



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1995417 - PE (2022/0096787-3)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**AGRAVANTE** : **MUNICÍPIO DO BOM JARDIM**  
**ADVOGADOS** : **ANTONIO JOAQUIM RIBEIRO JÚNIOR - PE028712**  
                  **LARISSA MENDES DE OLIVEIRA MUNIZ - PE046024**  
**AGRAVADO** : **DANILLO JOSE DOS ANJOS GOMES**  
**ADVOGADO** : **ANDRÉ TADEU DA MOTA FLORÊNCIO - PE028182**  
**INTERES.** : **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**  
**ADVOGADOS** : **MARCELO SANTIAGO BEZERRA DE LIMA - PE021445**  
                  **ADSON DIEGO CRUZ DE OLIVEIRA - PE035079**

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PEDIDO INCIDENTAL DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. O STJ entende ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público.
2. A instância de origem decidiu a questão com fundamento no suporte fático-probatório dos autos, cujo reexame é inviável no Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial".
3. Agravo Interno não provido.

### ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 04/10/2022 a 10/10/2022, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 10 de outubro de 2022.

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.995.417 - PE (2022/0096787-3)**

**RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**AGRAVANTE : MUNICÍPIO DO BOM JARDIM**  
**ADVOGADOS : ANTONIO JOAQUIM RIBEIRO JÚNIOR - PE028712**  
**LARISSA MENDES DE OLIVEIRA MUNIZ - PE046024**  
**AGRAVADO : DANILLO JOSE DOS ANJOS GOMES**  
**ADVOGADO : ANDRÉ TADEU DA MOTA FLORÊNCIO - PE028182**  
**INTERES. : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**  
**ADVOGADOS : MARCELO SANTIAGO BEZERRA DE LIMA - PE021445**  
**ADSON DIEGO CRUZ DE OLIVEIRA - PE035079**

## **RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):**

Cuida-se de Agravo Interno contra decisão monocrática (fls. 1.616-1.622, e-STJ) que negou provimento ao Recurso Especial.

O agravante refuta os fundamentos da decisão objurgada.

Pleiteia a reconsideração do *decisum* agravado ou a submissão do recurso à Turma julgadora.

**É o relatório.**

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.995.417 - PE (2022/0096787-3)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**AGRAVANTE** : **MUNICÍPIO DO BOM JARDIM**  
**ADVOGADOS** : **ANTONIO JOAQUIM RIBEIRO JÚNIOR - PE028712**  
                  **LARISSA MENDES DE OLIVEIRA MUNIZ - PE046024**  
**AGRAVADO** : **DANILLO JOSE DOS ANJOS GOMES**  
**ADVOGADO** : **ANDRÉ TADEU DA MOTA FLORÊNCIO - PE028182**  
**INTERES.** : **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**  
**ADVOGADOS** : **MARCELO SANTIAGO BEZERRA DE LIMA - PE021445**  
                  **ADSON DIEGO CRUZ DE OLIVEIRA - PE035079**

**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PEDIDO INCIDENTAL DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. O STJ entende ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público.

2. A instância de origem decidiu a questão com fundamento no suporte fático-probatório dos autos, cujo reexame é inviável no Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial".

3. Agravo Interno não provido.

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Os autos foram recebidos neste Gabinete em 30.8.2022.

O Agravo Interno não merece prosperar, pois a ausência de argumentos hábeis para alterar os fundamentos da decisão ora agravada torna incólume o entendimento nela firmado.

Conforme já disposto no *decisum* combatido, ao decidir a lide, o Tribunal de origem consignou (fls. 1.482-1.483, e-STJ):

Compulsando os autos, verifico que o Juízo extinguiu o processo, sem resolução do mérito, sob o a quo entendimento de que a ação popular seria via inadequada para a persecução do interesse em disputa, porque o objetivo final da demanda seria reconhecer a inconstitucionalidade de lei municipal, a fim de evitar que ela produzisse seus efeitos.

No entanto, examinando o teor da inicial da ação popular, é possível constatar que foi formulado pedido de suspensão da eficácia da cláusula de garantia constante no art. 3º da lei autorizadora (Lei Municipal nº 1.046/2020), em razão da declaração incidental de inconstitucionalidade e de ilegalidade e, ainda, que fosse a demanda julgada procedente para declarar, de forma definitiva, a nulidade do Contrato de Empréstimo nº 0534995-34, proveniente da Lei Municipal nº 1.046/2020 (artigo 3º), em razão da declaração incidental de inconstitucionalidade e de ilegalidade da lei autorizadora.

Dessa forma, embora a ação popular não se preste à declaração de inconstitucionalidade de leis municipais, como pedido declaratório principal, é possível a discussão do tema na causa de pedir, conforme já decidiu o STJ: AgInt no REsp 1.352.498/DF, Rel. Ministro Sérgio Kukina, 1ª Turma, DJe 8/6/2018; AgRg nos EDcl no REsp 14.95.317/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, 2ª Turma, DJe 22/3/2016.

Por isso, como a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.046/2020 parece encerrar causa de pedir, entendo que o processo deve prosseguir para que seja apreciado o pedido de nulidade do Contrato nº 0534995-34.

O STJ entende ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do

interesse público.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL VIOLADO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. AÇÃO POPULAR. PEDIDO INCIDENTAL DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Popular ajuizada contra a Câmara e Vereadores do município de Piracicaba, tendo em vista que o reajuste dos subsídios dos vereadores em 28,67% seria ofensivo à moralidade administrativa, afirmando o autor popular que "nenhuma classe trabalhadora neste país teve um aumento salarial de 28,67% e, quando somados aos 33% obtidos no início de seus mandatos, tiveram, esses felizes Edis uma correção total de 71,56% em seus subsídios em apenas 3 anos" (fl. 9). 2. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ante a declaração anterior de inconstitucionalidade da Lei Municipal 5.286/2003 operada pelo seu Órgão Especial, declarou "nulos todos os atos que revisaram, com fundamento naquela lei, os subsídios dos senhores vereadores", determinando o ressarcimento ao erário dos valores eventualmente recebidos.

3. Quanto ao argumento de inadequação da via eleita, os recorrentes não indicam dispositivo legal violado pelo acórdão impugnado. O STJ entende ser inviável o Recurso Especial, fundado na alínea "a" do permissivo constitucional, que não especifica quais normas legais foram violadas. Incide, na espécie, por analogia, o princípio contido na Súmula 284/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia." Tal entendimento foi confirmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1.101.726/SP, sob o rito dos Recursos Especiais repetitivos.

4. O STJ entende ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.352.498/DF, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 8/6/2018; AgRg nos EDcl no REsp 14.95.317/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22/3/2016.

5. Agravo Interno não provido. (AgInt no REsp 1705539/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 22/04/2019)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. PEDIDO INCIDENTAL DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. ASSUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTIMAÇÃO PESSOAL. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. TESE NÃO AMPARADA EM LEGISLAÇÃO FEDERAL. SÚMULA 284/STF.

1. Na forma da jurisprudência do STJ, "é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Popular, 'desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público'. (REsp 437.277/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 13/12/2004)" (REsp 1.559.292/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 23/05/2016).

2. Caso concreto em que a ação popular ajuizada originalmente se volta contra ato concreto do então Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, ora agravante, que procedeu ilegalmente à nomeação de servidores para cargos de Encarregadoria no âmbito da Procuradoria-Geral da Câmara. Assim, considerando que a declaração de inconstitucionalidade da resolução que dispôs sobre a reestruturação da Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa (Resolução nº 183/2002) não figura como pedido principal da ação, mas apenas causa de pedir, não prospera a tese da inadequação da via da ação popular.

3. O órgão do Ministério Público tem prerrogativa de ser intimado pessoalmente dos atos praticados dentro do processo. Trata-se de privilégio que tem prevalência sobre a norma contida no art. 9º da Lei de Ação Popular, motivo pelo qual, na hipótese vertente, o prazo legal de 90 (noventa) dias para assunção do polo ativo da demanda deve ser contado a partir da intimação pessoal do Parquet. Precedente: REsp 638.011/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJ 18/05/2006.

4. A tese relativa à violação ao princípio do enriquecimento ilícito não teve amparo na violação de qualquer lei federal. Assim, a ausência de indicação do dispositivo legal tido por violado implica deficiência de fundamentação do recurso especial, atraindo a incidência da Súmula 284/STF.

5. A alegada contrariedade ao art. 884 do Código Civil foi agitada somente no presente agravo interno, de modo que, por se tratar de tema inédito não suscitado oportunamente sob o enfoque ora pretendido, resta caracterizada a existência de inovação recursal, a qual não pode ser analisada na presente fase processual.

6. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido. (AgInt no REsp 1352498/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 08/06/2018)

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. AÇÃO POPULAR. CEBAS. MP 446/2008. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DESNECESSIDADE. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME TRIBUTÁRIO. SÚMULA 352/STJ. REVISÃO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. "É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à

resolução do litúgio principal, em torno da tutela do interesse público" (REsp 437.277/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJ 13/12/2004, p. 280.)

2. No caso concreto, o litisconsórcio passivo está restrito às pessoas cujos atos são objeto de impugnação na ação popular, razão pela qual se mostra descabida a citação das pessoas físicas pleiteadas pela recorrente, não havendo falar em ofensa ao art. 6º da Lei 4.717/1965.

3. "Não se trata, portanto, de hipótese de violação do art. 6º da Lei n. 4.717/65 - que prevê a obrigatoriedade de litisconsortes no polo passivo em ação popular -, cuja aplicação é restrita àquelas pessoas físicas ou jurídicas cujos atos sejam objeto da impugnação" (AgRg no REsp 1.159.598/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 26/9/2014.)

4. A obtenção ou a renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) não libera a entidade de reunir os requisitos legais supervenientes (Súmula 352/STJ).

5. A imunidade declarada na vigência do Decreto-Lei 1.522/1977 não dispensa o atendimento às condições legais supervenientes estabelecidas pela Lei 8.212/1991, por ausência de direito adquirido a regime jurídico. Precedentes.

6. Insuscetível de revisão entendimento que, proferido na origem, fundamenta-se no conjunto fático-probatório (Súmula 7/STJ).

Agravo regimental improvido.

(AgRg nos EDcl no REsp 1495317/RS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 22/03/2016)

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. INOCORRÊNCIA. AÇÃO POPULAR. TAXA DE ILUMINAÇÃO. DECRETO. ILEGALIDADE.

1. A Ação popular objetivando a suspensão da eficácia do Decreto Municipal nº 62/2003, a fim de excluir-se das faturas de consumo de energia elétrica dos contribuintes do Município de Resende/RJ o valor relativo à Taxa de Iluminação Pública, à falta de previsão legal tem cunho declaratório, máxime quando assentada em ato administrativo concreto.

2. A análise incidental tunc e de forma difusa pelo juízo a quo da inconstitucionalidade do Decreto é passível de ser confirmada em agravo interno, máxime quando o thema iudicandum restou exaustivamente analisado pelas instâncias superiores.

3. O artigo 481, parágrafo único, do CPC dispõe que "os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão".

4. In casu, o Tribunal assentou que "o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento tranqüilo a respeito do tema, podendo ser citado o seguinte julgado: RE 233332/RJ, Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno (unânime), julgamento em 10.03.1999, DJ 15.05.99(...)" e a Súmula 670/STF, in litteris: "O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa".

5. A aferição da lesão ao patrimônio público na sua extensão, objeto principal do pedido, reclama apreciação do contexto fático-probatório dos

# Superior Tribunal de Justiça

autos (Súmula 07/STJ).

6. Inexiste ofensa ao art. 535 do CPC, quando o tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

7. Neste sentido, é a lição do Professor Hely Lopes Meirelles, *litteris*: "O objeto da ação popular é o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público. (...) Dentre os atos ilegais e lesivos ao patrimônio público pode estar até mesmo a lei de efeitos concretos, isto é, aquela que já traz em si as consequências imediatas de sua atuação, como a que desapropria bens, a que concede isenções, a que desmembra ou ou cria municípios, a que fixa limites territoriais e outras dessa espécie. Tais leis só o são em sentido formal, visto que materialmente se equiparam aos atos administrativos e, por isso mesmo, são atacáveis por ação popular ou por mandado de segurança, conforme o direito ou o interesse por elas lesado, mas é incabível a ação popular contra 'a lei em tese'. (...) Considerando que a sentença de procedência da ação tem efeitos erga omnes, entendemos que não cabe a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em sede de ação popular. O controle de constitucionalidade é da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 102, I, 'a', da Constituição Federal. (...) O Supremo Tribunal Federal já julgou que é de sua competência exclusiva o julgamento da validade de lei em tese, e que o julgamento deste tema por juiz de primeiro grau implica em 'usurpação da competência do Supremo para o controle concentrado', acarretando a nulidade do respectivo processo (Rcl nº 434-1, Rel. Min. Francisco Rezek, RF 336/231). (...) Nada disso significa, porém, que um ato que viole a Constituição não possa ser objeto de ataque em ação popular. A restrição diz respeito a ato normativo, cuja declaração de inconstitucionalidade é especificamente regulada na Carta Política. Nada obsta a que o ato puramente administrativo, quando contrário à Constituição Federal, seja impugnado através de ação popular." (in "Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e 'Habeas Data', 19ª Edição, publicada pela Editora Malheiros, páginas 118/135)

8. Deveras, é assente no Eg. STJ e no STF que "é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público". (REsp 437.277/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, 2.ª Turma, DJ 13.12.2004).

9. Recurso especial desprovido.

(REsp 776.848/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe 06/08/2009).

Desse modo, reafirmo que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, *in casu*, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se

# *Superior Tribunal de Justiça*

conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida."

Ademais, a instância de origem decidiu a questão com fundamento no suporte fático-probatório dos autos, cujo reexame é inviável no Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial".

Ausente a comprovação da necessidade de retificação a ser promovida na decisão agravada, proferida com fundamentos suficientes e em consonância com entendimento pacífico deste Tribunal, não há prover o Agravo Interno que contra ela se insurge.

Por tudo isso, **nego provimento ao Agravo Interno.**

É como **voto.**



# SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no REsp 1.995.417 / PE

Número Registro: 2022/0096787-3

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

00018660920188217000 03677288220178217000 08008766520204058302 08084605720184058302  
18660920188217000 3677288220178217000 70076036136 70076366541 8008766520204058302  
8084605720184058302

Sessão Virtual de 04/10/2022 a 10/10/2022

### Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

### Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

### AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DO BOM JARDIM

ADVOGADOS : ANTONIO JOAQUIM RIBEIRO JÚNIOR - PE028712

LARISSA MENDES DE OLIVEIRA MUNIZ - PE046024

RECORRIDO : DANILLO JOSE DOS ANJOS GOMES

ADVOGADO : ANDRÉ TADEU DA MOTA FLORÊNCIO - PE028182

INTERES. : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

ADVOGADOS : MARCELO SANTIAGO BEZERRA DE LIMA - PE021445

ADSON DIEGO CRUZ DE OLIVEIRA - PE035079

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS

### AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DO BOM JARDIM

ADVOGADOS : ANTONIO JOAQUIM RIBEIRO JÚNIOR - PE028712

LARISSA MENDES DE OLIVEIRA MUNIZ - PE046024

AGRAVADO : DANILLO JOSE DOS ANJOS GOMES

ADVOGADO : ANDRÉ TADEU DA MOTA FLORÊNCIO - PE028182

INTERES. : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

ADVOGADOS : MARCELO SANTIAGO BEZERRA DE LIMA - PE021445

ADSON DIEGO CRUZ DE OLIVEIRA - PE035079

### TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 04/10/2022 a 10/10/2022, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 11 de outubro de 2022