



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
VARA ESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR

Proc. n.º 1031394-04.2020.811.0041.

Vistos etc.

Trata-se de **Ação Popular com Pedido de Tutela de Urgencia** ajuizada por **Acyr Sant'Ana de Hollanda; Antonio Xavier Meira; Cleides Casemiro Rodrigues; Edvaldo da Silva Gusmão; Manoel de Jesus Sombra Teixeira; Adnilson Bordon e Rubens Marcelino dos Santos**, em face de atos praticados pelo **Governador do Estado de Mato Grosso**.

Inicialmente, os autores populares discorrem acerca das leis que criaram e regem as carreiras no âmbito da administração tributaria do Estado de Mato Grosso, bem como sobre duas decisões judiciais, proferidas na ADI n.º 18.861/2015 - TJMT e na ADI 3.199 - Supremo Tribunal Federal, que tratam sobre a ausência de isonomia de remunerações e funções dos Agentes de Tributos Estaduais (ATE) e dos Fiscais de Tributos Estaduais (FTE).

Alegam, em síntese, que o requerido, a pretexto de cumprir a decisão na ADI 3.199, editou o Decreto n.º 559/2020, em 09 de julho de 2020, determinando o aproveitamento dos servidores que ingressaram no serviço público no cargo de Agente de Tributos Estaduais - ATE, por meio de concursos realizados durante a vigência da Lei Complementar Estadual n.º 98/2001, no cargo de Fiscal de Tributos do Estado de Mato Grosso.

Asseveram que as premissas nas quais o requerido se baseou para editar o referido decreto estão totalmente equivocadas, pois não há compatibilidade de vencimentos, tampouco de atribuições, entre as carreiras de Agente de Tributos Estaduais e Fiscal de Tributos do Estado de Mato Grosso, conforme já decidido nas ações diretas de inconstitucionalidade.

Salientam que além de ser contrario as decisões judiciais, o Decreto nº 559/2020 majorou vencimentos e verba indenizatória, o que somente é possível por meio de lei, haja vista o evidente impacto financeiro. Ainda, esse aproveitamento de carreiras certamente ocasionará pedidos de equiparação dos servidores aposentados e pensionistas, aumentando ainda mais o dano ao erário.

Sustentam ainda, que o ato nega vigência ao texto constitucional do art. 60, inciso VII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de Mato Grosso e, padece de vício de incompetência e forma, nos termos do art. 45, X, da Constituição do Estado de Mato Grosso, que prevê a organização do grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização por meio de Lei Complementar.

Além disso, o decreto também violaria os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, e despreza os agentes de administração fazendária; agentes de arrecadação de tributos estaduais e os agentes de fiscalização e arrecadação de tributos.

Afirmam que estão presentes os requisitos legais e requerem a concessão liminar da tutela de urgência, para suspender o Decreto Estadual n.º 559/2020.

No mérito, requereram a declaração de ilegalidade/inconstitucionalidade do mencionado decreto; a condenação do requerido ao pagamento do dano ao patrimônio público e, em "normatizar as atribuições dos Agentes de Administração Fazendária e, ainda, a integrar as carreiras específicas da administração tributária".

Instruíram o pedido com os documentos juntados no id. 34893289 a 34893634.

É o relatório.

Decido.

Sobre a ação popular, dispõe o art. 1.º, "caput" e § 1.º, da Lei n.º 4.717/1965:

“Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

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

A Constituição Federal de 1988, recepcionou a norma supra, ampliando suas hipóteses de incidência, conforme se verifica pela leitura do seu art. 5º, inciso LXXIII, *verbis*:

“Art. 5.º (...)

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;”

Da leitura dos artigos supramencionados, extrai-se que qualquer cidadão, em pleno gozo de seus direitos políticos, pode, por meio da ação popular, pleitear a nulidade de ato lesivo: a) a bens públicos e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico, turístico e cultural (patrimônio público); b) ao meio ambiente e c) à moralidade administrativa.

A finalidade da ação popular é anular ato concreto que lesione, prejudique, danifique ou ofenda *patrimônio público, patrimônio de entidade de que o Estado participe, moralidade administrativa, meio ambiente ou, ainda, patrimônio histórico ou cultural.*

Inicialmente, consigno que não foram juntados os títulos de eleitor dos autores populares, documento imprescindível para a comprovação da condição de cidadão, autorizadora da legitimidade ativa na ação popular.

A ação também foi dirigida à pessoa do Governador do Estado de Mato Grosso, entretanto, na ação popular, a legitimidade passiva é verificada em relação ao ente público e não a quem desempenha o mandato eletivo, pois não se trata de ato pessoal, tampouco ação mandamental.

Estas duas impropriedades são passíveis de correção, entretanto, existem outras questões que impedem o prosseguimento desta ação, pois se tratam de irregularidades insanáveis.

Ao propor esta ação, os autores populares deduziram os seguintes pedidos: declaração de ilegalidade/inconstitucionalidade do Decreto Estadual n.º 559/2020; condenação a indenização por danos ao patrimônio público e a edição de ato normativo da carreira e atribuições dos agentes de administração fazendária.

Sobre a declaração de ilegalidade por inconstitucionalidade, haja vista os vícios de forma e competência para a elaboração do decreto impugnado, além de ofensa aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade.

Entretanto, a ação popular não pode ser utilizada como mecanismo de controle abstrato da validade constitucional de leis ou quaisquer atos normativos abstratos, pois não é substituta da ação direta de inconstitucionalidade.

Trata-se, conforme explanado pelo autor popular, de Decreto Estadual há ofensa direta à Constituição Federal e a Constituição Estadual de forma que, o pedido principal, é a declaração de

inconstitucionalidade da referida norma. Não se trata, portanto, de causa de pedir, mas do próprio pedido. Veja-se o entendimento jurisprudencial:

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. CONTROLE ABSTRATO. IMPOSSIBILIDADE POR MEIO DE AÇÃO POPULAR. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1. Preliminar de cerceamento de defesa afastada. A ação foi extinta por ausência de pressupostos da ação, questão prejudicial à análise do mérito, não havendo falar, nesse caso, em produção probatória. 2. Hipótese em que os autores não atacam ato lesivo concretizado, mas sim a própria lei, pretendendo o controle abstrato da legislação por meio processual incabível, porquanto tal forma de controle de constitucionalidade somente se dá na forma expressamente prevista na Constituição Federal, qual seja por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade. 3. A análise da constitucionalidade e legalidade da legislação trazida pelos autores somente é admitida na presente ação por meio de controle difuso de constitucionalidade – análise da constitucionalidade incidenter tantum –, em que a norma é impugnada como causa de pedir, não como o próprio pedido. Precedentes do STJ. PRELIMINAR AFASTADA. RECURSO DESPROVIDO.”(Apelação Cível, Nº 70076292952, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em: 18-12-2018).

Sob o argumento de que o decreto questionado importa em aumento de remuneração, os autores populares deduziram pedido de indenização pelos danos causados ao patrimônio público. No entanto, o próprio decreto traz ressalvas acerca da efetiva implementação dos efeitos financeiros da normativa, condicionando-o a eventos futuros e incertos – cessação da situação de calamidade pública e adequação às normativas referente a Responsabilidade Fiscal e gastos públicos.

Nesse sentido, a lei processual civil veda pedido condicionado a evento futuro e incerto, a teor dos arts. 322 a 324 e art. 497, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

Este é o entendimento:

“PROCESSO CIVIL. AÇÃO COMINATÓRIA. CIRURGIA. SENTENÇA CONDICIONAL. EVENTO FUTURO E INCERTO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Conforme disciplina o artigo 460, caput, e parágrafo único, do CPC, é vedada a prolação de sentença, em favor da parte autora, que possua natureza diversa da pedida ou condenação em quantidade superior ou em objeto diverso do que foi demandado, devendo, ainda, o decisum ser certo, não podendo sua eficácia estar condicionada a evento futuro e incerto. (...)

3. Recurso conhecido e provido. Sentença parcialmente reformada.”

(TJDFT - Acórdão 920912, 20120111481670APC, Relator: ANA CANTARINO, Revisor: FLAVIO ROSTIROLA, 3ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 17/2/2016, publicado no DJE: 23/2/2016. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

“AGRAVO REGIMENTAL CONTRA DECISÃO QUE NEGA SEGUIMENTO MONOCRATICAMENTE À APELAÇÃO. CONJUNTO ARQUITETÔNICO E URBANÍSTICO DA CIDADE DE OURO PRETO/MG. OBRA DE ACRÉSCIMO. PROJETO JUNTO AO IPHAN. APRESENTAÇÃO PELO RÉU. PERDA DO OBJETO. SEGUNDO PEDIDO CONDICIONADO A EVENTO FUTURO E INCERTO. IMPOSSIBILIDADE.

(...) 2. A adequação do projeto arquitetônico a ser apresentado, com a demolição de parte da obra que contraria as recomendações e critérios estabelecidos pelo IPHAN, pressupõe a comprovação de sua inadequação. Não caracterizada a hipótese, na espécie, até mesmo por se referir o pedido a evento futuro e incerto, afigura-se juridicamente impossível tal pretensão, ante a regra do parágrafo único do art. 460 do CPC. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido.” (TRF-1, Numeração Única: 63270820014013800 AGRAVO REGIMENTAL NA APELAÇÃO CÍVEL 2001.38.00.006335-5/MG, RELATOR: JUIZ FEDERAL MÁRCIO BARBOSA MAIA, JULGADO 20/11/2012).

Os autores populares deduziram, também, pedido consubstanciado em obrigação de fazer, referente a edição de ato normativo referente a carreira que integram, qual seja, a de agentes de administração fazendária, para estabelecer suas especificidades e atribuições, nos termos do ADCT da Constituição Estadual, art. 60, inciso II.

No entanto, é sabido que não cabe ação popular que vise compelir o requerido a obrigação de fazer e de não fazer, tampouco para suprir suposta omissão legislativa.

“REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO POPULAR - PRELIMINARES DE PERDA DO OBJETO E INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO - REJEIÇÃO - EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO - CONDIÇÕES PROCEDIMENTAIS DA LEI Nº 4.717/65 - PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO, DO MEIO AMBIENTE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA ATO ILEGAL E LESIVO - NÃO DEMONSTRADAS - PRETENSÃO COM NÍTIDO CARÁTER DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - IMPOSSIBILIDADE - INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - SENTENÇA RETIFICADA EM PARTE.

(...)

3. Não demonstrada, pelos argumentos expendidos, pretensão destinada à proteção do patrimônio público, do meio ambiente e da moralidade administrativa contra ato ilegal e lesivo, condições da ação popular, nos termos do que prevê a Lei nº 4.717/1965 (regula a Ação Popular) e o art. 5º, LXXIII da Constituição Federal, correta a sentença que julga extinto o feito por inadequação da via eleita.” (ReeNec 89450/2017, DESA. HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, TJ/MT, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 30/10/2017, Publicado no DJE 09/11/2017).

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE PEDIDO DE INVALIDAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO CONCRETO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DESTINAÇÃO ADEQUADA A PRÉDIO CONSTRUÍDO PARA FUNCIONAMENTO DE UMA ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL. INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. SENTENÇA MANTIDA. Nos termos do art. 5º, inc. LXXIII da Constituição Federal e art. 1º da Lei nº 4.717/65, a ação popular é a via processual adequada para desconstituir ou invalidar atos administrativos praticados com ilegalidade e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico ou cultural. (...). Inicial contendo tão-somente pedido imediato de obrigação de fazer e pedido sucessivo de ressarcimento de danos ao erário. Inadequação da via processual eleita. Correto o indeferimento da inicial e extinção do feito, de plano, com fulcro no art. 485, inc. VI, do CPC/2015. APELO DESPROVIDO.” (Apelação Cível Nº 70077685691, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em 30/08/2018)

Denota-se, na verdade, que a pretensão dos autores populares é, sob o argumento de violação de preceitos constitucionais e abusos, defender interesses diretos da carreira do serviço público que integram, qual seja, a de agente de administração fazendária. Não há, portanto, defesa de interesses da sociedade, mas da carreira, de modo que a ação popular não é o instrumento processual adequado para buscar a satisfação dessa pretensão.

“AÇÃO POPULAR. SALVAGUARDA DE INTERESSES PRIVADOS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A ação popular "é instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, por isso que, através da mesma não se amparam direitos individuais próprios, mas antes interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga." (Hely Lopes Meirelles, in Mandado de Segurança, 27ª Edição, Malheiros, página 126.) 2. Descabe, pois, ao Autor, na via de ação popular, buscar tutela de interesse individual (declaração de nulidade de item de edital de concurso público para o qual se inscreveu). 3. Remessa oficial desprovida.”

(REO 0009219-38.2006.4.01.3500, DESEMBARGADOR FEDERAL FAGUNDES DE DEUS, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 29/08/2008 PAG 125.)

“PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. INSTRUMENTO DE DEFESA DOS INTERESSES DA COLETIVIDADE, DESTINADA A INVALIDAR ATOS LESIVOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, AO MEIO AMBIENTE, À MORALIDADE

ADMINISTRATIVA E AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL ART. 5º, LXXIII; LEI Nº 4.717/65, ART. 1º, CAPUT e § 1º. TUTELA DE DIREITO INDIVIDUAL. IMPOSSIBILIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PRECEDENTES DO STF, DO STJ E DESTA CORTE. 1.Nos termos da legislação de regência, a Ação Popular destina-se a proteger o patrimônio público, propiciando a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio dos entes públicos ou de instituições ou entidades criadas, custeadas ou subvencionadas pelos cofres públicos; bem como ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio histórico e cultural. 2.Não se presta, pois, a referida ação, de índole constitucional, à defesa de interesses particulares. 3."A ação popular 'é instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, por isso que, através da mesma não se amparam direitos individuais próprios, mas antes interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga.' (Hely Lopes Meirelles, in Mandado de Segurança, 27ª Edição, Malheiros, página 126.) 2. Descabe, pois, ao Autor, na via de ação popular, buscar tutela de interesse individual" (REO 200635000092398, DESEMBARGADOR FEDERAL FAGUNDES DE DEUS, TRF1 - QUINTA TURMA, 29/08/2008) 4.Tal entendimento encontra-se amplamente consagrado pela jurisprudência pátria. (Pet 3388, CARLOS BRITTO, STF; RESP 200501416817, LUIZ FUX, STJ - PRIMEIRA TURMA, 18/02/2009; RESP 200501988790, LUIZ FUX, STJ - PRIMEIRA TURMA, 29/10/2007; AC 9604615521, LUIZA DIAS CASSALES, TRF4 - TERCEIRA TURMA, 09/07/1997) 5.Na hipótese vertente, resta evidente a defesa de interesses particulares, pois se trata de ação proposta por mais de 50 pessoas físicas, contra a União, todas questionando a possibilidade de a Fazenda Nacional cobrar créditos agrícolas cedidos (Portarias 68/2004 e 202/2004 - MF) - MP 2.196-3, com base na Lei de Execuções Fiscais. Inadequada, assim, a via processual eleita. Apelação e remessa oficial não providas. Sentença mantida." (AC 0001526-18.2006.4.01.3301, DESEMBARGADOR FEDERAL REYNALDO FONSECA, TRF1 - SÉTIMA TURMA, e-DJF1 17/06/2011 PAG 245.)

Dessa maneira, denota-se que os autores populares não escolheram o procedimento adequado ao seu pedido, faltando-lhes, por esse motivo, interesse processual - adequação, o que leva a extinção do processo sem julgamento do mérito.

O interesse processual consiste na necessidade e à utilidade da tutela jurisdicional pretendida pelo requerente. A necessidade fundamenta-se na premissa de que a jurisdição tem de ser entendida como última forma de solução de conflito.

Também compreende a adequação, a utilidade e a necessidade do provimento, de modo que o que se pretende alcançar deve ser pleiteado pela forma devida, sob pena de faltar ao requerente interesse de agir, em suas acepções utilidade/adequação.

Luiz Rodrigues Wambier exemplifica o conceito acima descrito de forma muito clara, vejamos:

“O interesse processual está presente sempre que a parte tenha a necessidade de exercer o direito de ação (e, conseqüentemente, instaurar o processo) para alcançar o resultado que pretende, relativamente à sua pretensão e, ainda mais,

sempre que aquilo que se pede no processo (pedido) seja útil sob o aspecto prático. Essa necessidade tanto pode decorrer de imposição legal (separação judicial) quanto da negativa do réu em cumprir espontaneamente determinada obrigação ou permitir o alcance de determinado resultado (devedor que não paga o débito no vencimento).” (Wambier, Luiz Rodrigues, Curso Avançado de Processo Civil, São Paulo, Editora RT, pag. 141)

Diante do exposto, com fundamento no art. 330, inciso III, do Código de Processo Civil, indefiro a petição inicial e, por conseguinte, julgo extinto o processo, com fulcro no art. 485, incisos I e VI, do Código de Processo Civil.

Não restou configurada litigância de má-fé e não cabe condenação de custas processuais e ônus de sucumbência (art. 5º, LXXIII, CF/88).

Sentença sujeita a reexame necessário, na forma do art. 19, da Lei n.º 4.717/65.

Publique-se.

Intime-se.

Cumpra-se.

Cuiabá/MT, 20 de julho de 2020.

Celia Regina Vidotti

Juíza de Direito

 Assinado eletronicamente por: **CELIA REGINA VIDOTTI**
20/07/2020 12:52:38
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDAMXCKRNZT>
ID do documento: **35115143**


PJEDAMXCKRNZT

IMPRIMIR

GERAR PDF