EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE FAZENDAS PÚBLICAS E AUTARQUIAS DA COMARCA DE DIVINÓPOLIS/MG.

EDSOM JOSÉ DE SOUSA, brasileiro, casado, sociólogo, exercendo cargo público de vereador do Município de Divinópolis/MG, portador da CI n. MG-.2.461.357 SSP/MG, inscrito no CPF sob o n.º 357.718.016-15, residente e domiciliado na rua Campos Sales, n.º 405, bairro Porto Velho, CEP n.º 35.500-444, em Divinópolis/MG**,** vem, respeitosamente, à douta presença de Vossa Excelência, aviar a presente **AÇÃO POPULAR**, com fundamento naquilo que estabelece a Lei n.º 4.717/65, em desfavor de **GALILEU TEIXEIRA MACHADO,** brasileiro, casado, Prefeito do Município de Divinópolis/MG, inscrito no CPF sob o n.º 003.964.866-49, com endereço funcional na av. Paraná, n.º 2.777, bairro Belvedere, CEP n.º 35.501-170, em Divinópolis/MG, **ROBERTO ANTÔNIO RIBEIRO CHAVES,** brasileiro, casado, advogado, inscrito no CPF sob o n.º 749.544.076-72, residente e domiciliado na rua Alagoas, n.º 209, Centro, CEP n.º 35.500-014, em Divinópolis/MG, **SUZANA MARIA XAVIER DIAS**, brasileira, casada, servidora pública, inscrita no CPF sob o n.º 671.766.666-87, residente e domiciliada na rua Pratápolis, n.º 591, bairro Bom Pastor, CEP n.º 35.500-167, em Divinópolis/MG, e de **WENDEL SANTOS DE OLIVEIRA**, brasileiro, casado, servidor público, inscrito no CPF sob o n.º 904.108.316-20, residente e domiciliado na rua 13 de Maio, n.º 64, bairro Tupi, CEP n.º 35.557-000, em Carmo do Cajurú/MG, mediante os fatos e fundamentos adiante expendidos:

1 – DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO.

A Lei n.º 4.717/65 regula a proposição da ação popular e estabelece os pré-requisitos para pleitear a sua distribuição e apreciação pelo Poder Judiciário.

Segundo referida norma e segundo posição jurisprudencial firmada pelo STJ, são necessários 03 (três) pressupostos: a condição de eleitor do proponente, a ilegalidade ou ilegitimidade do ato e a lesividade decorrente do ato praticado.

A condição de eleitor do autor é evidente, vez que, atualmente, exerce o cargo público de vereador neste município, sendo condição para tal não apenas a posse de título eleitoral, mas, também, filiação a partido político. Portanto, sobre o tema nada mais há o que ser exigido.

No REsp n.º 1.242.800, os ministros da 2ª Turma resumiram a polêmica em torno da legitimidade ativa: *"Aquele que não é eleitor em certa circunscrição eleitoral não necessariamente deixa de ser eleitor, podendo apenas exercer sua cidadania em outra circunscrição. Se for eleitor, é cidadão para fins de ajuizamento de ação popular"*.

Quanto à ilegalidade ou ilegitimidade dos atos administrativos objurgados, assim como a potencial lesividade dos mesmos, será tratado adiante, mas circundam-se nos fatos de que, por meio de decreto administrativo assinado pelos demandados, o Município de Divinópolis deixará de cumprir lei municipal que estabelece data-base para o aumento dos salários dos servidores públicos, gerando, assim, passivo trabalhista e tributário gigantesco para os cofres do município, cujos juros e atualizações não podem ser suportados pelos cofres públicos

sem que isso importe em verdadeiros prejuízos à toda coletividade divinopolitana.

No julgamento do REsp n.º 1.447.237, os ministros da 1ª Turma ratificaram o entendimento dos pré-requisitos da ação: *"Tem-se como imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a procedência da ação popular e consequente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes"*.

Dessa forma, considerando que a ação popular é meio processual adequado a qualquer cidadão que deseje questionar judicialmente a validade de atos administrativos que considera lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, e considerando ainda que resta comprovada a legitimidade para propositura da ação e a ilegalidade dos atos administrativos objurgados, assim como o prejuízo ao patrimônio público local, a ação há que ser conhecida e, ao final, provida para cassar os atos apontados, assim como para condenar os réus a ressarcir a coletividade prejudicada.

2 – DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

A Lei n.º 4.717/65 estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para pleitear, via da ação popular, a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, considerados estes os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico do ente a ser protegido.

Com base nisso, o autor, que é vereador do Município de Divinópolis em pleno exercício do cargo público e, portanto, em pleno exercício de sua cidadania, entende que os atos administrativos objurgados através da presente ação são suficientes para causar lesões graves aos cofres públicos, cuja despesa será suportada por toda a coletividade, caso não haja intervenção do Poder Judiciário.

A Lei Municipal n.º 6.749/08 estabelece em seu art. 1º o seguinte:

> *"Art. 1º. Fica instituída a política pública de revisão geral automática da remuneração dos servidores públicos municipais.*
> *§ 1º* ***A revisão geral automática a que se refere o caput deste artigo ocorrerá – sem distinção de data e de índice – nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, a partir do ano de 2017, no mês de março de cada ano****, e seu índice será correspondente à variação do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) calculado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis (IPEAD) da Universidade Federal de Minas Gerais, ou outro que venha a substituí-lo. (NR Lei n.º 8.083, de 21/12/2015)*
> *(...)"*

Dessa forma, a referida lei municipal obriga o gestor público a alterar anualmente os salários de todos os servidores públicos municipais em todo dia 1º de março de cada ano, obedecendo-se os índices inflacionários do IPCA.

Cumprindo o que determina a lei, o Presidente da Câmara Municipal de Divinópolis editou a Portaria n.º CM-083, de 21 de

fevereiro de 2019, para conceder aos servidores da Câmara Municipal o aumento salarial de que trata a norma. Vejamos:

> *"Art. 1º Com base no artigo 1º, caput e § 1º, da Lei Municipal n.º 6.749, de 03 de abril de 2008, esse último com redação dada pela Lei Municipal n.º 8.083, de 21 de dezembro de 2015, fica concedido reajuste imediato de 4,59% (quatro inteiros e cinquenta e novo por cento) sobre o vencimento e o subsídio dos servidores e agentes políticos do Poder Legislativo Municipal."*

Cópia da referida portaria segue em anexo.

No entanto, em evidente descumprimento da lei municipal, o ilustre Prefeito Municipal, juntamente com seus assessores que o acompanham no polo passivo da presente ação, editaram o Decreto n.º 13.239/2019, através do qual concederam o aumento salarial anual aos servidores públicos diretamente ligados ao administrativo municipal, mas, somente a partir de junho/2019.

Vejamos:

> *"Art. 1º Com base no art. 1º, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 6.749, de 03 de abril de 2008, fica concedida a revisão geral anual de 4,59% (quatro inteiros e cinquenta e nove centésimos por cento) sobre o vencimento dos servidores públicos, com incidência na folha de pagamento referente ao mês de Junho/2019."*

Como visto acima, a lei municipal que estabelece o reajustamento geral anual dos salários dos servidores públicos municipais é enfática ao afirmar que a data-base do aumento é o dia 1º de março de cada ano. No entanto, por via de decreto administrativo, o administrativo

municipal modificou esta data-base, estabelecendo que o aumento salarial prevalecerá somente a partir de junho/2019, em expressa violação ao dispositivo legal.

Certo é que este descumprimento legal é capaz de gerar prejuízos significativos aos cofres públicos municipais, principalmente no que tange à correção monetária, juros de mora, multas e juros Selic, incidentes sobre o passivo trabalhista e tributário gerado pelo descumprimento legal durante os meses de março, abril e maio de 2019.

Considerando apurado nas tabelas de cálculo abaixo, a não aplicação dos aumentos salariais no tempo certo ocasionaram na criação de um passivo trabalhista no importe de R$ 2.716.332,08 (dois milhões setecentos e dezesseis mil trezentos e trinta e dois reais e oito centavos), aproximadamente, calculados sobre os valores brutos das folhas de pagamento do Município pelos meses de março, abril e maio do ano de 2019. Valor este sem qualquer atualização monetária e, diz-se "aproximadamente" pelo fato de que a apuração do exato valor demanda perícia contábil sobre as folhas de pagamento dos servidores dos referidos meses, o que pode ser objeto de determinação no curso do processo.

Essa diferença de salários, por sua vez, ocasionou na inflação das dívidas do município no que tange à correção monetária e juros de mora, que, conforme os mesmos cálculos, pode atingir cerca de R$ 160 mil reais. Dívida esta que o município não teria se o executivo municipal tivesse cumprido a lei que determina a data-base para o aumento dos salários dos servidores públicos municipais.

Na mesma direção, sobre esta diferença de salários apurada há a incidência das contribuições previdenciárias devidas ao INSS e ao DiviPrev, sendo que o seu somatório pode atingir valores

superiores R$ 468 mil reais, sendo que destes, cerca de R$ 74 mil reais em dívidas de multa de mora e juros Selic não existiriam se o executivo municipal tivesse cumprido a lei à risca, conforme determina o princípio da legalidade, ínsito à administração pública.

Vejamos:

DIFERENÇAS SALARIAIS, CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA						
MÊS	**VALOR FOLHA**	**DIF. SAL. - 4,59%**	**COR. MONET.**	**VR. CORRIGIDO**	**JUROS**	**VR. DEVIDO**
mar/19	19.097.351,64	876.568,44	1,0163837	890.929,87	53.455,79	944.385,67
abr/19	18.674.472,35	857.158,28	1,0086174	864.544,76	43.227,24	907.771,99
mai/19	21.407.524,09	982.605,36	1,0026018	985.161,90	39.406,48	1.024.568,37
TOTAIS	**59.179.348,08**	**2.716.332,08**		**2.740.636,53**	**136.089,51**	**2.876.726,04**

DIFERENÇAS TRIBUTÁRIAS (CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS), MULTA DE MORA E JUROS SELIC							
MÊS	**VALOR FOLHA**	**DIF. SAL. - 4,59%**	**INSS**	**DIVIPREV**	**MULTA**	**SELIC**	**VR. DEVIDO**
mar/19	19.097.351,64	876.568,44	20.511,70	131.835,89	26.367,18	5.405,27	163.608,34
abr/19	18.674.472,35	857.158,28	16.628,87	130.630,92	23.278,43	4.676,59	158.585,94
mai/19	21.407.524,09	982.605,36	17.392,11	132.062,16	10.023,52	4.014,69	146.100,37
TOTAIS	**59.179.348,08**	**2.716.332,08**	**54.532,69**	**394.528,98**	**59.669,13**	**14.096,55**	**468.294,65**

Portanto, resta evidente que os demandados causaram prejuízos substanciais aos cofres públicos municipais tanto deficitários, sendo certo que criaram passivos trabalhistas e tributários mediante a expedição de decreto administrativo expedido ao arrepio da legislação municipal.

E aqui, como já demos mostra acima, é necessário invocar o disposto no princípio da legalidade administrativa, tão caro para todo cidadão.

O princípio da legalidade aparece expressamente na nossa Constituição Federal em seu art. 37, *caput*, que dispõe que *''a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência''.* Encontra-se fundamentado, ainda, no art. 5º, inciso II, da mesma carta, que prescreve que *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei*".

Como leciona Hely Lopes Meirelles[1]:

> *"A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso".*

Seguindo esse raciocínio Henrique Savonitti Miranda[2], compara as atividades de um gestor privado (Princípio da Autonomia da vontade) as de um gestor público de forma esclarecedora:

> *"O administrador privado conduz seu empreendimento com* dominus*, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão. Assim, tudo o que não é proibido, é permitido ao*

[1] MIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
[2] MIRANDA, Henrique Savonitti.Curso de direito administrativo. 3.ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

gestor privado. Diga-se, ainda, que o administrador privado pode inclusive conduzir ruinosamente seu empreendimento sem que muito possa ser feito por terceiros (...) ***O gestor público não age como "dono", que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa. Daí decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos****."*

Ainda para Hely Lopes Meirelles (mesma obra):

"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 Legalidade é intrínseca a ideia de Estado de Direito, pensamento este que faz que ele próprio se submeta ao direito, fruto de sua criação, portanto esse é o motivo desse princípio ser tão importante, um dos pilares do ordenamento. É na legalidade que cada indivíduo encontra o fundamento das suas prerrogativas, assim como a fonte de seus deveres. A administração não tem fins próprios, mas busca na lei, assim como, em regra não tem liberdade, escrava que é do ordenamento.

O Princípio da Legalidade é uma das maiores garantias para os gestores frente o Poder Público. Ele representa total subordinação do Poder Público à previsão legal, visto que os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme a lei. Assim, o administrador público não pode, mediante mero ato administrativo, conceder direitos, estabelecer obrigações ou impor proibições aos cidadãos ou ao ente administrado. A criação de um novo tributo ou o estabelecimento de uma obrigação, por exemplo, depende de lei.

Por fim, necessário salientar que esse princípio é vital para o bom andamento da administração pública, sendo que ele coíbe a possibilidade de o gestor público agir por conta própria, tendo sua eficácia através da execução jurídica dos atos de improbidade, evitando a falta de vinculação à norma e, principalmente, a corrupção no sistema. Essa preocupação se faz constante para que seja atingido o objetivo maior para o país, o interesse público, através da ordem e da justiça.

Noutro norte, salvo melhor juízo, os atos administrativos objurgados constituem-se em improbidade administrativa, por força do que estabelecem os arts. 10 e 11 da Lei n.º 8.429/92, ao passo que foi capaz de causar lesão ao erário público, que terá que suportar despesas com correção monetária, juros de mora, multa de mora e juros Selic que não existiriam caso o princípio da legalidade administrativa tivesse sido objeto de deferimento por parte dos administradores públicos listados.

E é por isso que o cerne desta ação é a responsabilização financeira dos agentes públicos envolvidos, a fim de que o erário público não seja afetado pelos desvios administrativos dos demandados, evitando-se, assim, que toda a coletividade divinopolitana tenha que suportar tais ônus indevidos.

Isso porque o art. 12, incisos II e III, da Lei de improbidade Administrativa estabelece que os administradores devem ser responsabilizados pelo ressarcimento integral dos danos que houverem causado ao erário em casos como o presente.

3 – DAS PROVAS.

Como provas pré-constituídas dos direitos vindicados o autor junta à inicial cópia da Lei Municipal n.º 6.749/08, que estabelece

peremptoriamente e expressamente a data-base para aumento dos salários do funcionalismo público municipal em 01º de março de cada ano; cópia da Portaria n.º CM-083, de 21 de fevereiro de 2019, que demonstra o estrito cumprimento da lei pelo Presidente da Câmara Municipal; e a cópia integral do Decreto Municipal n.º 13.239/2019, através do qual o executivo municipal, representado pelos réus, outorgou aumento somente a partir de junho/2019, ao arrepio da lei.

Complementarmente, junta relatórios das folhas de pagamento dos servidores públicos municipais relativos aos meses de março, abril e maio de 2019, e planilha de cálculo com as possíveis diferenças de salário obtidas no período, assim como dos possíveis valores devidos a título de correção monetária, juros de mora, multa de mora e juros Selic sobre as dívidas consolidadas, sendo certo que se tratam de valores aproximados e que os valores totais e exatos deverão ser apurados mediante perícia contábil, após os réus ofertarem os documentos necessários à apuração.

Dessa forma, com fundamento naquilo que estabelece o § 4º do art. 1º da Lei n.º 4.717/65, os réus deverão ser intimados a juntar aos autos, sem prejuízo de outros documentos que possam ser requeridos pelo *expert* nomeado, cópias dos seguintes documentos:

- Cópias integrais dos espelhos das folhas de pagamento dos servidores públicos municipais pelo período de março, abril e maio de 2019;
- Cópia integrais dos espelhos da GFIP dos mesmos períodos;
- Outros documentos por ventura solicitados à época da apuração.

4 – DA TUTELA DE URGÊNCIA.

O art. 300 do CPC estabelece que *"a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo."*

No caso em apreço, espera-se que seja concedida tutela de urgência capaz de determinar que os réus cumpram de imediato o que estabelece a Lei Municipal n.º 6.749/08, promovendo o pagamento das diferenças salariais e tributárias apuradas pelo período de março a maio/2019, a fim de se evitar que os passivos de correção monetária, juros de mora, multa de mora e juros Selic aumentem ainda mais mês a mês.

Ademais, que seja ordenado o bloqueio de patrimônio dos réus em todas as esferas que seja suficiente para suportar eventual condenação advinda desta ação, que visa o ressarcimento do erário público nos valores que jamais seriam devidos pelo Município caso o executivo municipal tivesse cumprido o que determina a legislação municipal.

A probabilidade do direito arguido reside naquilo que estabelece o *caput* do art. 37 da CR/88, especialmente, no que tange ao princípio da legalidade administrativa, do qual os administradores públicos não podem se furtar. Se a obrigação está contida em lei, ela deveria ter sido observada à risca.

Diante disso, espera que o ilustre magistrado defira tutela de urgência capaz de suspender os efeitos do Decreto Municipal n.º 13.239/19, a fim de ordenar que o aumento salarial dos servidores públicos tenha efeito retroativo a 1º de março do corrente ano, além de ordenar a

constrição de patrimônio dos réus suficiente para suportar eventual condenação em ressarcimento proveniente destes autos.

5 – DOS REQUERIMENTOS.

Diante do exposto, certo de que nenhum pedido está sendo formulado sem o necessário amparo legal, requer:

1 – Se digne Vossa Excelência em, por força do que estabelecem o § 4º do art. 5º da Lei n.º 4.717/65 e art. 300 do CPC, *inaudita altera pars*, determinar a imediata suspensão dos efeitos do Decreto Municipal n.º 13.239/19, a fim de ordenar que o aumento salarial dos servidores públicos municipais tenha efeito retroativo a 1º de março do corrente ano, com pagamento imediato das diferenças salariais e tributárias, afim de se evitar o agigantamento da dívida, além de ordenar a constrição de patrimônio dos réus suficiente para suportar eventual condenação em ressarcimento dos danos causados ao erário proveniente destes autos;

2 – Seja ordenada a intimação do Ministério Público, na forma do que estabelece o inciso I do art. 7º da Lei n.º 4.717/65;

3 – Seja ordenada a citação dos réus, a fim de que possam se defender quanto aos termos da presente ação, intimando-os para que, no prazo estabelecido pelo juízo com base na alínea *"b"* do inciso I do art. 7º da supramencionada lei, juntem aos autos os documentos mencionados no item "*DAS PROVAS"* acima, e outros mais requeridos pelo juízo ou pelo Ministério Público;

4 – Com ou sem contestação, seja, ao final, em razão das ilicitudes cometidas e que espera restem comprovadas, julgada

totalmente procedente a presente ação para declarar nulos os atos administrativos objurgados, ordenando a retroatividade do aumento dos salários do funcionalismo público municipal em 1º de março de 2019, em respeito ao que prescreve a Lei Municipal n.º 6.749/08, condenando-se os réus na obrigação de arcar com a obrigação de ressarcir os cofres públicos municipais pelos valores que seriam indevidos pelo Município caso a lei tivesse sido cumprida, correspondentes às diferenças de correção monetária e juros de mora incidentes sobre as diferenças de salários, e de multa de mora e juros Selic, incidentes sobre as diferenças tributárias;

5 – Com isso, que haja a condenação dos réus, na forma do que estabelece o art. 11 da Lei n.º 4.717/65, na obrigação de pagar indenização o erário público pelos danos causados à coletividade divinopolitana;

6 – Por fim, que os réus sejam condenados na obrigação de arcar com o pagamento das custas do processo e com honorários advocatícios, estes a serem arbitrados pelo juízo na forma da lei processual vigente;

7 – Pede, ainda, a concessão dos benefícios da gratuidade de justiça em virtude de ser pessoa pobre no sentido legal, na forma do que estabelece o art. 98 do CPC, em que pese não haver o adiantamento de custas processuais nesta espécie.

Pretende provar o alegado através dos documentos ora juntados e requeridos, através de auditoria/perícia contábil que desde já requer seja ordenada, bem como através dos meios admitidos pelo direito, principalmente mediante documentos novos que surjam no curso da ação, e testemunhas, que serão arroladas na época oportuna.

Dá à causa, para efeitos meramente fiscais, o valor de R$ 234.000,00 (duzentos e trinta e quatro mil reais), que corresponde, aproximadamente, aos valores dos prejuízos causados ao erário até o momento pelos atos administrativos objurgados.

Nestes termos,
Pede e espera deferimento.

Divinópolis, 19 de agosto de 2019.

ADRIANO RIBEIRO FERNANDES
OAB/MG – 113.309

GABRIELA GUIMARÃES ALBUQUERQUE
OAB/MG – 184.025