



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

41ª Promotoria de Justiça de Manaus

3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE MANAUS/AM  
AÇÃO POPULAR

PROCESSO Nº 0609324-08.2022.8.04.0001

REQUERENTE(S): Amom Mandel Lins Filho e Rodrigo Guedes Oliveira de Araújo

REQUERIDO(S): Câmara Municipal de Manaus e David Valente Reis

E M E N T A. Classe: Ação Popular. Assunto: Anulação. Entrada: 08/04/2022

**P A R E C E R n.º 242.04.2022.41.1.1**

MM. JUÍZA,

Trata-se de **Ação Popular** proposta por **Amom Mandel Lins Filho e Rodrigo Guedes Oliveira de Araújo**.

Em inicial de fls. 01/24, alegam os Requerentes que, na 114ª Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Manaus, foi aprovada a Lei Ordinária Municipal nº 505, de 15 de dezembro de 2021, conferindo aumento de 83% da Cota de Exercício para a Atividade Parlamentar.

Argumentam que aludida alteração foi aprovada sem respeito ao devido processo legislativo, não obstante tenha o condão de impactar significativamente no orçamento do Município de Manaus.

Acrescentam que o cenário de crise constitui óbice ao aumento implementado, sendo deveras ofensivo à moralidade a aprovação do aumento de gastos, mormente diante das circunstâncias que permearam a análise e aprovação da Lei impugnada.

À vista do exposto, os autores populares pedem, liminarmente, a suspensão da vigência e eficácia da Lei Municipal nº 505/2021 e, no mérito, pela confirmação da liminar, inclusive com declaração de inconstitucionalidade incidental



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

41ª Promotoria de Justiça de Manaus

da mencionada Lei.

Decisão interlocutória de fls. 57/64 defere o pedido liminar quanto à suspensão dos feitos da norma impugnada.

Interposto Agravo de Instrumento da decisão interlocutória, foi indeferido o pedido efeito suspensivo, conforme se vislumbra às fls. 70/73.

Contestação dos réus, às fls. 74/220.

Certidão de fl. 224 dando conta de que os autores não apresentaram réplica, embora regularmente intimados.

Decisão rejeitando as preliminares arguidas e saneando o feito, fls. 225/227.

Em seguida, vieram os autos com vistas ao Ministério Público.

**É o relatório. OPINA-SE.**

*Prima facie*, observa-se que a procuração de fl. 29 não está assinada.

Prosseguindo, passa-se à análise do feito na forma abaixo.

**INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS. ILEGALIDADE E LESIVIDADE NÃO DEMONSTRADAS CONCRETAMENTE**

A ação popular é uma decorrência do princípio republicano mantido pela CF/88 e que tem por finalidade a proteção da *res publica*.

Trata-se de uma das formas de manifestação da soberania popular, que permite ao cidadão exercer de forma direta sua função fiscalizadora. Um de seus traços mais característicos é a defesa, não de um interesse pessoal, mas da



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**41ª Promotoria de Justiça de Manaus**

coletividade.

Nessa esteira, objetiva defender interesses difusos, pertencentes à sociedade, por meio da invalidação de atos dessa natureza, lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. *Ex vi art. 5º da Constituição Federal:*

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;

São tutelados pela via da ação popular bens materiais pertencentes a órgãos estatais e a pessoas jurídicas de direito público (patrimônio público), assim como bens imateriais (moralidade administrativa), inclusive aqueles pertencentes a toda a coletividade (meio ambiente e patrimônio histórico e cultural).

A abrangência da proteção a ser realizada pela ação popular deve ser interpretada amplamente, no que se refere aos bens e direitos associados ao patrimônio público. O Superior Tribunal de Justiça se manifestou nos seguintes termos:

STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 1151540 SP 2009/0191197-4 (STJ)

Data de publicação: 26/06/2013

**Ementa:** PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR. REVOGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL QUE SE PRETENDIA ANULAR. NÃO EXAURIMENTO DO OBJETO DO FEITO. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA AÇÃO POPULAR PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. 1. "**A Lei 4.717 /1965 deve ser interpretada de forma a possibilitar, por meio de Ação Popular, a mais**



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**41ª Promotoria de Justiça de Manaus**

ampla proteção aos bens e direitos associados ao patrimônio público, em suas várias dimensões (cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, estético, histórico e turístico)" (REsp 453.136/PR, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 14/12/2009). Outro precedente: REsp 849.297/DF, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8/10/2012.

No caso em tela, os autores se insurgem contra ato normativo que majorou a cota para exercício de atividade parlamentar supostamente eivado de ilegalidade por desrespeito ao devido processo legislativo, e, ainda, por afrontar princípios constitucionais.

Como se vê, pretendem os Requerentes a anulação de ato normativo, cujo fundamento de existência advém do próprio texto constitucional, especificamente no art. 59. Confira-se:

**Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:**

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;**
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Ainda, o texto constitucional confere prerrogativa ao Poder Legislativo de dispor, mediante resolução, sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, reservando à lei tão-somente a fixação da respectiva remuneração, conforme se apreende da literalidade dos arts. 51, IV, e 52, XIII, da CF.

No âmbito do Município de Manaus, a Lei Orgânica preconiza:

**Art. 23. Competem privativamente à Câmara Municipal as seguintes atribuições:**

- VII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação,



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**41ª Promotoria de Justiça de Manaus**

transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar a respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

**Art. 56. O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:**

I - emendas à Lei Orgânica Municipal;

II - leis complementares;

**III - leis ordinárias;**

IV - leis delegadas;

V - decretos legislativos;

VI - resoluções.

Percebe-se, portanto, que idêntica competência foi atribuída aos vereadores, os quais, desta maneira, podem dispor sobre sua organização e funcionamento, assim como sobre criação de cargos, mediante lei, espécie normativa pela qual são reguladas matérias de competência privativa do Poder Legislativo Municipal.

Neste cenário, compreende o *Parquet* que a pretensão veiculada pelos autores busca promover verdadeiro controle de constitucionalidade de ato normativo expedido pelo Poder Legislativo Municipal, **considerando a absoluta ausência de indicação de situação concreta de ilegalidade perpetrada pelo Estado.**

**Antes, os autores impugnam a própria existência da disposição normativa, pretendendo sua extirpação do mundo jurídico, tal qual se procede com o controle concentrado.**

**Ainda que sejam pontuados argumentos no sentido de que a norma expedida causa lesão ao patrimônio público, não se vislumbra indicação concreta da aludida lesão, e, neste sentir, omitidas minhas considerações pessoais acerca do aumento implementado durante o cenário pandêmico e de grave crise sanitária e econômica vivenciado, não se pode supor que o mero exercício da atividade legiferante, ainda que versante sobre alocação de recursos ou despesas públicas,**



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

41ª Promotoria de Justiça de Manaus

**tenha o condão de ocasionar prejuízo ao patrimônio público de forma genérica.**

Em síntese, não se observa na causa de pedir situação concreta que tenha acarretado lesão ao patrimônio público ou ao princípio da moralidade, **não sendo possível aferir a sua presença da mera existência de lei**, desacompanhada de qualquer parâmetro concreto a partir do qual se possa aferir a existência da lesividade.

O STJ já pacificou o entendimento de que, para a existência de uma ação popular, são necessários três pressupostos: a condição de eleitor do proponente, a ilegalidade ou ilegitimidade do ato e a lesividade decorrente do ato praticado.

No julgamento do REsp 1.447.237, os ministros da Primeira 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.”

Ainda, nesse mesmo sentido:

AÇÃO POPULAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO EMERGENCIAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. DANO EFETIVO. INOCORRÊNCIA. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.

(...)

7. Ademais, a doutrina mais abalizada sobre o tema aponta, *verbis*: “**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,



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**41ª Promotoria de Justiça de Manaus**

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. **Sem estes três requisitos - condição de eleitor, ilegalidade e lesividade, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular.**" (Hely Lopes Meirelles, in "Mandado de Segurança", Malheiros, 28ª Ed., 2005, págs. 132 e 133)

(...)

9. Recurso especial do Ministério Público Estadual não conhecido. (STJ, REsp 802378 / SP, Relator, Ministro LUIZ FUX (1122), Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA, Data do Julgamento: 24/04/2007, Data da Publicação/Fonte DJ 04/06/2007 p. 312).

Em igual caminho, temos a doutrina de Pedro Lenza (*Direito constitucional esquematizado*®. – 22. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1225) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito administrativo*. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p.1070).

## CONCLUSÃO

*Ex positis*, opina, o Ministério Público, pela **EXTINÇÃO DO PROCESSO**



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**41ª Promotoria de Justiça de Manaus**

---

SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, com espeque no art. 485, VI, em vista da falta do interesse processual (interesse-adequação), porquanto ausentes dois requisitos da ação popular – ilegalidade/lesividade, observando-se o duplo grau de jurisdição previsto no art. 19 da Lei nº 4.717/65.

Por oportuno, considerando que o Procurador-Geral de Justiça é um dos co-legitimados para propor ação de constitucionalidade, com espeque nos arts. 75, §1º, VII, e 72, I, “f”, ambos da Constituição do Estado do Amazonas, informa-se que uma cópia dos presentes autos será remetida à Secretaria-Geral da Procuradoria-Geral de Justiça para as providências que julgar cabíveis.

É o parecer.

Manaus, 19 de abril de 2022.

(assinado digitalmente)

**EDNA LIMA DE SOUZA**  
Promotora de Justiça, em substituição