cível

Deferida a medida antecipatória – f. 273/275 -, e rejeitada a intervenção do *amicus curiae* - f. 307/308 -, adveio contestação:

I. Do MUNICÍPIO, invocando a Constitucionalidade da Lei, ante: a) a ausência de infringência ao disposto no art. 29, V da CF e art. 19 da CE; b) constitucionalidade das férias, 1/3 sobre as férias e décimo terceiro ao prefeito e vice-prefeito previsto na Lei, pois *"não se trata de a fixação de subsídio, mas tão somente a concretização de direitos já previstos à Constituição Federal que são garantidos a todos os trabalhadores ao Prefeito e Vice-Prefeito"* – f. 69/88 -.

II. De ALAN AQUINO GUEDES DE MENDONÇA, CARLOS AUGUSTO FERREIRA MOREIRA, VANDER SOARES MATOSO, ADEMAR ROQUE ZANATTA, ELIZETTE FERREIRA GOMES DE SOUZA, FRANCISCO MARCOS ROSSETI CHAMORRO, CLERISTON JOSE RECALCATTI, ANA PAULA BENITEZ FERNANDES, EVERSON LEITE CORDEIRO, HENRIQUE SARTORI DE ALMEIDA PRADO, LUIS GUSTAVO CASARIN, WALDNO PEREIRA DE LUCENA JUNIOR e ROMUALDO DINIZ SALGADO JUNIOR, sustentando: 1. Sua ilegitimidade passiva, porquanto *"ainda que a invalidação do ato normativo buscado pela parte autora seja incidenter tantum, eles não participaram da formação do ato tampouco da aprovação legislativa do ato normativo questionado (Lei Municipal nº 4.755/2021)"*. 2. Incorreção no valor da causa, já que *"o questionamento do ato jurídico feito não pode ser aferível economicamente e atribuição em valor elevado é feita com o único objetivo de em alto valor de condenação do Município de Dourados em honorários sucumbenciais em remota hipótese de procedência da ação"*. 3. Improcedência da ação, pelos mesmos argumentos levantados pelo Município, acrescentando a irrepetibilidade dos valores percebidos por força da Lei Municipal n. 4.755/2021 – f. 409/429 -.

III. Da CÂMARA DE VEREADORES DE DOURADOS, EM NOME PRÓPRIO E DOS EDÍS, aduzindo: 1. Sua ilegitimidade passiva, eis que: a) *"não tem poder algum de dar execução ao diploma legal combatido no âmbito do Poder Executivo. Conforme previsão expressa do art. 29, V, da Constituição Federal, a iniciativa do projeto de lei que disponha sobre remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais é exclusiva da Câmara Municipal"*; b) *"estão amparados pela imunidade material, prevista no artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal"*. 2. Inadequação da via eleita, eis que não há lesão ao patrimônio público e falta prova do ato lesivo da Câmara e seus Vereadores. 3. Incorreção no valor da causa, pois aponta valor superior ao que efetivamente produziria efeitos a Lei. 4. Improcedência da ação, diante da constitucionalidade da Lei, pois: a) *"pela leitura do texto constitucional, é possível verificar que o Legislador Constituinte não estabeleceu no art. 29, inciso V, vedação expressa no que se refere à fixação de subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, dentro da mesma legislatura, como fez*



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul
Comarca de Dourados
Gabinete da 6ª Vara Cível

no inciso seguinte (VI) para os vereadores"; b) "analisando tal contexto constitucional, existe uma principiologia ao direito aplicado nesta norma, que difere os membros do poder executivo (inciso V) e os membros do poder legislativo (inciso VI), tendo em vista que os membro do Poder Executivo não possuem autonomia da aumentarem seus subsídios, dependendo de ato do Poder Legislativo para tanto, ao contrário deste ultimo poder, que pode através de seus próprios atos aumentarem os seus subsídios"; c) ato ilegal combatido não praticado pela câmara municipal de dourados e seus membros edis – f. 444/456 -.

Indeferido o ingresso da OAB – f. 406 – e nova intervenção de terceiro – f. 502 -, houve réplica combatendo as preliminares e reluzindo razões meritas – f. 506/528 -.

Em sequência, adveio contestação:

I. De EDIANA MARIZA BACH, invocando: 1. Sua ilegitimidade passiva, porquanto "foi nomeada Secretária Municipal lotada na Secretaria Municipal de Assistência Social a partir de 02 de abril de 2022, tendo sido exonerada do referido cargo em 23 de maio de 2022, conforme publicações no Diário Oficial nº 5.624 e nº 5.654, respectivamente, que seguem anexas. Embora a requerida tenha recebido o valor questionado pelo requerente por exíguo período de dois meses, certo é que o recebeu em decorrência da Lei vigente, não competindo à contestante o poder de gerência sobre a fixação de seus vencimentos, cabendo-lhe apenas aceitar o que lhe é devido de acordo com a legislação. 2. Incorreção no valor da causa e improcedência do pleito, bem como impossibilidade de devolução dos valores recebidos, pelos mesmos motivos já relatados – f. 593/603 -.

II. De PAULO CÉSAR NUNES DA SILVA, aduzindo sua ilegitimidade passiva e improcedência da ação bem como impossibilidade de devolução dos valores recebidos, pelos mesmos motivos já relatados – f. 624/645 -.

Houve nova réplica em face das contestações juntadas a posteriori, combatendo as preliminares e reluzindo razões meritas, bem como vindicando julgamento antecipado após manifestação do Ministério Público – f. 658/669 -.

Atuando na qualidade de fiscal da ordem jurídica, "o Ministério Público Estadual opina pelo acolhimento tão somente da preliminar de ilegitimidade passiva alegada por Paulo César Nunes da Silva, devendo as demais serem rechaçadas, nos termos acima alinhavados" e, por lhe ser "facultado manifestar após as partes (art. 179, I, CPC)", pugnou "sejam concedidas novas vistas para manifestação quanto ao mérito da demanda após o fim da instrução probatória, com as derradeiras alegações das Partes" – f. 713/723 -.

É a suma da exigência no relato.

DECIDO.



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul
Comarca de Dourados
Gabinete da 6ª Vara Cível

O art. 14 da Lei n. 4.717/65 determina que o valor inicialmente dado à causa é meramente provisório, podendo ser alterado quando do julgamento da demanda (TJMG. AI 10024074406851001). Rejeito, pois, a tese de incorreção do valor atribuído à causa, sobretudo porque não visa o ressarcimento de quantia certa e sim "ao ressarcimento de eventuais valores recebidos", apuráveis em liquidação.

Ademais, *a ação popular protege interesses não só de ordem patrimonial como, também, de ordem moral e cívica. O móvel, pois, da ação popular não é apenas restabelecer a legalidade, mas também punir ou reprimir a imoralidade administrativa. Nesse duplo fim vemos a virtude desse singular meio jurisdicional, de evidente valor educativo (Rafael Bielsa, 'A Ação Popular e o Poder Discricionário da Administração', RDA 38/40) (REsp 579.541/SP).*

Aqui a pretensão visa pronunciamento judicial sobre ilicitude na concessão de aumento de subsídios de Prefeito e Vice-prefeito, sem respeito ao princípio da anterioridade, com a conseqüente devolução do *quantum* indevidamente pago. O que reverbera diretamente nos vencimentos de toda uma cadeia de servidores, inclusive dos secretários réus e do procurador-geral aqui demandados.

E isso, a toda evidência, se subsume à regência da LAP com valor inicialmente provisório. Desta feita, contém aí sua obediência, incluindo o legítimo interesse autoral de agir e a legitimação passiva da edilidade envolvida e dos demais reus. Deveras. Consentânea a valoração atribuída à demanda, denote-se:

A necessidade do emprego da ação popular existe quando, diante de um caso concreto, ocorre um ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ou ao meio ambiente (natural, cultural ou artificial). Ato lesivo é aquele que tenha gerado dano a um determinado bem, ou, ao menos, apresente sério risco de causa-lo.

É mister, ainda, que a reparação dano ou a prevenção da lesão (satisfação da pretensão) demande tutela judicial. Se, em um determinado caso concreto, a Administração, espontaneamente, anula ou revoga o ato impugnado, e o dano é efetivamente reparado, ou a ameaça, é afastada, já não haverá necessidade (logo, interesse) na propositura da ação, ou no seu prosseguimento (se ela já estiver em andamento).

Especificamente no que se refere à ação popular, a adequação também exige que o pedido se volte à defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, ou do meio ambiente (natural, cultural ou artificial). E, em cada caso concreto, será necessário avaliar se o pedido deduzido se mostra útil para resolver a lesão ou ameaça a direito descrita na causa de pedir (ANDRADE, Adriano. MASSON, Cleber. ANDRADE, Landolfo. Interesses Difusos e Coletivos. v. 1. Método. 8 ed. p. 351).

Não é requisito para o ajuizamento da ação popular a comprovação de



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul
Comarca de Dourados
Gabinete da 6ª Vara Cível

prejuízo material ao erário, pois o inc. LXXIII, do art. 5º, da Constituição da República de 1988, abrange a proteção o patrimônio público material, ambiental, cultural e histórico. O art. 6º, caput, da Lei Federal nº 4.717/65 dispõe que a ação popular deve, obrigatoriamente, ser proposta em face da pessoa jurídica que, em tese, teve seu patrimônio lesionado e, também, contra o agente responsável pela prática do ato taxado de ilegal (TJMG. AC 10021160012395001).

A ação popular deverá ser dirigida contra a entidade lesada, os autores e participantes do ato e os beneficiários do ato ou contrato lesivo ao patrimônio público. Inteligência do artigo 6º da Lei 4.717/65 (TJRS. AI 70058453085). É dizer, igualmente deve ser movida contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, conf. o artigo 6º c/c 11, da Lei n. 4.717 /1965 (TJGO. AP 0130719-32.2018.8.09.0000), pois o legislador pretendeu alcançar, da forma mais abrangente possível, todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização do ato impugnado na ação popular (STJ. REsp 295604/MG). Qualquer autoridade que houver participado do ato impugnado - autorizando-o, aprovando-o, ratificando-o ou praticando-o deverá ser citada para a demanda popular, que vise anulá-lo. Assim, desde as autoridades mais elevadas até as de menor gabarito estão sujeitas a figurarem como réus no processo de ação popular. Nem mesmo o Presidente da República, ou o Supremo Tribunal Federal, ou do Congresso Nacional, está imune de ser réu, neste processo (SILVA, José Afonso da. Ação Popular Constitucional. p. 197).

Sem discrepância, a Câmara Municipal possui legitimidade passiva para figurar no polo passivo da ação popular, na medida em que se admite sua atuação na defesa de prerrogativas institucionais, nos termos da Súmula nº 525, do STJ, sobretudo quando não se vislumbra possibilidade de prejuízo às partes (TJMS. AI 14160207620208120000). Assim como a garantia da inviolabilidade parlamentar não constitui óbice ao processamento, em face de vereadores, de ação popular cujo escopo é a anulação dos efeitos de lei municipal, porquanto ausente a pretensão de punição dos edis. Entendimento diverso implicaria em redução do alcance e da potencialidade do instrumento processual eleito, cujo desenho legal revela uma notória ferramenta de exercício democrático, na medida em que assegura ao cidadão o direito de atuar diretamente no palco político, questionando os atos praticados por aqueles alçados ao exercício dos poderes constituídos e, assim, inserindo-se ativamente no processo de legitimação da atuação dos poderes públicos (TJMG. RN 10223130044330011). Além de serem responsáveis pela aprovação das leis questionadas, os vereadores são beneficiários diretos do ato, porquanto aprovaram lei que concede benefícios a eles próprios, sendo evidente a legitimidade passiva. O STJ entende ser possível a declaração



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul
Comarca de Dourados
Gabinete da 6ª Vara Cível

incidental de inconstitucionalidade em ação popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público. O pagamento de férias e 13.º salário ao Prefeito Municipal, Vice-Prefeito e Vereadores são efetivados através de recursos públicos, de modo que caso contrariem norma constitucional são lesivos ao patrimônio público, situação esta que autoriza a propositura de ação popular. As disposições legais que concedem o 13.º subsídio e gratificação de férias ao Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, devem respeitar a anterioridade (TJMS. APL 08003968320188120007).

De conseguinte, o valor da causa está conforme, a via eleita reluz adequação e tanto a Câmara quanto os edís demandados ostentam legitimação para a causa a despeito das teses ventiladas em defesa.

Feito em ordem, conheço diretamente do pedido na forma do art. 355, I, da Instrumental Civil de 2015, pois, na interpretação conforme do art. 5º, LXXVIII, da Carta Magna, **o julgamento antecipado da lide é faculdade outorgada ao Juiz**¹ em caso de desnecessidade de produção de outras provas, quando as encerradas nos autos resolvem pontos fundamentais da lide, como aqui ocorre.

Pois bem! Em tema de Administração Pública, é assente que **o administrador público está adstrito, dentre outros, ao princípio constitucional da legalidade**². Trata-se, certamente da diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não sendo, a atividade é ilícita³. Tal princípio **implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumento de fiel e dócil realização das finalidades normativas**⁴. Assim, **na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "poder fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim"**⁵.

Diante disso, tem-se que o art. 29, VI, da Constituição Federal determina que **o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição.**

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município de Dourados dispõe no art. 72,

¹ TJMG. AC228737-0/001. Rel. Des. Elias Camilo. Publicação: 30.5.2014.

² STJ. REsp n. 759749. Rel. Min. Paulo Gallotti.

³ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 12.

⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. RDP n. 90, p. 57-58.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 88.



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul
Comarca de Dourados
Gabinete da 6ª Vara Cível

inciso III, que *os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Vereadores e dos Secretários Municipais serão fixados ou alterados por lei específica, de iniciativa da Câmara Municipal, assegurada revisão geral, anual, sempre na mesma data, observado, quanto aos vereadores, os limites estabelecidos no inciso VI, do artigo 29 da Constituição Federal.*

Nesse ser assim, a interpretação literal da Lei Orgânica não traz limitação para estabelecimento de reajuste de vencimentos dos cargos políticos do executivo.

Entretantes, o Supremo Tribunal Federal trouxe interpretação conforme a constitucional diversa dessa literalidade.

Com efeito, *o Pleno do STF, analisando a matéria, concluiu que os subsídios de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais não de ser fixados pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República.*⁶

Assim, *a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. C.F., art. 29, V. Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade. C.F., art. 5º, LXXIII* (STF. RE 206.889/MG).

Logo, *in casu*, revela-se contrária à ordem constitucional a revisão dos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito prevista no Lei Municipal n. 4.755/2021.⁷

Nessa ordem de ideias, à luz dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, a procedência da ação popular é medida que se impõe, notadamente porque manifestamente contrário ao entendimento da Corte Suprema.

Daí, o ressarcimento ao erário também é medida que se impõe, porquanto o recebimento de valores decorrentes de Lei inconstitucional não é protegido pelo princípio da irrepetibilidade, devendo ser devolvida por todos a diferente recebida. Contudo, sem a solidariedade que pretende o autor popular, porquanto solidariedade não se presume. Ou decorre da Lei ou do contrato. E no caso, tratam-se de recebimentos individuais de cada um, que efetivamente não ingressa no conceito da obrigação solidária.

Enfrentados todos os argumentos relevantes deduzidos no processo, com o

⁶ STF. EMB.DIV. NO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.217.439/SP

⁷ 1. Os subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito serão fixados pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República. 2. In casu, revela-se contrária à ordem constitucional a revisão dos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito prevista no artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba – SP. Precedentes do STF. 3. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba – SP. (STF RE 1236916, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020)



Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul
Comarca de Dourados
Gabinete da 6ª Vara Cível

condão de influenciar no julgamento, soçobram considerações sobre o mais fundamentado pelas partes, pois, em tese, não podem infirmar a conclusão acima exposta, não tendo, portanto, força de mutação no deslinde da *vexata quaestio* (CPC/15, art. 489, § 1º, IV).

POSTO ISSO, ratificando a tutela de urgência concedida e reestabelecendo seus efeitos em sentença, julgo procedente a ação popular declarando nulos os atos administrativos e, por consequência, declarar nula a Lei Municipal nº 4.755/2021, assim como declarar nulos, com efeito *ex tunc*, o reajuste e novo subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, efetuados por base na referida Lei, com o devido ressarcimento ao erário, mas sem solidariedade.

Respondem os vencidos pelas custas e honorários ao autor em causa própria, (LAP, art. 12), fixáveis em liquidação na forma do art. 85, § 4º, II, da Processual Civil.

À remessa necessária em relação a ilegitimidade passiva (LAP, art. 19).

P.R.I. e, observadas as cautelas de estilo, arquivem-se.

Dourados, 16 de novembro de 2023.

Juiz **José Domingues Filho**
assinado digitalmente