



31/07/2025

Número: **0827542-30.2025.8.10.0001**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luis**

Última distribuição : **28/03/2025**

Valor da causa: **R\$ 3.212.000,00**

Assuntos: **Remuneração**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
JUVENCIO LUSTOSA DE FARIAS JUNIOR (AUTOR)		JUVENCIO LUSTOSA DE FARIAS JUNIOR (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE SAO LUIS (REU)			
EDUARDO SALIM BRAIDE (REU)		LEANDRO DE ABREU CALDAS (ADVOGADO)	
PAULO VICTOR MELO DUARTE (REU)		TIAGO DE PAIVA TEIXEIRA CUSTODIO (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
156020684	31/07/2025 09:50	Parecer de Mérito (MP)	Parecer de Mérito (MP)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA DO TERMO JUDICIÁRIO DE SÃO LUÍS (3º PROMOTOR DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA)

Manifestação Ministerial nº 10030/2025 - 36ªPJESPSLS3PPP

PROCESSO Nº. 0827542-30.2025.8.10.0001

VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS DE SÃO LUÍS

AÇÃO POPULAR

AUTOR: JUVÊNCIO LUSTOSA DE FARIAS JUNIOR

RÉUS: MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, EDUARDO SALIM BRAIDE E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS

MM. Juiz,

Trata-se de **AÇÃO POPULAR com pedido de liminar** (ID nº 144837569) ajuizada por **JUVÊNCIO LUSTOSA DE FARIAS JUNIOR** em face **MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, EDUARDO SALIM BRAIDE E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS**, visando à anulação da **Lei Municipal nº 7.701/2024**, que majorou os subsídios de agentes políticos em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A petição inicial sustenta que a referida lei, sancionada em 16 de dezembro de 2024, a apenas 15 dias do fim do mandato, violou o art. 21, II, da LRF (Lei Complementar nº 101/2000), que veda o aumento de despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato. Ressalta, ainda, a ausência de estudos de impacto orçamentário, conforme exigido pelo art. 16 da LRF e art. 113 do ADCT.

A majoração abrangeu os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e ocupantes de cargos equiparados, inclusive com a concessão de 13º salário e férias. O autor estimou o impacto anual da medida em R\$ 3.212.000,00, com possível efeito cascata em outras remunerações atreladas ao subsídio de secretários.

Foi requerida, liminarmente, a suspensão dos efeitos da lei impugnada até o julgamento final da ação.

Despacho em ID nº 145044658, determinando a citação dos réus.

Manifestação de Eduardo Salim Braide em ID nº 146205081 alegando, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva e inadequação da via eleita, e no mérito, ausência de violação da LRF, requerendo o indeferimento da urgência e extinção do processo.

Manifestação do Município de São Luís em ID nº 146302251, alegando a preliminar de inadequação da via eleita, e no mérito, aponta, em síntese, que a Lei nº 7.701/2024 é formalmente válida, de iniciativa da Câmara Municipal, e que os efeitos financeiros foram postergados para o exercício seguinte, não havendo violação à LRF. Defende a legalidade dos aumentos e requer a improcedência da ação.

A tutela provisória foi indeferida, conforme ID nº 146819408.

Contestação apresentada pelo Município em ID nº 14874122, reiterando argumentos anteriores.

Comprovante de interposição de Agravo de Instrumento pelo autor em ID nº 149399731.

Manifestação Ministerial 10030 PROC. 0827542-30.2025.8.10.0001. AÇÃO POPULAR (0030090) SEI 19.13.0288.0000114/2025-67 /



Vieram os autos ao Ministério Público.

Era o que cabia relatar.

Como a controvérsia posta nos autos envolve exclusivamente matéria de direito, sem necessidade de dilação probatória, passa-se desde logo à análise das preliminares e do mérito da demanda.

I - DAS PRELIMINARES:

1. Ilegitimidade passiva do Prefeito

Sustenta o Prefeito que não praticou qualquer conduta comissiva ou omissiva relativa ao ato questionado, uma vez que a iniciativa da lei seria exclusiva do Poder Legislativo.

Ocorre que, nos termos do art. 6º da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), são legitimados passivos todos aqueles que autorizaram, aprovaram, ratificaram ou se omitiram diante do ato impugnado, bem como os beneficiários diretos da lesão.

Como chefe do Poder Executivo Municipal, o Prefeito é o responsável pela sanção da Lei Municipal nº 7.701/2024, tendo contribuído diretamente para sua efetivação. Assim, encontra-se caracterizada a pertinência subjetiva exigida para sua inclusão no polo passivo.

Nesse sentido, a jurisprudência do STJ:

(...) 6. Segundo preceitua o art. 6º da Lei n. 4.717/1965, **a ação popular será proposta em desfavor, entre outros, das 'autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos deste'**. [...] No escólio de Rodolfo de Camargo Mancuso, a *mens legislatoris* daquele preceito é 'estabelecer um espectro o mais abrangente possível, de modo a empolgar no polo passivo não só o causador ou produtor direto do ato ou conduta sindicados, mas também todos aqueles que, de algum modo, para eles contribuíram por ação ou omissão, e bem assim os que dele se tenham beneficiado diretamente' (in Ação Popular, São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2015, 8ª edição, pág. 203) (AgInt no REsp 1.389.434/RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 26/09/2017). (STJ, AREsp n. 1.408.660/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 31/8/2022)

Assim, não há que se falar em “alegações genéricas”, vez que resta configurado, pelo menos em uma primeira análise, a legitimidade passiva do Prefeito por ter participado, ativamente, do suposto ato lesivo que violou a Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que sancionou a lei, de modo que se **manifesta o Ministério Público pela rejeição desta preliminar.**

2. Inadequação da via eleita

Argumentam os réus que o pedido veiculado corresponderia, na verdade, a controle concentrado de constitucionalidade, que não poderia ser realizado via ação popular.

Registre-se, inicialmente, que a referida lei contém eficácia plena, independentemente da prática de qualquer ato material para produzir seus efeitos jurídicos, vez que estes são automáticos, na medida em que a sua existência no mundo jurídico já é suficiente para ensejar o pagamento dos subsídios majorados.

Dessa forma, não se trata o presente caso de um movimento em face de lei abstrata, em tese, mas de dispositivo normativo que acarreta o pagamento da remuneração de forma imediata, com efeitos concretos, possibilitando o manejo da Ação Popular, vez que o ato demonstra, em tese, lesão ao patrimônio público.

A jurisprudência do STJ é pacífica quanto à possibilidade de **declaração incidental de inconstitucionalidade** em sede de ação popular, desde que como causa de pedir, e não como pedido principal:



ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. BENEFÍCIOS FISCAIS. DESCONSTITUIÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO DE EFEITOS CONCRETOS. CABIMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE DE DECRETO ESTADUAL. DECLARAÇÃO INCIDENTER

TANTUM. POSSIBILIDADE. **1. É possível a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* de lei ou ato normativo federal ou local em sede de ação popular, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do litígio principal.** Precedentes.

2. Na espécie, **a ação popular ajuizada na origem se volta contra ato administrativo de efeitos concretos**, emanado do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, que firmou contrato de competitividade com sindicatos prevendo a redução da base de cálculo de ICMS. Assim, infere-se que a declaração de inconstitucionalidade dos decretos estaduais não figura como pedido principal da ação, mas apenas causa de pedir, o que afasta a tese de inadequação da via eleita.

3. Agravo interno do Estado do Espírito Santo a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.792.563/ES, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 19/9/2019, DJe de 25/9/2019.)

No presente caso, o pedido é de anulação de ato administrativo com efeitos concretos, consistente na promulgação e sanção de uma lei municipal com impacto direto sobre as finanças públicas, não se tratando de controle abstrato.

Portanto, manifesta-se o Ministério Público pela **rejeição da preliminar de inadequação da via eleita**.

II - DO MÉRITO

A controvérsia gira em torno da validade da Lei Municipal nº 7.701/2024, sob o enfoque de sua conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente os artigos que tratam do aumento de despesa com pessoal e da necessidade de observância orçamentária.

1. Violação ao Art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei Municipal nº 7.701/2024 foi sancionada e publicada no Diário Oficial do Município em 16 de dezembro de 2024, a apenas 15 dias do final do mandato do atual chefe do executivo. Em seu art. 3º, aponta que seus efeitos financeiros serão produzidos a partir de 01 de janeiro de 2025.

A defesa dos réus argumenta que a postergação dos efeitos financeiros para o próximo mandato afastaria a violação ao art. 21, II, da LRF, que dispõe:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

(...)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

(...)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo;

(...)

É fundamental ressaltar que a finalidade do art. 21, II, da LRF é coibir a prática de atos que resultem em aumento de despesa com pessoal no período crítico de transição de mandatos, visando a proteção do equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade fiscal. A norma busca evitar que gestores em fim de mandato criem despesas que comprometam os orçamentos futuros e inviabilizem a gestão subsequente, independentemente de se tratar de recondução ou reeleição.

A interpretação teleológica e sistemática da LRF leva à conclusão de que a vedação recai sobre o ato de expedição da lei que gera o aumento da despesa, e não apenas sobre o momento da efetivação do pagamento. O ato normativo, em si, já representa um comprometimento e uma alteração na estrutura de custos do ente público, com reflexos no futuro. A postergação dos efeitos financeiros, como estratégia para burlar a vedação, esvaziaria completamente o propósito da lei.

Nesse sentido, a interpretação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consulta realizada, esclarece que:

68. Observa-se que a lei veda o ato de que resulte em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias

festação Ministerial 10030 PROC. 0827542-30.2025.8.10.0001. AÇÃO POPULAR (0030090) SEI 19.13.0288.0000114/2025-67 /



anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20, bem como o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

69. A nova redação - diferente da anterior - considerada nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa no período indicado, independentemente de quando expedido, visto não fazer referência a expedição do ato nos 180 dias anteriores ao final do mandato, como fazia o artigo em sua redação original. Observe-se:

70. Partindo-se de interpretação meramente gramatical e atento ao que prescreve o legislador, estaria vedada a expedição de atos desde o primeiro dia de mandato dos gestores públicos, visto que em se tratando de despesas de caráter continuado, esses atos certamente teriam reflexos nos meses finais do mandato do respectivo gestor ou no mandato seguinte.

71. Afinal, a apuração do aumento da despesa com pessoal leva em conta a proporção da receita corrente líquida - RCL, consoante o disposto nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/00, e emprega como referência o mês de junho do último ano do mandato, acrescido dos 11 (onze) meses anteriores.

72. A literalidade do enunciado normativo conduz, assim, à completa inviabilização da Administração Pública e à paralisia dos gestores públicos, acarretando gravíssimos prejuízos para a prestação de serviços públicos e ao desempenho das funções dos Poderes e órgãos autônomos, em desrespeito a Constituição Federal, a qual está subordinada a lei complementar em análise. 7

3. Por esse motivo e considerando ser missão do intérprete dar sistematicidade à norma, vale dizer, colocá-la, formal e substancialmente, em harmonia com o sistema jurídico, **é imperioso que os incisos II e III da LC 101/00 sejam analisados à luz de variados elementos interpretativos, especialmente o sistemático e teleológico.**

74. Integradas as disposições no contexto do art. 21 da LRF, **ciente da intenção da norma de resguardar a moralidade administrativa e evitar o comprometimento do orçamento de futuros gestores públicos, a norma extraída da interpretação deve ser a que considera 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, ou que preveja parcelas a serem implementadas posteriormente.**

(<https://tce.ro.gov.br/AbrirPdfConvidado/ad01ac1c03a0202308307b160d9860e2>)

Corroborando essa linha de entendimento, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em parecer de prestação de contas, foi enfático:

Além disso, se por qualquer razão o processo normativo ou legislativo do qual resulta o aumento da despesa com pessoal, ainda que anteriormente iniciado, não foi finalizado antes dos 180 dias que antecedem ao término do mandato, esse ato é indubitavelmente nulo de pleno direito, pois esta é a regra claramente definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), seja na redação original do parágrafo único do art. 21, seja na atual constante do inciso II, consoante a interpretação dada no âmbito dos Tribunais Superiores, como demonstrado. Assim, é certo que o limite temporal está objetivamente fixado na LRF, qual seja: os últimos 180 dias do mandato eletivo do titular dos Poderes de que trata o art. 20. De igual modo, é importante reforçar que também é desnecessário discutir a natureza da verba, parcela, auxílio, vantagem, subsídio ou vencimento concedido ou alterado, inclusive se a alteração é feita por reajuste, revisão, recomposição, reestruturação de carreira ou sob qualquer outro título ou pretexto, **pois na verdade o que se veda - antes no parágrafo único e atualmente no inciso II do art. 21 da LRF - é a expedição de ato do qual resulte aumento de despesa com pessoal após o dia 04.07 do último ano de mandato, sob pena de absoluta nulidade.**

Parecer em Consulta TC-003/2021-8

1.1.1. A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual de correção monetária acumulado em período anterior, publicada nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, mesmo que preveja parcelas a serem posteriormente implementadas, viola a vedação legal contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020, constante da redação original do seu parágrafo único, atualmente revogado, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-G do Código Penal.

celebração Ministerial 10030 PROC. 0827542-30.2025.8.10.0001. AÇÃO POPULAR (0030090) SEI 19.13.0288.0000114/2025-67 /



Mesmo antes da alteração legislativa, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestava nesse sentido, interpretando o parágrafo único do art. 21 da LRF:

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 TITULAR DO RESPECTIVO PODER (...) 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 1.170.241/MS, relator ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 2.12.2010, DJe 14.12.2010)

Assim, o Ministério Público reitera que a limitação temporal preconizada na LRF alcança os reajustes de subsídio de agentes políticos, sendo irrelevante o fato de que os efeitos financeiros sejam experimentados apenas na legislatura subsequente, pois o ato de expedição da lei já se deu em período vedado, o que o torna nulo de pleno direito.

2. Ausência de Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro e Previsão na LOA

Além da violação ao art. 21, II, da LRF, observa-se que a Lei Municipal nº 7.701/2024 não foi acompanhada de estudo de impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com o art. 16 da LRF e o art. 113 do ADCT, o que constitui grave vício formal.

Ressalte-se, ainda, que vídeos da sessão legislativa evidenciam que o projeto foi votado sem análise pelas comissões competentes e sem debate sobre seus impactos financeiros, com declarações de parlamentares admitindo votar "no escuro". Tais fatos violam os princípios da publicidade, moralidade e transparência, reforçando o vício de legalidade do ato impugnado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus art. 16 e art. 17, estabelece condições e limites para a criação ou expansão de despesa obrigatória de caráter continuado. O art. 16 é categórico ao exigir que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que resulte em aumento da despesa obrigatória de caráter continuado seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Além disso, a lei que gerar despesa deve conter declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Da mesma forma, o art. 113 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, reforça essa exigência, ao determinar que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro".

A ausência desses estudos e da demonstração da compatibilidade com o orçamento não é um mero vício formal; ela atinge a própria validade do ato normativo, pois impede que se verifique a capacidade do Município de suportar o novo encargo sem comprometer outras áreas essenciais e sem desrespeitar os limites de gastos com pessoal.



A falta de previsão orçamentária e de estudo de impacto financeiro constitui, por si só, uma causa autônoma de nulidade do ato impugnado, independentemente da violação temporal do art. 21, II, da LRF.

Registre-se, por fim, que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0809956-80.2025.8.10.0000, em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, ajuizada pelo Prefeito Municipal, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 7.729, de 26 de março de 2025, que alterou a redação da Lei Municipal nº 7.701/2024.

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público Estadual pela **rejeição das preliminares** de ilegitimidade passiva e de inadequação da via eleita. No mérito, e **pela procedência do pedido inicial**, com a **declaração de nulidade da Lei Municipal nº 7.701/2024**, por afronta ao art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), bem como por ausência de estudo de impacto orçamentário e inobservância dos princípios da moralidade e da publicidade.

São Luís/MA.

ADÉLIA MARIA SOUZA RODRIGUES MORAIS

PROMOTORA DE JUSTIÇA



Documento assinado eletronicamente por **ADÉLIA MARIA SOUZA RODRIGUES MORAIS, Promotor de Justiça**, em 31/07/2025, às 09:46, conforme art. 21, do Ato Regulamentar 19/2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida neste [link](#) informando o código verificador **0030090** e o código CRC **67946181**.

MPMA: Sustentabilidade e Justiça Climática para todos em 2025.

Av. Carlos Cunha, s/n - Bairro Jaracaty - CEP 65.076-906 - São Luís - MA -

Contato: - e-mail: 3pjproad@mpma.mp.br

Processo SEI/MPMA nº: 19.13.0288.0000114/2025-67

Versão: 0030090v9

