

Comarca	SAO LUIS	Distribuição	30/01/2013 16:32:56
Processo	3156-86.2013.8.10.0001	Tipo Distribuição	Sorteio
Competência	Fazenda Pública - Competência Genérica	Processo Referência	
Classe CNJ	PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO   Processo de Conhecimento   Procedimento de Conhecimento   Procedimentos Especiais   Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Leis Esparsas e Regimentos   Ação Popular		

Autor da Ação	PEDRO LEONEL PINTO DE CARVALHO		
Advogado	PEDRO LEONEL PINTO DE CARVALHO		
Réu da Ação	MUNICIPIO DE SAO LUIS		
Vara	3ª VARA FAZENDA PUBLICA		
Sec. de Vara	SECRETARIA DA 3A VARA DE FAZENDA PUBLICA		
Oficial Justiça	OFICIAL DE JUSTIÇA DA CENTRAL DE MANDADOS		
Qtde Docs	6	Volumes 0	Valor da Ação 678
Observação			

Boleto



00031568620138100001

Resp. pela distribuição 135475

Fabricando, fit fazer

Pedro Leonel Pinto de Carvalho - OAB/MA 417  
Pedro Luciano Moura Pinto de Carvalho - OAB/MA 3.530  
Jezanias do Rêgo Monteiro - OAB/MA 4.161  
Sidney Filho Nunes Rocha - OAB/MA 5.746  
Daniel Blume Pereira de Almeida - OAB/MA 6.072  
Francisco Otacilio Belchior Silva - OAB/MA 6.967  
Francimarly de Oliveira Miranda Carvalho - OAB/MA 3.685  
Antonio de Moraes Rezo Gaspar - OAB/MA 7.410

Rodrigo Pereira Erciceira - OAB/MA 7.401  
Pedro Eduardo Ribeiro de Carvalho - OAB/MA 7.551  
Fabiana Cristina S. Ziegler Belchior Silva - OAB/MA 7.880  
Cardel Mendonça Carneiro da Silva - OAB/MA 6.914  
Thiago Böhner Garcia Costa - OAB/MA 8.546  
Maria Celeste Everton Serra - OAB/MA 9.036  
Roosevelt Figueira de Mello Júnior - OAB/MA 9.159  
Henrique Teles Fonseca - OAB/MA 9.903

PRIORIDADE DE TRAMITAÇÃO (LEI 10.741/2003, ART. 71)

AÇÃO POPULAR - ISENTA DE CUSTAS (CF/88, ART. 5º, LXXIII, PARTE FINAL)

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA \_ª VARA DA FAZENDA  
PÚBLICA DESTA COMARCA.

PEDRO LEONEL PINTO DE CARVALHO,

brasileiro, casado, advogado, OAB/MA 417, C.P.F. n. 001.881.903-68 (doc. n. 01), portador do título eleitoral n. 520171198 (doc. n. 02), residente e domiciliado nesta cidade, na Avenida São Marcos, n. 2006, Edifício “Varandas do Atlântico”, apto. 1401, Ponta d’Areia, em causa própria e por seus advogados, abaixo assinados (proc. e substab. incs., docs. ns. 03/04), estes com Escritório profissional nesta Capital, na Rua Mitra, Quadra 21, n. 10, Ed. *Atrium Plaza*, Renascença II, onde recebem intimações, vem, mui respeitosamente, à presença de V. Exa., para promover

**AÇÃO POPULAR**

em face do MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Procuradoria-Geral do Município,

localizada na Praça João Lisboa, 66, Centro, nesta cidade, dando-se ciência da presente ao Sr. Presidente da Câmara Legislativa Municipal dos Vereadores de São Luís-MA, com endereço na Rua da Estrela, nº 257 -Praia Grande – Centro, CEP: 65010-200, fazendo-o com amparo nas razões de fato e de direito a seguir expostas:

### **PRIORIDADE NA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO**

02. O Autor tem idade superior a 70 (setenta) anos, conforme prova em anexo (vide doc. n. 01), pelo que requer, desde logo, com fundamento no art. 71, § 1º, da Lei 10.741/2003<sup>1</sup>, e no art. 1.211-A do Código de Processo Civil<sup>2</sup>, o benefício de prioridade na tramitação do processo.

### **DO CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR**

03. A Ação Popular está prevista no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988. Constitui um dos mais tradicionais meios de defesa dos interesses difusos previstos no ordenamento jurídico pátrio, por meio do qual o Autor, cidadão brasileiro no gozo de seus direitos políticos, age em nome próprio, na defesa de um bem da coletividade.

04. Trata-se de instrumento jurídico cuja finalidade é a de afastar ato ou omissão lesivos ao patrimônio público ou à

---

<sup>1</sup> Art. 71. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância.

<sup>2</sup> Art. 1211-A. Os procedimentos judiciais em que figure como parte ou interessado pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, ou portadora de doença grave, terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.

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. Veja-se a redação do art. 5º, inc. LXXIII, da CF/88, *in verbis*:

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;

05. Acerca das hipóteses de cabimento deste remédio constitucional, bem leciona ALEXANDRE DE MORAES<sup>3</sup>, *in verbis*:

**O objeto da ação popular é o combate ao ato ilegal ou imoral lesivo ao patrimônio público, sem contudo configurar-se a *ultima ratio*, ou seja, não se exige o esgotamento de todos os meios administrativos e jurídicos de prevenção ou repressão aos atos ilegais ou imorais e lesivos ao patrimônio público para o seu ajuizamento.**

A lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), em seu art. 4º, apesar de definir exemplificativamente os atos com *presunção de ilegitimidade e lesividade*, passíveis, portanto, de ação popular, não excluiu dessa possibilidade todos os atos que contenham vício de forma; ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos, desvio de finalidade ou tenham sido praticados por autoridade incompetente (Lei nº 4.717/65, art. 1º). (Destacou-se)

06. Adianta-se que, com a presente popular, pretende-se fazer cessar lesão ao patrimônio público e à moralidade administrativa, maculados por atos ilegais/inconstitucionais do Réu

---

<sup>3</sup> *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, 4ª. ed., São Paulo: Atlas, 2004, p. 434

— por sua Câmara Municipal—, que reajustou o subsídios de seus membros em 52% (cinquenta e dois por cento), de R\$ 9,1 mil para cerca de R\$ 15 mil.

07. Nesse pormenor, cumpre ressaltar que a ação popular afigura-se via processual idônea para os cidadãos cobrarem do Poder Público atuação no sentido de sanar uma situação contrária à lei. Com efeito, “a ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas [...] que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão” (art. 6º da Lei Federal n. 4.717/1965).

08. No mesmo sentido encontra-se a lição de HELY LOPES MEIRELLES<sup>4</sup>, *in verbis*:

A ação popular pode ter finalidade corretiva da atividade administrativa ou supletiva da inatividade do Poder Público nos casos em que devia agir por expressa imposição legal. Arma-se, assim, o cidadão para corrigir a atividade comissiva da Administração como para obrigá-la a atuar, quando sua omissão também redunde em lesão ao patrimônio público.

09. E, também, a jurisprudência:

**AÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. CONVITE. SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO. INTERESSE PARTICULAR DO DEMANDANTE. IRRELEVÂNCIA PERANTE A DEMONSTRAÇÃO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA (LEI Nº 4.717/65, ART. 1º E CF, ART. 5º, LXXIII). PRINCÍPIO DA IDENTIDADE FÍSICA DO JUIZ. VIOLAÇÃO NÃO DEMONSTRADA. CADASTRAMENTO**

<sup>4</sup> Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 135

NO SICAF. EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA NA LEI Nº 8.666/93. EXCLUSÃO DA LICITANTE COM MELHOR PROPOSTA. CONFUSÃO ENTRE FASES DE HABILITAÇÃO E DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS PELO DANO CAUSADO AO ERÁRIO. 1. A Constituição Federal de 1988, recepcionando a Lei nº 4.717/65, dispôs, no art. 5º inciso LXXIII, que 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. 2. Ainda que o autor possua algum interesse particular no resultado da lide, esta circunstância não afasta sua legitimidade ativa *ad causam* se demonstrado que a ação busca objetivamente a proteção ao patrimônio público (STF, re 74151, DJ 25/08/1972; trf1, AC 199701000311310, Rel. Des. Federal luciano tolentino amaral, segunda turma, DJ 24/09/1998). (...) (TRF 1ª R.; AC 1999.42.00.001614-2; RR; Quinta Turma; Rel. Desig. Juiz Fed. Renato Martins Prates; Julg. 23/06/2010; DJF1 15/04/2011; Pág. 120) (Destacou-se)

10. Com efeito, no caso em apreço, é patente a ocorrência de lesão ao patrimônio público, conjugada à flagrante afronta à Constituição Federal, mormente aos **princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade** (CF/88, art. 37) e **da isonomia** (CF/88, art. 5º).

11. Assim, afigura-se plenamente viável a presente demanda popular.

## OS FATOS

12. Noticiaram os jornais deste domingo, (27.01.2013), que “*em São Luís, os vereadores terão aumento de 52,9% nos*

salários em 2013: de R\$ 9,1 mil mensais para R\$ 14 mil, mais benefícios que 'fermentam' a remuneração e a fazem chegar a R\$ 48 mil por mês". Abaixo as principais manchetes dos matinais maranhenses:

— **O ESTADO DO MARANHÃO** (doc. n. 05):

*“Com mais 10 vereadores, câmara aumenta salários e reduz verba indenizatória”*

*“Parlamentares decidiram no fim da legislatura passada reajustar o próprio subsídio em 52%, sob o argumento de equiparação constitucional ao dos deputados estaduais”*

— **JORNAL PEQUENO** (doc. n. 06):

*“Salários de vereadores aumentam em 19 das 26 capitais brasileiras”*

*“Em São Luís, os vereadores terão aumento de 52,9% nos salários em 2013: de R\$ 9,1 mil mensais para R\$ 14 mil, mais benefícios que 'fermentam' a remuneração e fazem chegar a R\$ 48 mil por mês”*

13. Ou seja, os 31 (trinta e um) vereadores desta Capital passarão a ter o subsídio — antes de R\$ 9,1 mil mensais — de R\$ 14 mil.

14. Nada obstante esse aumento, outros benefícios conduzem a remuneração dos vereadores ludovicenses ao patamar de R\$ 48 mil por mês.

15. Nessa esteira, destacam-se alguns dados:

— O salário-base (sem os subsídios) dos vereadores de São Luís é o 3º maior do país, entre as 26 capitais;

— R\$ 10 mil mensais para pagar um chefe de gabinete;

— 4 (quatro) assessores parlamentares e um motorista;

— R\$ 24 mil a título de verba indenizatória (utilizada geralmente para viagens, aluguel de carros e gastos com combustível), da qual o parlamentar deve comprovar o gasto por meio de notas fiscais; e

— auxílios-paletós de R\$ 7,8 mil, que custarão ao erário, em 2013, R\$ 241,8 mil.

16. Ademais, segundo os dados mencionados *retro*, a vertente ação popular visa combater o desarrazoado aumento de 52,9%, sendo que a inflação anual de 2012 girou em torno de 6% (seis por cento). O absurdo fala por si!

17. Outrossim, pretende a presente demanda seja extinto o auxílio-paletó, benefício esse cuja absurdidade fala por si.

18. Eis, portanto, a moldura fática da presente demanda.



## DO DIREITO

19. Com efeito, o ato praticado pelo Legislador Municipal implica **grave lesão ao patrimônio público**, acarretando, de uma só vez, o malferimento de diversos **princípios constitucionais**, mormente os da **legalidade**, da **impressoalidade**, da **moralidade**, que se encontram dispostos no art. 37, *caput*, da CR/88, ora transcrito, *in verbis*:

Art. 37. 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**, **impressoalidade**, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Destacou-se)

20. Outrossim, verifica-se ofensa direta ao **princípio constitucional da isonomia** inscrito no art. 5º, *caput*, da CR/88, reproduzido abaixo, *in verbis*:

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: (Destacou-se)

21. Nos capítulos seguintes, a análise individualizada de cada violação acima noticiada.

## DA LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

22. Conforme enfatizado quando da narrativa fática que sustenta a presente Ação, o ato impugnado expõe a efetiva

lesão ao patrimônio público.

23. Ora, os membros do Poder Legislativo do referido ente passaram a auferir remuneração cujo aumento é bem superior a qualquer índice razoável (52%), onerando em demasia o patrimônio estatal.

24. De mais a mais, nada justifica o benefício do auxílio-paletó, principalmente se tratando de representantes públicos bem remunerados.

25. Eis o caráter lesivo do ato.

26. Com efeito, HELY LOPES MEIRELLES (*in* Mandado de segurança e ação popular. São Paulo: RT. 10ª ed. Ampliada. 1985. p. 88), com muita propriedade e pertinência ao caso em tela, assim define o que seja ato lesivo:

**Ato lesivo, portanto, é toda manifestação de vontade da Administração, danosa aos bens e interesses da comunidade.** Esse dano pode ser potencial ou efetivo. Assim sendo, não é necessário que se aguarde a conversão do ato em fato administrativo lesivo para se intentar a ação. (Destacou)

27. Dessa forma, face à patente lesividade dos atos ora impugnados, cumpre seja julgada procedente a presente ação, determinando-se a sustação dos atos lesivos ora denunciados.

**DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE —  
OFENSA AOS ARTS. 37, XI E XII, E 39, §4º,  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

28. Os atos ora impugnados desrespeitam o limite remuneratório previsto nos incisos XI e XII do supracitado dispositivo da Constituição (o que implica em **inconstitucionalidade material**).

29. Veja-se a literalidade do art. 37, *caput*, e incisos XI e XII da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37 - 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 e, também, ao seguinte:

(...)

XI - **a remuneração e o subsídio** dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos** e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite**, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e **nos Estados e no Distrito Federal**, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, **o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo** e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, **limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este

limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Destacou-se)

**XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo**; (Destacou-se)

30. Sobre a aplicabilidade da norma inscrita no art. 37, XI, da Constituição Federal são relevantes os apontamentos de UADI LÂMMEGO BULOS (*in* **Curso de Direito Constitucional**, Uadi Lâmmego Bulos, 6 ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1028), *verbis*:

Com o advento da Emenda Constitucional n. 41/2003, esse dispositivo tornou-se autoaplicável. Não é mais necessária a edição de lei para regulá-lo. Logo, a política remuneratória dos servidores públicos independerá de lei específica. Do modo como foi disciplinada pela Emenda Constitucional n. 19/98, a matéria sujeitava-se ao princípio da reserva legal, e nenhuma lei com o advento da Emenda Constitucional n. 41/2003, esse dispositivo chegou a ser editada durante o período de vigência do inciso IX do art. 37, com redação dada pela reforma administrativa.

31. Com efeito, são muitas as inconstitucionalidades/ilegalidades. Na mesma linha das transgressões acima referidas, também o **art. 39, §4º, da Constituição Federal** restou violado pelos atos ora atacados.

32. É sabido que a Constituição Federal veda o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio paga aos detentores de mandato eletivo. Veja-se:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 4º. **O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, X e XI. (Destacou-se)

33. Nesse sentido, cumpre ressaltar que a **inconstitucionalidade** é uma forma qualificada de ilegalidade, haja vista macular a norma suprema do sistema jurídico. Veja-se, ainda BULOS, *in verbis* (ob. cit. p. 135):

As concepções de *inconstitucionalidade e ilegalidade* estão imbricadas. Ambas ensejam *transgressões normativas*, diferindo, apenas, em função do nível hierárquico dos preceitos vulnerados.

Na *inconstitucionalidade* ferem-se preceitos da constituição \_\_\_ a norma da hierarquia máxima do ordenamento jurídico. Já na *ilegalidade* vulneram-se preceitos legais\_\_\_ normas de hierarquia inferior do ordenamento jurídico, submetidas á supremacia da *lex mater*.

**Com efeito, a inconstitucionalidade é uma forma qualificada de ilegalidade, pois ao desrespeitar a constituição estar-se á transgredindo a lei das leis, a mãe de todas as leis, a lei magna por excelência.**

**No Brasil, quando as condutas públicas ou privadas violam a Constituição, praticam uma espécie qualificada de ilegalidade, isto é, atentam contra a lei maior do Estado.**

De fato, a Constituição, em nossa República, é uma lei- Não uma lei qualquer, mas a rainha de todas as leis- uma lei hierarquicamente superior em relação às demais. (Destacou-se)

34. Outrossim, não há dúvida quanto à aplicação da

referida norma aos integrantes do Poder Legislativo, consoante anotado por aquele mesmo doutrinador (ob. cit., p. 1028/1029):

**Subsídios de Deputados e Vereadores:** ao aduzir que o teto é o mesmo para os servidores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos, o preceito constitucional teve em vista os arts. 27, § 2º, 29, VI. Esses dispositivos tratam dos subsídios dos deputados e vereadores. Quanto aos primeiros, o limite do que percebem não pode ultrapassar 75% daquele estabelecido, em espécie, para deputados federais. No tocante aos segundos – os vereadores –, o limite de suas remunerações não pode exceder 75% do valor fixado para deputados estaduais. O teto independe do regime jurídico a que se submete o servidor (estatutário ou celetista), abrangendo os ocupantes de cargos, funções ou empregos públicos.

35. As ilegalidades são incontornáveis e merecem a devida reprimenda por parte do Poder Judiciário, o que se fará mediante o acolhimento dos pedidos ao final formulados.

#### DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

36. O princípio da Impessoalidade Pública está insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição da República, encontrando-se no mesmo campo de incidência dos princípios da isonomia, da legalidade e da finalidade administrativa.

37. Desse modo, o aludido princípio exhibe entre seus fins a **impossibilidade** de o agente público atuar utilizando-se da coisa pública em benefício próprio, em favorecimento pessoal, como mecanismo de autopromoção.

38. Faz-se oportuna a lição de UADI LAMMÊGO BULOS (*in* **Constituição federal anotada**, 6º ed. São Paulo: Saraiva, 2005, pág. 641), *verbis*:

O princípio da **impessoalidade**, consectário natural do princípio da finalidade, **impõe que o ato administrativo seja praticado de acordo com os escopos da lei, precisamente para evitar autopromoções dos agentes públicos**. Sua palavra de ordem é: **“banir favoritismos, extravios de conduta, perseguições governamentais, execrando a vestuta hipótese do abuso de poder”**.

A impessoalidade possui um objetivo bastante nítido: coibir o desvio de finalidade de ato comissivo ou omissivo na Administração Pública. Visa, portanto, **impedir que o administrador pratique ação ou omissão para beneficiar a si próprio** ou a terceiros.

39. **Com efeito, houve vulneração ao aludido princípio quando a Câmara Legislativa Municipal dos Vereadores de São Luís, por seus agentes, houve por bem aumentar desarrazoadamente seus subsídios e manter o esdrúxulo auxílio paletó**, em flagrante inconstitucionalidade material.

40. Desse modo, tal situação encerra violação ao **Princípio Constitucional da Impessoalidade Administrativa** (art. 37, *caput*, CF), notadamente quando este impõe que os atos do Poder Público sejam praticados de acordo com o interesse público, com o fito de evitar beneficiamento próprio ou de terceiro.

41. Mais uma razão para que a pretensão autoral seja acolhida.

## DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

42. De tudo o quanto se disse, emerge, outrossim, com clareza solar, o manifesto ultraje ao **princípio da isonomia**, levado a efeito pela conduta da Administração Pública, eis que umbilicalmente ligado ao princípio da **impessoalidade**.

43. Desse modo, muito embora as considerações feitas em relação à impessoalidade tenham serventia no presente item — já que o **princípio da impessoalidade não é coisa outra senão sucedâneo da isonomia** —, vale tecer alguns comentários que tocam o âmago do **direito à igualdade**.

44. Com efeito, inobstante não esteja expressamente previsto no rol de princípios que regem a Administração Pública, o **princípio da igualdade** indubitavelmente é preceito regente de toda a construção do Estado Liberal, consistindo-se, pois, linha mestra a informar o Estado Democrático de Direito. Trata-se de princípio maior, erigido ao patamar de garantia constitucional, expressa no art. 5º da Constituição Federal.

45. Deveras, o princípio da isonomia garante e impõe à Administração dar **tratamento equânime a todos**, de modo a não permitir desigualdades entre os administrados. Vale destacar, a essa altura, o inigualável magistério de Ronald Dworkin (*in Levando os direitos a sério* – tradução e notas: Nelson Boeira — São Paulo: Martins Fontes), que bem discorre acerca do tema:



Todo cidadão governado pela concepção liberal de igualdade tem um direito a igual consideração e respeito. Existem, no entanto, dois direitos distintos que podem estar compreendidos neste direito abstrato. O primeiro deles é o direito a igual tratamento (*equal treatment*), isto é, à mesma distribuição de bens e **oportunidades** que qualquer pessoa possua ou receba. (...) O segundo é o direito a ser tratado como igual (*treatment as na equal*). **Este é o direito, não a uma distribuição igual de algum bem ou oportunidade, mas o direito a igual consideração e respeito na decisão política sobre como tais bens e oportunidades serão distribuídos.**(Grifou-se)

46. Vê-se, pois, que a isonomia, ou seja, o direito de tratamento igualitário, abrange o direito a **iguais oportunidades**, assim também o direito de **equitativa consideração e respeito nas decisões políticas levadas a efeito pela Administração.**

47. Sucede que **tudo isso está sendo violado**, eis que, conforme explicitado no capítulo anterior, a conduta do Requerido, por meio de sua Câmara Legislativa, em nada considerou o sistema remuneratório dos agentes públicos imposto pela Constituição da República.

48. Verifica-se a existência de patente disparidade entre a forma de remuneração dos membros do Poder Legislativo maranhense e a dos integrantes dos demais Poderes constituídos.

49. Com efeito, **não é dado aos membros do Poderes Judiciário e Executivo o direito à aumento fora dos padrões de razoabilidade (52%)**. Por que então conceder-se, em caráter de exclusividade, tal vantagem aos membros do Poder Legislativo?

50. Certamente não há razão jurídica para tanto.
51. Será que os membros do Legislativo são mais merecedores que aqueles integrantes dos demais Poderes da República? É certo que não.
52. E o que dizer da população maranhense, que em geral mantém-se à custa do salário mínimo? Como explicar-lhe que os membros do Legislativo Municipal têm aumento de 52% (cinquenta e dois por cento) e auxílio-paletó?
53. Inexplicável, porque ilegal, abusivo e arbitrário. Enfim, contrário à moral e ao direito.
54. Com efeito, inexistente qualquer demonstração de razoabilidade que justifique o tratamento anti-isonômico entregue aos membros do Poder Legislativo Municipal, razão pela qual devem ser imediatamente suspensos os efeitos do ato ilegal ora impugnado.
55. Desse modo, dúvida não resta quanto ao malferimento do princípio da isonomia, por ato perpetrado pelo Requerido, o que deve ser repellido com vigor pelo Poder Judiciário, a bem da manutenção dos princípios e garantias constitucionais acima especificados.

## DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE

56. A ilegalidade acima demonstrada denota, por óbvio, grave dano à **moralidade pública**, prevista como um dos princípios norteadores da administração pública

57. Com efeito, *imoral é o aumento de 52% (cinquenta e dois por cento) e o “auxílio-paletó”*. Cuida-se de desrespeito para com a coletividade de um modo em geral, bem como para com os demais ocupantes de funções públicas.

58. Ora, o agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que demonstrar tal qualidade. Por certo, o apontado ato destoava dos comandos éticos que devem pautar os atos da administração pública.

59. Oportuna, novamente, é a lição de UADI LAMMÊGO BULOS (*in* **Constituição federal anotada**, 6º ed. São Paulo: Saraiva, 2005, pág. 642), *verbis*:

Em primeiro lugar uma advertência: o princípio da moralidade é uma *pauta jurídica*, reconhecida expressamente pela manifestação constituinte originária de 1988. Por isso, sua observância é obrigatória, estando sujeita a controle judicial. Violá-lo é lesar a Constituição.

(...)

A exata medida da moralidade administrativa é algo complexo de se delimitar, porque o conteúdo desse ditame varia *em fundamento, grau, densidade e expansão*. Em *fundamento*, porque, num sentido amplíssimo, **a moralidade administrativa equivale ao conjunto de preceitos tirados da estrutura interna da Administração, os quais têm em vista a moral**

profissional, isto é, a conduta honesta, proba e honrada do “bom administrador” (Hauriou). Em *grau*, porquanto, numa acepção ampla, evidencia o comportamento zeloso, sério, dedicado, isento dos vícios e das mazelas humanas, as quais comprometem o espírito público do mandatário de uma coletividade. Em *densidade*, porque o pórtico da moralidade administrativa, estritamente tomado, é algo que equivale à boa-fé e à lealdade, não como categorias que se confundam com ela, mas em oposição à astúcia, à malícia e à dissimulação. Em *expansão*, posto que, num campo muito restrito, o administrador é aquele que equaciona a receita e a despesa, tratando com lisura e decência as finanças públicas, sem desvirtuar os dinheiros do Estado, zelando pelo erário, ao invés de causar-lhe danos, através de atos eivados de improbidade. (Destacou-se)

60. Dessa forma, não bastará ao administrador o rigoroso cumprimento da estrita legalidade, devendo, no exercício da função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça.

61. Outrossim, deve o administrador, no trato com a coisa pública, atuar com lisura e decência no que tange às finanças públicas, zelando pelo Erário, evitando a ocorrência de danos, sob pena de macular os princípios que regem a administração pública.

62. Destarte, é dever do judiciário expurgar do mundo jurídico não só os atos administrativos que não se coadunam com a lei, como também aqueles que ferem a moralidade administrativa.

63. Aliás, veja-se a lição de ALEXANDRE DE MORAES (*in* **Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005, pág. 296), *verbis*:

Dessa forma, deve o Poder Judiciário, ao exercer o controle jurisdicional, não se restringir ao exame estrito da legalidade do ato administrativo, mas, sim, entender por legalidade ou legitimidade não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo.

64. Esclarecedores, igualmente, se mostram os ensinamentos do eminente GILMAR FERREIRA MENDES (*in Curso de Direito Constitucional*, Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco, 4 ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 883), veja-se, *in litteris*:

(...) Sendo o direito o *mínimo ético* indispensável à convivência humana, a obediência ao princípio da moralidade, **em relação a determinados atos, significa que eles só serão considerados válidos se forem duplamente conformes à eticidade, ou seja, se forem adequados não apenas às exigências jurídicas, mas também às de natureza moral.** A essa luz, portanto, o princípio da moralidade *densifica* o conteúdo dos atos jurídicos, e em grau elevado que a sua inobservância pode configurar *improbidade administrativa* e acarretar-lhe a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, se a sua conduta configurar, também, a prática de ato tipificado como crime, consoante o disposto no § 4º do art. 37 da Constituição. (Destacou-se)

65. Sob todos os enfoques, devem ser sustados os efeitos dos atos que aumentaram desarrazoadamente (52%) a remuneração dos vereadores de São Luís e instituíram o auxílio-paletó, eis que há flagrante ofensa ao **princípio da moralidade administrativa**. Mais um motivo para que sejam julgados procedentes os pedidos a seguir formulados.

**DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE  
PELA VIA DA AÇÃO POPULAR —  
OFENSA AOS ARTS. 37, XI e XII, e 39,§4º,  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

66. De antemão, cumpre ressaltar a absoluta viabilidade do exercício de controle de constitucionalidade pela via da Ação Popular, haja vista o pleno preenchimento de seus requisitos, quais sejam: a **inconstitucionalidade dos atos impugnados e os efeitos lesivos ao patrimônio público deles decorrentes (efeito concreto)**.

67. Nesse sentido, o escólio do professor ANDRÉ RAMOS TAVARES, apoiado nos ensinamentos do ilustre JOSÉ AFONSO DA SILVA (*in* Curso de direito constitucional. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1013)

**LEI EM TESE: CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE  
PELA AÇÃO POPULAR**

Cumpra trazer a posição de JOSÉ AFONSO DA SILVA sobre a possibilidade de impugnar lei em tese por meio da ação popular. Segundo referido autor: "**A resposta, a nosso ver, será positiva, desde que se verifiquem as condições objetivas para o cabimento do remédio: inconstitucionalidade do ato legislativo e lesão ao patrimônio público.** O § 31 do art.150 da Constituição de 1967, do mesmo modo que o § 38 do art.141 da Carta de 1946, não distingue. Logo, **qualquer que seja a natureza do ato, é possível impugná-lo em demanda popular (...)**.

"A tese é, portanto, no sentido de que, **pela ação popular, podem ser atacados leis e atos padecentes do vício de inconstitucionalidade, desde que concomitantemente lesivos ao patrimônio das pessoas de**

**direito público, ou ao patrimônio de entidades outras em que interesses da coletividade, sob qualquer forma, se façam presentes.**

“Nesse particular, o remédio poderia e poderá ser rico de perspectivas, com características marcantes de ação direta de inconstitucionalidade. O autor popular não impugnará a constitucionalidade da lei ou do ato por via de exceção, num processo em que seja o interessado pessoal, mas diretamente, e legitimamente”.

Para José Afonso da Silva, desde que o ato, ainda que legislativo e dotado da generalidade própria das leis, gere lesão ao patrimônio público, fica justificado o cabimento da ação popular contra o ato legislativo. (Destacou-se)

68. No mesmo sentido, o professor DIRLEY DA CUNHA JR. (*in Controle de Constitucionalidade*. 5ª ed. rev. amp. atul., Salvador: Juspodivm, 2011, p. 119), *in verbis*:

**É indubitável, portanto, a idoneidade da ação popular para provocar o controle incidental de constitucionalidade dos atos e das omissões do poder público, quando lesivos ao patrimônio público,** á moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Na primeira hipótese, **o juiz declara incidentalmente a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo do poder público, solucionando a controvérsia com a invalidação** (nulidade ou anulabilidade) **do ato concreto lesivo e expedido com base naquela lei ou naquele ato normativo inconstitucional,** condenando os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele ao pagamento de perdas e danos; na segunda hipótese, o juiz supre a omissão inconstitucional, desatando o litígio com a condenação das autoridades omissas numa obrigação de fazer consistente na prevenção ou reparação da lesão. A sentença proferida na ação popular fará coisa julgada *erga omnes*, exceto na hipótese de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova, caso em que qualquer cidadão poderá propor outra ação, com idêntico fundamento, assentada em novas provas (LAP, art.18). (Destacou-se)

69. Certamente, no bojo da presente ação demonstrou-se, à exaustão, tanto as inconstitucionalidades que inquinam o aumento ora combatido e o auxílio-paletó, como também os efeitos lesivos, *in concreto*, advindos dos atos de pagamento propriamente ditos, ou seja, da execução das normas ora impugnadas.

70. Desse modo, dúvida não há quanto ao cabimento da presente impugnação de constitucionalidade.

71. Sobre a mácula ao texto constitucional propriamente dito, reafirma-se que restaram malferidos os arts. 37, *caput*, e incisos XI e XII, e 39, §4º, da Constituição da República.

72. Verifica-se, outrossim, no presente caso, patente **inconstitucionalidade material** pela incompatibilidade entre o conteúdo do ato impugnado (aumento desproporcional a membros do legislativo municipal) e a substância do texto constitucional (arts. 37, *caput*, e incisos XI e XII, e 39, §4º, da Constituição da República).

73. A respeito da **inconstitucionalidade material**, precisos são os ensinamentos do ilustre professor UADI LAMMÊGO BULOS (*in Curso de Direito Constitucional*, 6ª ed., São Paulo: Saraiva, p. 141/142), *in verbis*:

A inconstitucionalidade material, substancial ou intrínseca é a que afeta o conteúdo das disposições constitucionais.

Mas o que significa afetar o conteúdo dos preceitos constitucionais?



Significa violar a matéria de fundo presente na constituição.

Matéria de fundo é o assunto, o tema, a substância que está por trás dos artigos, incisos ou alíneas da constituição. Não diz respeito ao procedimento, nem a técnica formal de produção legislativa: relaciona-se à conveniência ou inconveniência de editar, ou não, determinada lei ou ato normativo. Nisso, abrange os grandes princípios formulados pelo constituinte e o quadro de valores supremos inseridos na mensagem constitucional positivada.

(...)

Para ilustrar, eis algumas das matérias de fundo presentes no texto de 1988:

(...)

- Matérias de fundo correlatas aos fundamentos da República — englobam temas versados nos arts. 1º, 3º e 4º da Constituição: soberania, cidadania, **dignidade humana**, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; sociedade livre, justa e solidária; desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza, da marginalidade, das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem geral; a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos etc.

(...)

- Matérias de fundo correlatas à principiologia da Constituição — aqui residem os grandes princípios, expressos e implícitos, que podem servir de apanágio para detectarmos a inconstitucionalidade material das leis e dos atos normativos. Exemplificam os princípios expressos ou explícitos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, acessibilidade aos cargos e funções públicas, **remuneração dos servidores**, improbidade administrativa, autonomia gerencial dos entes administrativos etc. Ilustram os princípios implícitos: paz, fraternidade, amor ao próximo, solidariedade, justiça, respeito mútuo entre os homens, progresso social, boa-fé, **proibição do enriquecimento sem causa**, máximas da experiência etc.

Essa catalogação foi meramente exemplificativa. Claro que existem outras matérias de fundo que demandam pesquisa no Texto Constitucional.

O mais importante é sabermos que, no Brasil, a avaliação da inconstitucionalidade material encontra respaldo em assuntos subjacentes à Carta Maior. Eles

**veiculam a ideia de direito e de justiça que formam o coração do ordenamento constitucional pátrio.**

**A partir do momento que essa ideia de direito e de justiça é desrespeitada temos a inconstitucionalidade material das leis e dos atos normativos, porque a liberdade do legislador é limitada pela Constituição Federal.**

Deveras, há na Carta de 1988 uma espécie de quadro de valores que nos fornece subsídios para entendermos a ideia de direito e de justiça que a preside.

Essa constatação é importantíssima, pois demonstra que o legislador não é um ser ilimitado. Não poderá sair legislando do modo como quiser e da maneira que bem entender. Sua liberdade circunscreve-se às ideias de direito e de justiça plasmadas na Carta Maior. É engano pensar que as leis podem conter tudo. Elas só serão constitucionais, materialmente falando, se estiverem de acordo com a substância da constituição.

74. Desse modo, face à incontornável contrariedade existente entre os arts. 37, *caput*, e incisos XI e XII, e 39, §4º, da Constituição da República, pede-se seja declarada sua inconstitucionalidade, com sustação de seus efeitos concretos, aumento de 52% (cinquenta e dois por cento) e auxílio-paletó.

#### DA TUTELA ANTECIPADA

75. Em conformidade com o art. 273 do CPC, que regula o instituto da tutela antecipada, adotada pelo legislador pátrio, tem-se como requisitos para sua concessão: **a prova inequívoca e a verossimilhança da alegação; além do fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.**

76. A documentação juntada à presente inicial e os fatos ora narrados atestam, de maneira indiscutível, a prova

inequívoca e a verossimilhança da alegação do Autor.

77. Em outro naipe, a se manter tal situação, os danos e prejuízos causados ao erário continuarão se arrastando, caso ausente de tutela por parte do Judiciário, *ad infinitum*.

78. De todo modo, não há perigo de reversibilidade da demanda, pois eventuais diferenças salariais poderão ser auferidas pelos Vereadores acaso haja improcedência da demanda.

79. DO EXPOSTO, requer, liminarmente, *inaudita altera parte*, a suspensão dos efeitos dos atos ora impugnados, concernentes ao **pagamento do abusivo aumento ora indicado e do auxílio-paletó.**

80. Requer seja cominada, para o Réu, **multa diária** de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), caso não seja cumprido o referido mandamento no prazo de 10 (dez) dias, quantia essa a ser revertida ao Asilo de Mendicidade de São Luis ou outra instituição beneficente, à escolha do senhor Juiz.

## DO PEDIDO

81. DO EXPOSTO, requer seja citado o Réu para que, no prazo de Lei, venha contestar os termos da presente, sob pena de revelia, e para acompanhá-la até sentença final, na qual se pede, **com a confirmação da tutela antecipada pleiteada:**

a) seja oficiado à Câmara Legislativa dos Vereadores de São Luís para que forneça cópia do texto integral dos diplomas legais que fomentam o aumento em debate e o auxílio-paletó;

b) seja declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos legais ora combatidos, com a invalidação de todo e qualquer ato concreto expedido com base nos referidos diplomas normativos, especialmente no que tange ao aumento em tela e ao auxílio-paletó;  
e

c) seja mandamentado à Câmara Legislativa dos Vereadores de São Luís que faça sustar qualquer pagamento referente ao combatido aumento e ao auxílio-paletó, tal como propugnado pela Constituição Federal.

82. Protesta por provas suplementares, em especial pela juntada de outros documentos, e demais provas em direito admitidas.

83. Postula, ainda, que as intimações referentes ao presente feito, sejam feitas, **exclusivamente**, em nome do

advogado **PEDRO LEONEL PINTO DE CARVALHO, OAB/MA 417.**

84. Declaram os subscritores da presente, na forma da lei e sob sua responsabilidade pessoal, serem autênticas as cópias acostadas a esta inicial (CPC, arts. 365, IV; 475-O, §3º e 544, §1º).

85. Dando à causa o valor de R\$ 678,00 (seiscentos e setenta e oito reais), distribui a presente com 06 (seis) documentos, que vão devidamente numerados, e

P. Deferimento.

São Luís, 30 de janeiro de 2013.

*Pedro Leonel Pinto de Carvalho*  
Advogado – OAB/MA 417

p.p. *Thiago Brhanner G. Costa*  
Advogado – OAB/MA 8.546