RECURSO ESPECIAL Nº 1997744 - TO (2021/0403134-3)

RELATOR	:	**MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**
RECORRENTE	:	MUNICIPIO DE NOVO ACORDO
ADVOGADO	:	MARCUS DOS SANTOS VIEIRA - TO007600
RECORRIDO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS

EMENTA

Direito administrativo. Recurso especial. Ação civil pública. Aumento de subsídios de agentes políticos. Lei de responsabilidade fiscal. Recurso não provido.

I. Caso em exame

1. Recurso especial interposto pelo Município de Novo Acordo/TO contra acórdão que negou provimento à apelação, mantendo a nulidade do Decreto Municipal n. 006/2016, que previa aumento dos subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários para o período de 2017-2020.

2. O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido do Ministério Público do Estado do Tocantins em ação civil pública, declarando nulo o decreto legislativo por violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se a ação civil pública é o meio adequado para impugnar decreto legislativo municipal que aumenta subsídios de agentes políticos, e se o Promotor de Justiça possui legitimidade ativa para tanto.

4. A questão em discussão também envolve a aplicabilidade dos limites do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao aumento de subsídios para agentes políticos previsto em ato normativo aprovado nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final da legislatura.

III. Razões de decidir

5. As instâncias ordinárias demonstraram os motivos pelos quais invocaram os precedentes, comprovando sua pertinência à hipótese vertente, afastando a violação ao art. 489, § 1º, V, do CPC/2015.

6. A ação civil pública é instrumento processual adequado para discutir o desrespeito da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo ato administrativo impugnado, sobretudo por não haver pedido de declaração de inconstitucionalidade.

7. O Promotor de Justiça possui legitimidade ativa para propor a ação civil pública, conforme os arts. 129, III, da CRFB e 5º, I, da Lei n. 7.347/1985.

8. O ato normativo que implique aumento de despesa com pessoal, expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao fim do mandato do titular do Poder, é nulo de pleno direito, conforme antiga redação do art. 21, parágrafo único, da LRF (atual redação do art. 21, II, da LRF), ainda que ainda que os efeitos concretos do ato normativo passem a vigorar apenas no mandato subsequente e se trate de aumento a agentes políticos.

IV. Dispositivo e tese

Documento eletrônico VDA48547889 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:36
Publicação no DJEN/CNJ de 02/07/2025. Código de Controle do Documento: 83b4e8f1-134e-4d64-99a6-ca211a1accb8

9. Recurso não provido.

Tese de julgamento: "1. A ação civil pública é adequada para discutir o desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal por ato administrativo quando seu objeto não é o de analisar sua constitucionalidade. 2. O Promotor de Justiça possui legitimidade ativa para propor ação civil pública visando à proteção do patrimônio público. 3. A expedição de ato normativo que implique aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao fim do mandato é nulo de pleno direito, ainda que o aumento seja concedido a agentes políticos e passe a vigorar apenas no próximo mandato."

Dispositivos relevantes citados: CPC/2015, art. 489, § 1º, V; CRFB, art. 129, III; Lei n. 7.347 /1985, art. 5º, I; LRF, art. 21, parágrafo único.

Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no REsp n. 1.921.375/TO, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/9/2024; STJ, AgInt no REsp n. 1.993.472/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/5/2023; STJ, REsp n. 1.170.241/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 2/12/2010.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília, 27 de junho de 2025.

MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator

Documento eletrônico VDA48547889 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:36
Publicação no DJEN/CNJ de 02/07/2025. Código de Controle do Documento: 83b4e8f1-134e-4d64-99a6-ca211a1accb8

RECURSO ESPECIAL Nº 1997744 - TO (2021/0403134-3)

RELATOR	:	**MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**
RECORRENTE	:	MUNICIPIO DE NOVO ACORDO
ADVOGADO	:	MARCUS DOS SANTOS VIEIRA - TO007600
RECORRIDO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS

EMENTA

Direito administrativo. Recurso especial. Ação civil pública. Aumento de subsídios de agentes políticos. Lei de responsabilidade fiscal. Recurso não provido.

I. Caso em exame

1. Recurso especial interposto pelo Município de Novo Acordo/TO contra acórdão que negou provimento à apelação, mantendo a nulidade do Decreto Municipal n. 006/2016, que previa aumento dos subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários para o período de 2017-2020.

2. O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido do Ministério Público do Estado do Tocantins em ação civil pública, declarando nulo o decreto legislativo por violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se a ação civil pública é o meio adequado para impugnar decreto legislativo municipal que aumenta subsídios de agentes políticos, e se o Promotor de Justiça possui legitimidade ativa para tanto.

4. A questão em discussão também envolve a aplicabilidade dos limites do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao aumento de subsídios para agentes políticos previsto em ato normativo aprovado nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final da legislatura.

III. Razões de decidir

5. As instâncias ordinárias demonstraram os motivos pelos quais invocaram os precedentes, comprovando sua pertinência à hipótese vertente, afastando a violação ao art. 489, § 1º, V, do CPC/2015.

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

6. A ação civil pública é instrumento processual adequado para discutir o desrespeito da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo ato administrativo impugnado, sobretudo por não haver pedido de declaração de inconstitucionalidade.

7. O Promotor de Justiça possui legitimidade ativa para propor a ação civil pública, conforme os arts. 129, III, da CRFB e 5º, I, da Lei n. 7.347/1985.

8. O ato normativo que implique aumento de despesa com pessoal, expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao fim do mandato do titular do Poder, é nulo de pleno direito, conforme antiga redação do art. 21, parágrafo único, da LRF (atual redação do art. 21, II, da LRF), ainda que ainda que os efeitos concretos do ato normativo passem a vigorar apenas no mandato subsequente e se trate de aumento a agentes políticos.

IV. Dispositivo e tese

9. Recurso não provido.

Tese de julgamento: "1. A ação civil pública é adequada para discutir o desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal por ato administrativo quando seu objeto não é o de analisar sua constitucionalidade. 2. O Promotor de Justiça possui legitimidade ativa para propor ação civil pública visando à proteção do patrimônio público. 3. A expedição de ato normativo que implique aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao fim do mandato é nulo de pleno direito, ainda que o aumento seja concedido a agentes políticos e passe a vigorar apenas no próximo mandato."

Dispositivos relevantes citados: CPC/2015, art. 489, § 1º, V; CRFB, art. 129, III; Lei n. 7.347/1985, art. 5º, I; LRF, art. 21, parágrafo único.

Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no REsp n. 1.921.375/TO, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/9/2024; STJ, AgInt no REsp n. 1.993.472/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/5/2023; STJ, REsp n. 1.170.241/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 2/12/2010.

RELATÓRIO

O Ministério Público do Estado do Tocantins promoveu ação civil pública em desfavor do Município de Novo Acordo postulando a declaração da nulidade /ilegalidade do Decreto Municipal n. 006/2016 que prevê o aumento dos subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários para o período de 2017-2020.

O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido para declarar nulo o aludido decreto legislativo.

Interposta apelação pelo ente federado, a Quinta Turma da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Tocantins negou-lhe provimento, em acórdão assim ementado (e-STJ, fls. 245-247):

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS DOS CARGOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS PARA O PERÍODO 2017-2020. PRELIMINARES. NULIDADE DA SENTENÇA POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ILEGITIMIDADE ATIVA E INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO JUÍZO. REJEITADAS. CONTROLE DE LEGALIDADE À LUZ DO INCISO II DO ART. 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PRECEDENTES STF. LEI MUNICIPAL QUE AUMENTA OS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS, APÓS AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS, É NULA POR AFRONTAREM O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

1. Cuida-se de ação civil pública com o objetivo de ser declarado nulo o decreto n. 006/2016 que prevê aumento nos subsídios dos cargos de prefeito, vice-prefeito e secretários.

2. No presente caso, diferentemente do que foi alegado pelo apelante, verifico que a magistrada a quo fundamentou a preliminar de ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido regular do processo colacionando julgados totalmente pertinentes ao caso - relativo à possibilidade de ajuizamento de ação civil pública, razão pela qual não cabe falar em nulidade pela alegada não fundamentação da preliminar suscitada nos autos.

3. É sabido que se veda a utilização da ação civil pública visando à declaração de inconstitucionalidade de lei, quando esta é posta como objeto do pedido, mas não como causa de pedir. E no caso dos autos resta claro que é apenas causa de pedir da demanda, razão pela qual possível o controle incidental de constitucionalidade. Nesse sentido, inclusive, se manifestou o Colendo Supremo Tribunal Federal: Reclamação: Procedência: Usurpação da competência do STF (CF, art. 102, I, a). Ação civil pública em que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos erga omnes não é posta como causa de pedir, mas, sim, como o próprio objeto do pedido, configurando hipótese reservada à ação direta de inconstitucionalidade de leis federais, da privativa competência originária do Supremo Tribunal. (Ac. na Rcl nº 2224/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 26.10.2005, in DJU 10.02.2006, p. 006).

4. No caso em apreço depreende-se dos autos que o Decreto n. 006/2016, ora impugnado, trata da fixação de novos subsídios para prefeitos, vice-prefeito e secretários para o quadriênio de 2017- 2020. O aludido decreto foi aprovado após o resultado das eleições e o início de novo quadriênio, no qual iria entrar em vigor os subsídios fixados.

5. Embora a previsão contida no artigo 29, inciso V, da Constituição Federal, permita a fixação de subsídios dos agentes públicos municipais sem se atentar ao princípio da anterioridade, não se pode olvidar a vedação contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal , que ressalva ser nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento das despesas com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder.

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

6. Ainda que a Constituição Federal não venha exigir expressamente a observância à anterioridade, parece razoável que se cumpra tal exigência e tal ocorra antes de conhecidos os eleitos a fim de se efetivar os princípios da moralidade administrativa, impessoalidade e razoabilidade.
7. Recurso conhecido e não provido

O Município interpõe recurso especial fundamentado na alínea *a* do permissivo constitucional, apotando violação aos arts. 485, IV e VI, 489, § 1º, V, do CPC/2015 e 21 da LC n. 101/2000.

Sustenta, em síntese, nula a sentença que se limitou a citar precedentes sem identificar os fundamentos para sua incidência ou demonstrar os motivos determinanter para tanto.

Aduz, ainda, a impossibiliade de se utilizar a ação civil pública como substituta de uma ação de controle abstrato de constitucionalidade, bem como suscita a ilegitimidade ativa do Membro do Ministério Público para promover a demanda com nítida finalidade de controle de constitucionalidade.

Alega, também, a inaplicabilidade dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao caso concreto, pois "a legislação que regulamenta o procedimento para os mencionados reajustes, é a Lei Orgânica do Município, e as Constituições Federal e Estadual, as quais estipulam como prazo para aprovação do ato normativo, o final da legislatura (mandato) e nada mais" (e-STJ, fl. 273).

Ademais, defende não haver nenhum privilégio pelo aumento do próprio salário, já que "nenhum dos vereadores que participaram da legislatura de 2013/2016 serem secretários, prefeitos ou vices, cargos estes ocupados por agentes políticos e não servidores efetivos, motivo pelo qual, não se deve aplicar o disposto no parágrafo único do artigo 21, da LC 101/00" (e-STJ, fl. 274).

Por fim, sustenta que o aumento instituído pelo ato normativo combatido observou o princípio da moralidade administrativa, bem como a proporcionalidade e razoabilidade, se comparados os subsídios das cidades próximas e de mesmo porte.

Contrarrazões às fls. 284-302 (e-STJ).

O Ministério Público ofertou parecer opinando pelo não conhecimento do recurso especial (e-STJ, fls. 371-375).

É o relatório.

VOTO

O propósito recursal consiste em definir se: i) houve negativa de prestação jurisdicional por ausência de fundamentação; ii) é cabível ação civil pública para impugnar decreto legislativo municipal; iii) o Promotor de Justiça possui legitimidade

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

ativa; e iv) os limites do art. 21 da LRF são aplicáveis ao aumento do subsídio para agentes políticos previsto em ato normativo aprovado na legislatura anterior.

1. Negativa de prestação jurisdicional

O recorrente sustenta a ocorrência de negativa de prestação jurisdicional pelas instâncias ordinárias, haja vista que teriam se limitado a citar precedentes sem identificar os fundamentos capazes de justificar sua incidência ou demonstrar os motivos determinanter para tanto.

O argumento, todavia, não procede. Isso porque - do exame dos autos - verifica-se que tanto a sentença como o acórdão *a quo* justificaram a aplicação do entendimento nos precedentes que reforçaram os argumentos utilizados para o acolhimento da pretensão autoral.

Constata-se que os referidos julgados tratavam de situações análogas à dos autos, sobretudo tratando do cabimento da ação civil pública para a discussão sobre a validade do ato normativo que aumentou o subsídios dos agentes políticos, conforme se depreende do seguinte trecho do acórdão *a quo* (e-STJ, fl. 234):

> No presente caso, diferentemente do que foi alegado pelo apelante, verifica-se que a magistrada a quo fundamentou a preliminar de ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido regular do processo colacionando julgados totalmente pertinentes ao caso - relativo à possibilidade de ajuizamento de ação civil pública, razão pela qual não cabe falar em nulidade pela alegada não fundamentação da preliminar suscitada nos autos.

Portanto, de forma certa ou errada, as instâncias ordinárias desmontraram os motivos pelos quais se invocou os precedentes, comprovando sua pertinência à hipótese vertente, motivo pelo qual se afasta a violação aos arts. 489, § 1º, V do Código de Processo Civil de 2015.

2. Cabimento da ação civil pública e legitimidade ativa

Quanto à inexistência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, sob o argumento de que a ação civil pública não seria o meio adequado para impugnar o decreto legislativo municipal, destaca-se que um dos instrumentos de tutela coletiva são as ações autônomas, por meio de processos judiciais cujo obeto principal é a resolução de conflitos coletivos, em concreto (materiais) ou em abstrato (normativos).

Por meio desses instrumentos se busca a proteção de bens jurídicos coletivos ou coletivamente considerados cuja tutela coletiva é a via principal, de maneira que a natureza coletiva do objeto pode decorrer da efeitva essência coletiva

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

dos direitos tutelados (difusos ou coletivos em sentido estrito) ou de um opção político-legislativa (individuais homogêneos ou individuais indisponíveis).

Outra espécie de tutela coletiva pela via principal são os processos de controle de constitucionalidade, no qual sua feição coletiva não se baseia na natureza coletiva do direito material, ante a inexistência de direito material subjetivo no caso, mas do alcance coletivo da decisão capaz de abarcar todos que se sujeitam ao ordenamento jurídico.

Veja-se, contudo, que ambas as espécies não se confundem, como bem elucidado pela doutrina:

> É imperioso reconhecer que as ações de controle concentrado são instrumento de tutela coletiva, inclusive possuindo reflexo em direitos subjetivos individuais27, que, no entanto, não se confunde com os outros dois modelos (processo coletivo e fixação de teses jurídicas).
> Igualmente ao processo coletivo comum, inaugura-se relação jurídica processual para a tutela de questão com alcance coletivo. A diferença é que, no processo coletivo especial28, o conflito é abstrato, teórico, em tese, consistindo na análise de compatibilidade entre um ato normativo e o texto constitucional. Afinal, existe um interesse coletivo objetivo legítimo em um sistema constitucional coeso.
> Também há semelhança com a tutela pluri-individual, já que ambas possuem dupla função: a tutela direta da ordem jurídica e a tutela indireta de direitos subjetivos. Por outro lado, se diferenciam pelo objeto (compatibilidade da norma com a Constituição versus interpretação definitiva da norma) e pelo interesse de agir (que, no controle de constitucionalidade, geralmente depende da vigência da norma, enquanto, nos casos repetitivos, a faceta de gestão processual pode exigir o prosseguimento da técnica mesmo que já revogada a norma cujo sentido se controverte).
> (PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto. *Manual de tutela coletiva*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. p. 15)

Por muito tempo se discutiu sobre a possibilidade de controle difuso de constitucionalidade em ações coletivas, naturalmente não se debatendo sobre o processo coletivo especial de que trata o controle concentrado, sobretudo em decorrência dos efeitos *erga omnes* gerados e que poderiam ensejar conflito de coisas julgadas e desvirtuar a competência constitucional do controle concentrado.

Contudo, atualmente esse debate está superado tanto pela doutrina como pela jurisprudência, as quais convergem pela admissibilidade do controle difuso de constitucionalidade em demandas coletivas quando a análise da compatibilidade com o texto constitucional se dá na causa de pedir da exordial e na fundamentação da decisão, porquanto, não havendo pedido nesse sentido e não contendo nenhum declaração de inconstitucionalidade no dispositivo, não haverá constituição de efeitos *erga omnes*, mas limitados à relação jurídica concreta.

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

A fim de corroborar com esse entendimento, veja-se os seguintes precedentes desta Corte Superior (sem grifos no original):

> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIÇO DE TRANSPORTE PRIVADO DE
> PASSAGEIROS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. CONTROLE INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE.
> **1. A jurisprudência do STJ entende possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal.**
> 2. Agravo interno não provido.
> (AgInt no REsp n. 1.921.375/TO, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/9/2024, DJe 25/9/2024)

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE OMISSÕES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDE DE LEI ESTADUAL. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO EM SINTONIA COM JURISPRUDÊNCIA DO STJ. NULIDADE PROCESSUAL. REVISÃO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚM. N. 7/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.
> 1. Não há vícios por omissão quando o acórdão recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes.
> **2. "A jurisprudência do STJ entende possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal.2. Agravo interno não provido." (AgInt no REsp n. 1.364.679/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 19/2/2019, DJe de 22/2/2019.)**
> 3. Ademais, não é possível reconhecer nulidade do acórdão a quo com base nos arts 934 e 935, ambos do CPC/2015. O Tribunal de origem declarou, em embargos de declaração, que as partes foram regularmente intimadas da inclusão do processo em pauta de julgamento virtual. Logo, a revisão dessa premissa, a fim de se reconhecer eventual nulidade, imprescinde de revisão fática dos autos, o que é inviável em recurso especial nos termos da Súm. n. 7/STJ.
> 4. O recurso especial fundado na divergência jurisprudencial exige, além da indicação dos dispositivos legais violados, a efetiva realização de cotejo entre os julgados paradigma e o acórdão a quo, sob pena de não conhecimento do recurso.
> 5. Agravo interno não provido.
> (AgInt no REsp n. 1.993.472/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/5/2023, DJe 10/5/2023)

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

Desse modo, verifica-se que na hipótese dos autos a causa de pedir da tutela coletiva é que se fundamenta na incompatibilidade do decreto legislativo com a Constituição da República, não havendo nenhum pedido relacionado à declaração de inconstitucionalidade.

Da simples leitura da petição inicial se percebe que a fundamentação principal está relacionada à violação das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto o pedido é para que seja julgado procedente, "reconhecendo-se a nulidade /ilegalidade do aumento na remuneração perpetrado pelo Decreto Municipal nº 006 de 2016, obrigando o Município a não mais pagá-lo em definitivo" (e-STJ, fl. 11).

Portanto, ao contrário do que sustenta o recorrente, a ação civil pública é instrumento processual adequado para discutir o desrespeito da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo ato administrativo impugnado, não trazendo as mesmas consequências que a declaração de constitucionalidade, até porque nem se cogita que seus efeitos sejam *erga omnes* e *ex tunc*.

Refutada a utilização da ação civil pública como uma ação de controle de constitucionalidade, também não se sustenta o argumento do recorrente de que o Membro do Ministério Público atuante em primeiro grau de jurisdição seria parte ilegítima para propor a tutela coletiva.

Seu argumento para essa tese seria a de que, com base no princípio da simetria, o Procurador Geral de Justiça é que teria competência para propor uma ação de controle abstrato de constitucionalidade, conforme prevê o art. 103, VI, da CRFB.

Esse fundamento já não se sustenta pelo fato de já ter se afirmado a legitimidade da subjacente tutela coletiva, já que uma das funções institucionais do MInistério Público (e consequentemente de seus membros) é exatamente promover a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, nos termos dos arts. 129, III, da CRFB e 5º, I, da Lei n. 7.347/1985.

Ainda que assim não fosse, toda a fundamentação do recurso especial é pautada em normas constitucionais, sobre tudo na incidência do princípio da simetria para o Poder Constituinte Derivado Decorrente em relação ao art. 103 da CRFB, citando, ainda, alguns julgados do STF sobre o tema, o que torna inviável de ser apreciado por esta Corte Superior, sob pena de usurpação de competência.

Como se não bastasse, é remansosa a jurisprudência da Suprema Corte de que os Estados membros possuem autonômia para definir o rol de legitimados para representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, desde que não restringa a legitimidade a um único órgão, mas não se

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

limitando àqueles previstos na CRFB (*ut* ADI n. 558/RJ, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19/4/2021, DJe 22/9/2021), o que também impede a análise pelo STJ em razão da sua incompetência constitucional para o assunto.

Diante disso, vê-se que o acórdão recorrido reconheceu o cabimento da ação civil pública em razão da inexistência de pedido de declaração de inconstitucionalidade e afirmou a legitimidade ativa do Membro do *Parquet*, de modo que não há motivos para sua reforma.

3. Nulidade do decreto legislativo por ofensa ao art. 21 da LRF

Quanto à legalidade do decreto legislativo por alegada inobservância aos limites da LRF, faz-se uma ponderação inicial acerca da não incidência da Súmula 280 /STF, como suscitado no parecer ministerial (e-STJ, fls. 371-375), a fim de que não haja nenhuma dúvida sobre o ponto.

Relembre-se que o referido enunciado sumular, aplicado analogicamente aos recursos especiais, dispõe ser inviável a interposição de recurso extraordinário quando houver ofensa a direito local.

Contudo, na espécie, a causa de pedir da ação civil pública, como já destacado acima, é a declaração da nulidade do decreto legislativo que instituiu aumento da remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder.

Portanto, a controvérsia jurídica se refere à adequação, ou não, do ato normativo à legislação federal, qual seja, os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e não a adequação do decreto legislativo a determinada norma local, de maneira que a questão pode ser conhecida por esta Corte Superior.

Oportuno ressaltar, ainda, que a presente tutela coletiva foi promovida em março de 2018, quando ainda vigorava o parágrafo único do art. 21 da LRF cuja redação estabelecia que "também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20".

Não obstante a LC n. 173/2020 tenha alterado a redação do aludido dispositivo, deve-se apreciar aquela vigente ao tempo do ato por se tratar de norma de direito material e, ainda que assim não fosse, verifica-se a continuidade normativa em razão da nova redação do art. 21, II, da LRF, que replicou aquela vedação de aumento de despesa com pessoal.

Superados esses pontos iniciais, deve-se salientar que essa regra que limita o aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao fim do mandato sempre gerou controvérsias, havendo posicionamento que advoga por uma

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

interpretação não literal do dispositivo, outra corrente que admite uma flexibilização mais restrita e uma outra compreensão de que a vedação é para a mera expedição do ato que aumente a despesa.

Essas divergências são bem resumidas no seguinte excerto doutrinário:

> Já o inciso II do artigo impõe a nulidade ao ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.
> A aplicação deste dispositivo sempre gerou algumas controvérsias. Por um lado, encontramos posicionamento do TCU que advoga uma interpretação não literal do dispositivo (Acórdão 1106/2008 – TCU – Plenário) de que a nulidade aqui prevista não atinge aqueles atos que, embora praticados dentro desses 180 dias, tiveram autorização para sua prática anterior aos 180 dias anteriores ao final do mandato e obedecem aos ditames da LRF, bem como guardam compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Veja-se trechos relevantes deste acórdão:
>
> > 13. Já o preceito contido no parágrafo único do referido art. 21, além do cunho de moralidade pública implícito no citado dispositivo legal, visa coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com os quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato (contratações, nomeações, atribuição de vantagens etc.), no sentido de evitar o crescimento das despesas de pessoal, o consequente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões.
> > 14. Entretanto, apesar de ser direcionado a todos os administradores públicos, o citado dispositivo, da mesma forma que o caput do artigo 21, não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 dias da gestão de seus dirigentes, uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa. Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a moralidade pública, não pode ela atingir as ações dos administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão.
> > 15. Assim, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a consequente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem conjugados dos seguintes pressupostos: resultar aumento da despesa com pessoal, refletir ato de favorecimento indevido e ser praticado nos 180 dias que antecedem o final do mandato.
> > 16. Como consequência lógica, a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos por crédito

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

> genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por outro lado, encontra-se a posição de alguns Tribunais de Contas Estaduais de que a regra não proíbe a realização de concursos públicos, os atos de investidura ou reajustes de vencimentos, desde que o aumento da despesa seja compensado com atos de vacância, outras formas de redução de despesa de pessoal ou aumento da receita corrente líquida, para que se mantenha a despesa no mesmo montante ou, ao menos, seja compensada pelo aumento da arrecadação.
Por sua vez, o STJ já decidiu que:

> a LC n. 101/00 é expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal.
> 4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio "só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei". Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão.
> 5. E mais: tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, § 1 e 2º da lei referida.

De qualquer forma, o desígnio precípuo da norma é impedir que a máquina administrativa seja utilizada para realizar atos de natureza "populista" ou que se comprometa o orçamento subsequente com "heranças fiscais" deixadas ao sucessor.
A proibição contida nesta norma também representa tipo penal disposto no art. 359-G do Código Penal (incluído pela Lei 10.028/2000), que prevê a pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos para aquele que "ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura".

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

> Importante lembrar que, embora de natureza e objetivos distintos, a Lei Eleitoral 9.507/1997 já impõe determinadas vedações e proibições de atos de provimento em período eleitoral, tal como aquela do seu art. 73, VIII, que, para evitar condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, proíbe fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição até a posse dos eleitos.
> (ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 220)

Não há dúvidas de que a contenção das despesas com pessoal torna-se inviável se não houver fixação de limites claros e objetivos, sendo este o objetivo da LRF, que busca atender aos interesses da sociedade e limitar a atuação supostamente benevolente de governantes que possa lhe resultar benefícios de toda ordem, tais como eleitoreiros, ou relegar ao seu sucessor heranças fiscais que prejudiquem o bom andamento da máquina pública.

Dessa maneira, é corriqueira a utlização da Administração Pública para concessão de aumentos de vencimentos, concessão de gratificações ou outras vantagens pecuniárias, sobretudo no período final de mandatos eletivos, de modo que, presentes os requisitos do art. 21, parágrafo único, da LRF (atual art. 21, II, da LRF), cabe ao próprio gestor reconhecer a nulidade do ato normativo, ante o poder de autotutela da Administração, mas, caso não o faça, o Poder Judiciário deverá acionado para exerça o controle de legalidade.

Como bem salientado pela doutrina acima citada, a implementação de ato que resulte aumento de despesa com pessoal no período vedado, além de ser nulo de pleno direito, poderá implicar sanções eleitorais ao candidato e até mesmo tipificar a conduta criminosa do art. 359-G do Código Penal.

Nota-se, portanto, que a simples expedição de ato normativo que implique aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao fim do mandato do titular do Poder é nulo de pleno de direito, independentemente do elemento subjetivo de seu emissor.

Esse entendimento inclisive já foi admitido por esta Corte Superior, veja-se:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "A". AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. NULIDADE DA EXPEDIÇÃO DE ATO NORMATIVO QUE RESULTOU NO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

TITULAR DO RESPECTIVO PODER.

1. Não se pode conhecer do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional no que tange à sustentada falta de adequação da ação civil pública para veicular o pedido formulado na inicial. A ausência de indicação do dispositivo considerado violado atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF.

2. Quanto ao apontado desrespeito ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00, sob o aspecto (i) da aludida possibilidade de, com base no citado dispositivo, haver aumento de despesas com pessoal no período cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, bem como (ii) do argumento de que, no presente caso, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deu-se em harmonia com o orçamento e aquém dos limites impostos pela lei, a análise de tal questão importaria rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n. 7.

3. No mais, note-se que a LC n. 101/00 é expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal.

4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio "só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei". Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão.

5. E mais: tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, §1 e 2º da lei referida.

6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.

(REsp n. 1.170.241/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 2/12/2010, DJe 14/12/2010)

No caso, o decreto legislativo impugnado, promulgando o aumento de subsídios dos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, foi aprovado pela Câmara Municipal de Novo Acordo/TO em outubro de 2016, após o conhecimento dos eleitos no pleito eleitoral daquele ano, não obstante sua eficácia tivesse início apenas a partir de 1º de janeiro de 2017.

Salienta-se que o entendimento acima delineado prevalece ainda que os efeitos concretos do ato normativo vigorem apenas no mandato subsequente, sob

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

pena de se desvirtuar a finalidade da LRF, sobretudo quando já conhecidos os agentes políticos eleitos, abrindo margem para ações capazes de desequilibrar as contas públicas na próxima gestão ou criar distorções em benefício próprio ou até mesmo retaliar adversários políticos com a fixação de valores irrisórios.

Ademais, ao contrário do que sustenta o recorrente, o fato de o aumento referir-se a subsídio de agentes políticos não tem o condão de modificar tal entendimento, haja vista que a LRF é categórica ao vedar o aumento do gasto público com pessoal, independentemente de qual a natureza do cargo ocupado pelos beneficiários do ato normativo, o que se depreende do art. 1º, §§ 1º a 3º, da LRF.

Relembre-se que o art. 169 da CRFB, no qual a LRF tem sua gênese, busca instituir uma gestão fiscal responsável, impondo sua observância a todos os titulares de órgão ou Poder, agentes políticos ou servidores públicos, sendo inadmissível o estabelecimento de exceções capazes de driblar o (necessário) rigor da lei em relação aos gastos com pessoal.

Como se não bastasse, as alegações de que o aumento seria compatível com o *munus* desempenhado pelos agentes políticos e que teria observado os princípios da proporcionalidade e razoabilidade não têm o condão de afastar a regra proibitiva ora analisada.

O fato de outros Muncípios da mesma região do ente público recorrente possuírem subsídios similares não pode justificar uma exceção à regra, até mesmo porque cada municipalidade possui peculiaridades próprias que justificam a fixação de subsídios diferentes para cada um, observando-se as receitas e os limites estabelecidos na própria LRF, de maneira que esse argumento não é capaz de afastar a incidência da norma restritiva.

Diante dessas considerações, vê-se que as instâncias ordinárias reconheceram a ilegalidade do ato normativo por não ter observado o lapso temporal estabelecido na LRF, motivo pelo qual o acórdão recorrido deve ser mantido.

4. Dispositivo

Ante o exposto, conheço do recurso especial para, nessa extensão, negar-lhe provimento.

É como voto.

Documento eletrônico VDA48551097 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARCO AURÉLIO BELLIZZE Assinado em: 27/06/2025 20:33:39
Código de Controle do Documento: a97fafb0-d296-4a47-be80-8be7fd03f53a

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2021/0403134-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 1.997.744 / TO**

Números Origem: 00002980220188272728 00210249620198270000 210249620198270000 2980220188272728 701964209519

PAUTA: 22/04/2025 JULGADO: 22/04/2025

Relator
Exmo. Sr. Ministro **MARCO AURÉLIO BELLIZZE**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária
Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MUNICIPIO DE NOVO ACORDO
ADVOGADO	:	MARCUS DOS SANTOS VIEIRA - TO007600
RECORRIDO	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Responsabilidade Fiscal

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Documento eletrônico VDA46968431 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): ANGELA VALÉRIA MENDONÇA ALVIM DUSI, SEGUNDA TURMA Assinado em: 22/04/2025 16:38:04
Código de Controle do Documento: 57CEB376-3AAF-4F3D-910D-569C721A5894