



**EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - PRELIMINAR EM CONTRAMINUTA - OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE E AO DUPLO GRAU – NÃO OCORRÊNCIA - AÇÃO POPULAR - IMPUGNAÇÃO DE LEI EM TESE - VIA INADEQUADA – PRELIMINAR ACOLHIDA - EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO – RECURSO PROVIDO.**

Não há falar em ofensa ao princípio da dialeticidade quando a parte recorrente apresenta os motivos de fato e de direito pelos quais entende que a questão merece nova análise.

São requisitos indispensáveis para a propositura e êxito da Ação Popular a condição de eleitor, a prova da ilegalidade do ato combatido e da lesividade ao patrimônio público.

A Ação Popular não é a via adequada para impugnação de lei em tese, não sendo sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Acolhida a preliminar de inadequação da via eleita, admite-se a extinção do feito sem resolução do mérito, independente da apreciação da questão pela instância a quo, nos termos do artigo 485 do CPC.

Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0000.22.206713-4/001 - COMARCA DE Patos de Minas - Agravante(s): VICENTE DE PAULA SOUSA - Agravado(a)(s): IRACY ESTEVES MEZZONATO Em causa própria IRACY ESTEVES MEZZONATO, SERGIO SALES MACHADO JUNIOR Em causa própria SERGIO SALES MACHADO JUNIOR

---

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 19ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em **REJEITAR AS PRELIMINARES DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE E OFENSA AO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E ACOLHER A PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA PARA, APLICANDO O EFEITO TRANSLATIVO, JULGAR EXTINTO O FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.**

DES. LEITE PRAÇA  
RELATOR



**DES. LEITE PRAÇA (RELATOR)**

V O T O

Trata-se de recurso de agravo de instrumento interposto por VICENTE DE PAULA SOUSA contra a decisão proferida pelo Exmo. Juiz de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Patos de Minas, que, nos autos da ação popular ajuizada pelo SÉRGIO SALES MACHADO JÚNIOR e IRACY ESTEVES MEZZONATO em desfavor do MUNICÍPIO DE PATOS DE MINAS/MG e dos VEREADORES DESTA MUNICIPALIDADE, deferiu tutela antecipada, determinando a suspensão dos reajustes estipendiários disposto no artigo 1º da lei 8.249/2022 em face dos réus(vereadores) indicados no preâmbulo da exordial, até posterior deliberação dede juízo, sob pena de multa no importe de R\$2.000,00 (dois mil reais) por pagamento.

O agravante suscita, preliminarmente, a inadequação da via eleita, alegando, para tanto que a pretensão dos autores é de, na realidade, promover controle de constitucionalidade, não só da lei municipal discutida na lide, mas do próprio processo legislativo, situação não cabível na via escolhida.

Assevera que a revisão de benefícios questionada está amparada em lei e que referida norma abstrata não é passível de impugnação por ação popular, mas em ação de inconstitucionalidade.

Reverbera que as alegações autorais realmente direcionam à discussão acerca de suposto vício formal, que teria ocorrido no processo legislativo que tramitou perante a Câmara Municipal de Patos de Minas



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0000.22.206713-4/001

Reforça que jurisprudência pátria e a doutrina são unânimes quanto ao descabimento de ação popular contra leis ou atos normativos em tese.

Aduz que, na espécie, os autores têm a intenção, por meio da propositura da presente ação popular, anular a lei 8.249/2022, que ostenta caráter geral e abstrato, buscando, na verdade, a sua declaração de inconstitucionalidade.

Entende que o feito deve ser extinto sem julgamento do mérito, com fulcro no art. 485 IV do CPC, ante a ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo.

Prossegue dizendo que também não se encontram presentes os pressupostos específicos para a propositura da ação popular.

Assinala a existência de reconhecimento de repercussão geral pelo STF da constitucionalidade de leis que preveem revisão geral anual de subsídio de Prefeito e Vice-Prefeito (Tema 1192).

Defende que a lei questionada está em consonância com o que dispõe a Constituição Federal e Estadual, bem como com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado.

Argui, ainda, a ilegitimidade passiva dos vereadores, porquanto a Câmara Municipal possui capacidade processual para estar em juízo.

Sustenta que nenhum dos réus tem capacidade ou legitimidade para cumprir a determinação judicial, apenas o Presidente da Mesa Diretora.

Afirma que somente os parlamentares integrantes do Poder Legislativo Local têm legitimidade para ajuizar ações com o fito de anular norma legal por suposta afronta ao regimento interno da Câmara Municipal.

Justifica, por fim, a presença dos requisitos para a concessão de efeito suspensivo recursal.



Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0000.22.206713-4/001

Nestes termos, pugna pela concessão de efeito suspensivo à decisão proferida e, ao final, pelo acolhimento das preliminares.

O recurso foi recebido à Ordem 81, oportunidade na qual deferido o pedido de efeito suspensivo formulado pelo agravante.

À Ordem 82, os agravados apresentaram contraminuta, suscitando preliminar de ofensa ao duplo grau de jurisdição e ao princípio da dialeticidade. No mérito, pugnaram pelo desprovimento do recurso.

Devidamente intimado acerca das preliminares aventadas em contraminuta, o agravante peticionou à Ordem 87.

Intimado para recolher o preparo recursal, o agravante cumpriu a determinação, conforme documentos de Ordens 89/91.

A d. Procuradoria-Geral de Justiça emitiu parecer à Ordem 93 opinando pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

#### ADMISSIBILIDADE

##### **Preliminar de deserção**

Considerando o pagamento das custas recursais pelo agravante, rejeito a preliminar de deserção recursal.

##### **Preliminar de ofensa ao princípio da dialeticidade**

A parte agravada suscita, em preliminar, o não conhecimento do recurso, em razão de violação ao princípio da dialeticidade.

Razão não lhe assiste.

Conforme cediço, os recursos, de um modo geral, devem observar o princípio da dialeticidade, segundo o qual a parte, ao manifestar seu inconformismo com o ato judicial, deve necessariamente indicar os motivos de fato e de direito pelos quais se



Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0000.22.206713-4/001

requer novo julgamento da questão nele cogitada, sob pena de não ter conhecido o recurso.

Nesse sentido, a norma inserta no art. 932, inciso III, do Código de Processo Civil:

Art. 932. Incumbe ao relator:

[...]

III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida;

Sobre o tema, leciona a doutrina:

[...] V. Juízo de admissibilidade negativo. Não conhecimento do recurso, pelo relator. O relator não conhecerá do recurso, de acordo com o inc. III do art. 932 do CPC/2015, quando "inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida". A primeira hipótese (recurso inadmissível) abrange as demais, pois, em se tratando de recurso prejudicado, faltarão interesse recursal, e, não tendo havido impugnação específica aos fundamentos da decisão que possam manter sua conclusão, faltarão, também, regularidade formal (a respeito dos requisitos dos recursos, cf. comentário ao art. 994 do CPC/2015). Cf., no entanto, comentário a seguir. (MEDINA, José Miguel Garcia. Novo Código de Processo Civil comentado [livro eletrônico]. 2ª Ed. São Paulo: RT, 2016. Epub. ISBN 978-85-203-6754-4)

4. Não conhecer. O relator deve inadmitir - isto é, não conhecer - o recurso quando esse não preencher os requisitos intrínsecos e/ou extrínsecos que viabilizam o seu conhecimento. Inadmissibilidade é gênero no qual se inserem as espécies recurso prejudicado e recurso sem impugnação específica - rigorosamente, portanto, bastaria alusão à inadmissibilidade. Recurso prejudicado é recurso no qual a parte já não tem mais interesse recursal, haja vista a perda de seu objeto - enquadrando-se, portanto, no caso de inadmissibilidade (ausência de requisito intrínseco de



admissibilidade recursal). Recurso sem impugnação específica é aquele que não enfrenta os fundamentos invocados pela decisão recorrida (ausência de requisito extrínseco de admissibilidade recursal). (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. O novo código de processo civil [livro eletrônico]. - São Paulo: RT, 2015. Epub. ISBN 978-85-203-6024-8)

Na espécie, ao contrário do alegado pelo agravado, entendo que o recurso atende à norma supracitada, porquanto a parte indicou os motivos de fato e de direito pelos quais entende que a questão merece nova análise.

Além do mais, as argumentações no sentido de impossibilidade do manejo da ação popular para promoção do controle de constitucionalidade e ilegitimidade passiva são questões de ordem pública.

Assim, verifica-se que as razões do recurso não estão dissociadas dos fundamentos da decisão e demonstram o interesse da parte em recorrer, permitindo a análise, por este Tribunal, das questões a serem enfrentadas em sede recursal.

Dessa forma, rejeito a preliminar.

### **Preliminar de ofensa ao duplo grau de jurisdição**

Quanto à esta preliminar, melhor sorte não assiste ao agravado.

Com efeito, tratando-se de matéria de ordem pública, cognoscível de ofício pelo juiz, afigura-se despicienda prévia apreciação pelo juízo de primeiro grau para legitimar a análise nesta via recursal.

Além do mais, a parte agravada foi devidamente intimada nos termos dos artigos 9º e 10 do Código de Processo Civil, abaixo transcrito, para se manifestar sobre a inadequação da ação popular para reconhecer a inconstitucionalidade de lei:



Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica:

I - à tutela provisória de urgência;

II - às hipóteses de tutela da evidência previstas no art. 311, incisos II e III ;

III - à decisão prevista no art. 701 .

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

Conclui-se, assim, ser permitido ao magistrado proferir decisão com base em fundamento a respeito do qual tenha dado às partes oportunidade de se manifestar.

Com efeito, a intimação prévia das partes para se manifestarem a respeito de fundamento novo, não vai de encontro com o novo Código de Processo Civil, que veda, expressamente, a prolação de "decisão surpresa".

Conheço do recurso, porque presentes seus pressupostos de admissibilidade.

## PRELIMINAR

### **Da inadequação da via eleita**

Afere-se dos autos que o Sérgio Sales Machado Júnior e Iracy Esteves Mezzonato ajuizaram ação popular em desfavor da Município de Patos de Minas e dos seus Vereadores, sob o argumento de que a Lei 8.249/2022, que dispõe sobre a concessão de "revisão geral anual ao subsídio de vereador" possui uma série de vícios, dentre eles a



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0000.22.206713-4/001

afronta ao princípio da anterioridade e a estimativa de impacto orçamentário, previstos na Carta Magna, a ausência de cumprimento dos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, vício de iniciativa do projeto (cuja competência para instaurar é do chefe do Poder Executivo), além de ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, devendo, portanto, ser “*decretada a nulidade na majoração dos subsídios consignados*” no aludido regramento.

A Constituição da República, em seu art. 5º, LXXIII, dispõe que:

Art. 5º.

(...)

LXXIII - Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular 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, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A ação popular é, pois, uma garantia constitucional posta a disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa e ao meio ambiente.

A respeito dos requisitos desta ação, confira-se a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

O primeiro requisito para o ajuizamento da ação popular é o de que o autor seja cidadão brasileiro, isto é, pessoa humana, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, requisito, esse, que se traduz na sua qualidade de eleitor. Somente o indivíduo (pessoa física) munido de seu título eleitoral poderá propor ação popular, sem o quê será carecedor dela. Os inalistáveis ou inalistados, bem como os partidos políticos, entidades de classe ou qualquer outra pessoa jurídica, não têm qualidade para propor ação popular (STF, Súmula 365). Isso porque tal ação se





funda essencialmente no direito político do cidadão, que, tendo o poder de escolher os governantes, deve ter, também, a faculdade de lhes fiscalizar os atos de administração.

O segundo requisito da ação popular é a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a invalidar, isto é, que o ato seja contrário ao Direito, por infringir as normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que norteiam a Administração Pública. Não se exige a ilicitude do ato na sua origem, mas sim a ilegalidade na sua formação ou no seu objeto. Isto não significa que a Constituição vigente tenha dispensado a ilegitimidade do ato. Não. O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular destina-se a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público. Essa ilegitimidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade, conforme a lei regulamentar enumera e conceitua em seu próprio texto (art. 2º, "a" a "e").

O terceiro requisito da ação popular é a lesividade do ato ao patrimônio público. Na conceituação atual, lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. E essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. Nos demais casos impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio protegível pela ação popular. ("Mandado de Segurança", Malheiros, 30ª Ed., 2007, p. 125/126).

Ainda segundo esse eminente jurista, “sem estes três requisitos - condição de eleitor, ilegalidade e lesividade –, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular”.

Na hipótese em apreço, todavia, não se verifica a viabilidade da ação proposta.

Isso porque, conforme se verifica pela inicial, os Autores ajuizaram a presente ação popular impugnando a lei municipal que concedeu revisão geral anual ao subsídio de vereador. Pretendem,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0000.22.206713-4/001

assim, afastar os efeitos da Lei 8.249/2022, ao argumento de existência de vícios, lacunas e equívocos que maculam a matéria em sua legalidade.

Ao contrário do que afirmam os autores, não se verifica aqui controle de constitucionalidade difuso (como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal), que permite aos Juízes a análise das leis e se elas contrariam ou não a Constituição, mediante exame de questão incidental e prejudicial, para, acertada a eventual inconstitucionalidade normativa, realizar o julgamento do caso concreto.

Na verdade, a inconstitucionalidade figura como pedido da lide, pois, muito embora consignem a palavra “nulidade” do artigo 1º da Lei 8.249/2022 (item g.2 do pedido final), os autores pretendem a exclusão deste regramento do mundo jurídico, em óbvia tentativa de, vias transversas, obterem sua declaração de inconstitucionalidade material.

Ora, em toda a extensão de sua peça de ingresso, os requerentes combatem a lei abstratamente e não um determinado ato praticado por agente público no exercício de sua competência, culminando no pedido de sua nulidade.

Conclui-se, destarte, com clareza, pela inadequação da ação popular à pretensão autoral, porquanto, não pode ser utilizada como instrumento idôneo para o ataque de lei em tese, já que, no ordenamento jurídico pátrio, o controle abstrato é feito por meio de ação direta de constitucionalidade.

E, diante da impropriedade da via eleita, impõe-se a extinção, sem resolução de mérito, da ação popular.

Neste sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.  
RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR.  
ANULAÇÃO DE LEI MUNICIPAL COM BASE EM



CONTRARIEDADE À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO.  
ART. 1º DA LEI N. 4.717/65. OFENSA  
CONFIGURADA. IMPOSSIBILIDADE DE  
UTILIZAÇÃO DA AÇÃO POPULAR COMO MEIO DE  
CONTROLE ABSTRATO DE  
CONSTITUCIONALIDADE.

1. Verifica-se não ter ocorrido ofensa ao art. 535 do CPC/73, na medida em que o Tribunal a quo dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. Cuida-se, na origem, de ação popular que pretende, nos termos da peça vestibular: "provimento jurisdicional com o fim de ser definitivamente declarada nula a Lei 2.099/2003, bem como de todos os atos dela por ventura originados, ou subsidiariamente para que sua execução seja suspensa até que sejam efetuados todos os estudos de vizinhança e impacto ambiental, como também seja dada oportunidade de esclarecimento à população por intermédio de Audiência Pública, ficando então demonstrado o atendimento dos parâmetros ambientais e participativos" (fl. 17).

3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, "A ação popular é imprópria para o controle da constitucionalidade das leis pelo sistema concentrado. Admite-se, apenas, quando a declaração de inconstitucionalidade for incidenter tantum" (REsp 958.550/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Primeira Turma, DJe 24/4/2008).

4. No caso concreto, a ação popular é manejada, inegavelmente, para efetuar o controle de constitucionalidade da Lei n. 2.099/2003 do Município de Niterói, razão pela qual deve ser extinta, sem apreciação do mérito, por inadequação da via eleita.

5. Como ensina MARÇAL JUSTEN FILHO, "a ação popular não é meio para o controle em abstrato da constitucionalidade de atos legais" e, por isso, o "ato impugnado por meio de ação popular deve ter sido praticado por agente público no exercício de competência administrativa" (Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo:

Thomson Reuters, 2018, p. 1196). 6. Recurso especial da municipalidade provido. (REsp n. 1.870.470/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 22/9/2020, DJe de 7/10/2020.)



Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0000.22.206713-4/001

REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO POPULAR - LEI MUNICIPAL - AUMENTO DOS SUBSÍDIOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS - INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

A ação popular não se viabiliza para o controle abstrato de lei, por não ser substituta da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes. (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0432.09.022138-8/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 02/09/2021, publicação da súmula em 09/09/2021)

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. VEREADOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N.º 11.016/2016. INÉPCIA DA INICIAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. SENTENÇA MANTIDA.

1. A ação popular destina-se ao controle de atos administrativos lesivos ao patrimônio público, sendo inviável a sua propositura para obtenção da declaração de inconstitucionalidade de lei. 2. Conforme entendimento do STJ é possível a declaração apenas incidental de inconstitucionalidade de lei via ação popular, desde que a controvérsia constitucional figure tão somente como causa de pedir. 3. Tendo o autor formulado pedido expresso de afastamento dos efeitos da lei, para fins de ressarcimento ao erário, extrapolou os limites do objeto da ação popular, devendo ser mantida a sentença de indeferimento da inicial, por inadequação da via eleita. (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0000.19.142112-2/001, Relator(a): Des.(a) Wagner Wilson, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/03/2020, publicação da súmula em 13/03/2020)

#### DISPOSITIVO

Ante o exposto, rejeitar as preliminares de ofensa ao princípio da dialeticidade e ofensa ao duplo grau de jurisdição e acolher a preliminar de inadequação da via eleita para, aplicando o efeito



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Agravo de Instrumento-Cv Nº 1.0000.22.206713-4/001

translativo, julgar extinto o feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

Sem custas e honorários, nos termos do artigo 12 da Lei nº 4.717/65.

É o meu voto.

---

**DES. VERSIANI PENNA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**SÚMULA:** "REJEITARAM AS PRELIMINARES DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE E OFENSA AO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E ACOLHERAM A PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA PARA, APLICANDO O EFEITO TRANSLATIVO, JULGAR EXTINTO O FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO."