



Número: **0803735-81.2025.8.10.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Marcelo Carvalho Silva (ORES)**

Última distribuição : **16/02/2025**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MUNICIPIO DE SAO LUIS (AUTOR)	
MUNICIPIO DE SAO LUIS - CAMARA MUNICIPAL (REU)	CICERO PAULINO MACEDO NETO (ADVOGADO) JESSICA THEREZA MARQUES ARAUJO SOEIRO (ADVOGADO) DANILO JOSE DE CASTRO FERREIRA FILHO (ADVOGADO) TIAGO DE PAIVA TEIXEIRA CUSTODIO (ADVOGADO)

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
43413 318	04/03/2025 14:23	Decisão	Decisão

Ó R G Ã O E S P E C I A L

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0803735-81.2025.8.10.0000

Requerente : Prefeito do Município de São Luís
Procuradora : Valdélia Campos da Silva
Requerida : Presidente da Câmara Municipal de São Luís
Procuradora : Jéssica Thereza Marques Araújo Soeiro
Relator : Desembargador Marcelo Carvalho Silva

DECISÃO MONOCRÁTICA AD REFERENDUM DO ÒRGÃO ESPECIAL.

Trata-se de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), com pedido de medida cautelar, proposta pelo Prefeito do Município de São Luís/MA. O pedido questiona a constitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal nº 7.726/2025, que limita a abertura de créditos suplementares a 5% do total da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2025.

Nota Explicativa: A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é um instrumento jurídico utilizado para contestar leis ou atos normativos que possam violar a Constituição. Neste caso, o Prefeito de São Luís busca suspender um artigo de uma lei municipal que estabelece um limite para alterações no orçamento da cidade.

1. Contexto e Justificativa da Ação

O Prefeito de São Luís, argumenta que o projeto original da Lei Orçamentária Anual (LOA) previa um limite de 25% para a abertura de créditos suplementares. No entanto, a Câmara Municipal aprovou uma Emenda Modificativa (nº 23), reduzindo esse limite para apenas 5%. Para o requerente/autor da ação, essa alteração prejudica a administração municipal, pois engessa a gestão financeira da cidade e dificulta a prestação de serviços essenciais.

Nota Explicativa: Créditos suplementares são ajustes no orçamento público,



utilizados para complementar recursos previamente estabelecidos. O Prefeito defende que a redução do percentual autorizado para tais ajustes limita sua capacidade de realocar recursos conforme as necessidades da cidade.

2. Fundamentos da Ação

O Prefeito sustenta que a redução imposta pela Câmara Municipal viola princípios constitucionais, tais como:

2.1- Separação dos Poderes: Argumenta que a restrição imposta interfere na autonomia do Poder Executivo;

2.2- Razoabilidade e Proporcionalidade: Defende que o limite de 5% é excessivamente restritivo e inviabiliza a execução eficiente do orçamento;

2.3- Autonomia Financeira e Administrativa: Alega que a norma impede o gestor público de tomar decisões necessárias para a boa gestão dos recursos;

2.4- Precedentes do Tribunal de Justiça do Maranhão: Informa que situações semelhantes já foram analisadas e que, na ADI 0825771-88.2023.8.10.0000, a Justiça Maranhense decidiu de forma favorável ao Executivo.

Nota Explicativa: A separação dos poderes é um princípio que garante que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário atuem de forma independente. O Prefeito defende que a Câmara Municipal ultrapassou seus limites ao reduzir o percentual sem justificativa adequada.

3. Pedido do Prefeito

Diante dessas argumentações, o Prefeito de São Luís requer que seja concedida medida cautelar para suspender os efeitos do artigo 4º da Lei Municipal nº 7.726/2025, restabelecendo, assim, o percentual de 25% para a abertura de créditos suplementares, até o julgamento definitivo da ADI.

Nota Explicativa: A medida cautelar é um pedido de urgência para suspender temporariamente os efeitos de uma norma até que se decida a questão de forma definitiva. O Prefeito quer impedir que o limite de 5% entre em vigor enquanto a Justiça analisa o caso.

4. Posicionamento da Câmara Municipal

Ao ser notificada, a Câmara Municipal de São Luís apresentou defesa argumentando que:

4.1- Prerrogativa Legislativa: O Legislativo municipal tem autoridade para definir limites para créditos suplementares, conforme o artigo 167, inciso V, da Constituição Federal;

4.2- Clareza da Norma: O limite de 5% está bem definido e não comporta interpretação ampliativa;



4.3- Controle Orçamentário: A redução visa garantir maior fiscalização sobre os gastos e evitar desvios de recursos de áreas essenciais;

4.4- Ausência de Prejuízo Comprovado: Argumenta que o Executivo não demonstrou que a limitação causará danos irreparáveis à administração municipal.

Nota Explicativa: A Câmara defende que a lei foi aprovada dentro de sua competência e que a redução do percentual busca um controle maior sobre os gastos da prefeitura, impedindo possíveis abusos no uso do orçamento.

5.0- Conclusão

As partes juntaram documentos para embasar seus argumentos. Agora, caberá ao Tribunal de Justiça do Maranhão analisar o pedido de medida cautelar e, posteriormente, decidir sobre a constitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal nº 7.726/2025.

Nota Explicativa: O processo segue para análise da Justiça, que decidirá se concede ou não a suspensão do artigo impugnado

Posteriormente, haverá uma decisão final sobre a validade da norma.

I – Relatório

II — Desenvolvimento

Notas Explicativas

1 A iniciativa do Ministro Barroso do STF em sinalizar a necessidade de uma revolução no judiciário para tornar as decisões judiciais mais compreensíveis para o cidadão comum é extremamente relevante e oportuna. A complexidade da linguagem jurídica muitas vezes dificulta a compreensão das decisões pelos não especialistas, o que pode gerar distanciamento entre o sistema judicial e a sociedade que ele serve.

2 A busca por uma linguagem mais acessível e compreensível nas decisões judiciais é essencial para promover a transparência, a igualdade de acesso à justiça e o fortalecimento da democracia. Quando os cidadãos conseguem entender as decisões judiciais, eles têm maior confiança no sistema judicial e podem participar de forma mais efetiva da vida em sociedade.

3 Essa iniciativa também está alinhada com os princípios do Estado Democrático de Direito, que preconizam a participação e o entendimento do cidadão sobre as decisões que afetam seus direitos e deveres. Portanto, é fundamental que os tribunais e órgãos judiciários adotem medidas para simplificar a linguagem jurídica e tornar suas decisões mais acessíveis ao público em geral.

4 Ao incluir esse ícone nas notas explicativas das ementas, estamos reforçando o compromisso com a transparência e a compreensão das decisões judiciais, bem como apoiando iniciativas que



buscam promover uma maior aproximação entre o judiciário e a sociedade.

II.I – Acordo formulado pelos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito da ADI N. 0825771-88.2023.8.10.0000

Resumo da Situação

O requerente, por meio de sua Procuradoria Geral do Município, recorre contra uma lei aprovada pelo Legislativo Municipal da capital, que trata da fixação de índices. Em um caso semelhante, o Órgão Especial desta Casa de Justiça confirmou a liminar anteriormente concedida. Após discussões e a consulta ao então Presidente da Câmara, o vereador Paulo Vítor, foi celebrado um acordo entre os dois poderes (Legislativo e Executivo) para estabelecer o limite de 25% do orçamento. O caso que será exaustivamente analisado trata para abertura de créditos suplementares.

Nota Explicativa: O requerente está contestando uma decisão legislativa sobre o limite de créditos suplementares

Detalhamento do Caso

Em situações anteriores, quase semelhante, em matéria de Direito Financeiro, este o Órgão Especial ratificou a decisão provisória, e após o acordo entre o Executivo e o Legislativo, ficou consignado um entendimento fixando o percentual de 25% do orçamento como o limite o orçamento do Município de São Luis.

Nota Explicativa: A ratificação da liminar significa que a decisão provisória foi confirmada e, posteriormente, um consenso foi alcançado entre os dois poderes sobre o percentual a ser aplicado no Orçamento anterior.

Transcrevo a liminar e o acordo homologado:

DECISÃO MONOCRÁTICA AD REFERENDUM DO TRIBUNAL PLENO

I – Relatório

Adoto como relatório a parte expositiva contida na inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade (Id. 31229964), in verbis:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face dos parágrafos 2º a 8º do art. 2º; do art. 8º; dos incisos IV, XIII, XIV, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI e XXVII com respectivos parágrafos e incisos do art. 10; da alínea “a” do § 1º do art. 11; e dos artigos 20, 21, 22, 23, 24, 26, 31 e § 2º do art. 53 da Lei 7.504, de 01 de novembro de 2023 que, após serem objeto de emenda parlamentar em suas redações originárias, foram vetados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

Encaminhados à Câmara Municipal de São Luís, os vetos foram derrubados em votação realizada de forma SIMBÓLICA (“em bloco”), em sessão realizada em 07/11/2023 (vídeo em anexo).

Ao fim, os artigos cujos vetos foram derrubados tiveram sua publicação veiculada no Diário Oficial do Município nº 514, de 20 de novembro de 2023.

A questão relevante sob o aspecto da análise de constitucionalidade ora apresentada a esta Egrégia Corte de Justiça diz respeito à evidente inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos indicados.

Formal, visto que a votação para apreciação dos vetos do Poder Executivo inobservou o



procedimento previsto no art. 47, §3º, da Constituição do Estado do Maranhão e no art. 198, §4º, “b”, do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois deveria a votação ser NOMINAL e não SIMBÓLICA (“em bloco”), como de fato ocorreu.

Material, pois as emendas cujos vetos foram rejeitados não possuem pertinência temática com o projeto de lei encaminhado; desvirtuam a natureza da LDO; a torna incompatível com o PPA e a LOA e aumentam despesa sem indicação da fonte custeio.

Devidamente intimado (Id. 31270112), o presidente da Câmara de Vereadores do Município de São Luís deixou de se manifestar.

Documentos juntados.

É o relatório.

II — Desenvolvimento

II.I — Das condições da ação: preenchimento pelo requerente

A presente ação direta de inconstitucionalidade atende aos pressupostos de admissibilidade, porquanto proposta por autoridade legitimada, in casu, o PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO LUIS. Transcrevo o artigo 92, II, da Carta Estadual, in verbis:

Art. 92 – **São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade** de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:

(...)

III – o Prefeito Municipal e a Mesa da Câmara de Vereadores do respectivo Município;

Reconheço legitimidade do requerente. Juízo de admissibilidade realizado. Parte legítima para propor a referida ação constitucional. Prosseguimento da ação direta de inconstitucionalidade.

II.II — Da possibilidade de apreciação do pedido de medida cautelar antes da audiência dos órgãos dos quais emanou a lei impugnada: excepcionalidade caracterizada.

O objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade incide na norma municipal nº 7.504/2023 que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2024, e dá outras providências.

Em atenção ao art. 10, caput, da Lei nº 9.868/99, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, e do art. 451, do Regimento Interno do TJMA, antes de apreciar o pedido de medida cautelar formulado em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, cumpre ao Relator oferecer oportunidade de manifestação aos órgãos ou às autoridades das quais emana a lei ou o ato normativo impugnado.

Todavia, o § 5º, do mesmo dispositivo legal, autoriza a dispensa de tais audiências, com a submissão imediata do pleito cautelar à apreciação do Plenário em situação de excepcional urgência.

Transcrevo os comandos legais e regimentais acima citados:

Lei 9.868/99:

Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.



§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

§ 2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado. (Mudei o layout. Minha responsabilidade)

RITJMA:

Art. 451. Havendo pedido de medida cautelar, o relator o submeterá à apreciação do Plenário, na primeira sessão, independentemente de inclusão em pauta, após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§1º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, pelo prazo improrrogável de quinze minutos para cada um.

§2º A medida cautelar somente será concedida por maioria absoluta de votos, obedecido ao disposto no parágrafo único do art. 455 deste Regimento.

§3º No período de recesso referido no inciso III do art. 339 deste Regimento, caberá ao presidente, após a audiência das autoridades a que se referem o caput, ad referendum do Plenário, decidir sobre a medida cautelar.

§4º A decisão do presidente concessiva da medida cautelar será submetida na primeira sessão jurisdicional do Plenário, após o fim do recesso, para o referendo.

§5º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado (Mudei o layout. Minha responsabilidade)

No caso dos autos, está plenamente caracterizada a situação de excepcionalidade de que trata a norma regimental, o qual necessita de uma resposta urgente do Poder Judiciário, dentro dessa sua missão maior de conferir razoável duração do processo, coerência, integridade e segurança jurídica.

Devo registrar que a presente ADI foi a mim distribuída em 21.11.2023, pelo sistema PJe. Poder-se-ia suscitar, portanto, a possibilidade de exame do pedido de medida cautelar na Sessão Plenária Jurisdicional do último dia 22.11.2023.

Todavia, assim não o fiz em razão do breve intervalo entre o recebimento dos autos e o início da referida Sessão, considerando, ainda, a complexidade da matéria.

Registro que a Lei nº 9.868/1999 não autoriza, a priori, decisões monocráticas nas ações diretas de inconstitucionalidade. A exceção está no poder conferido ao Presidente do Tribunal para decidir cautelarmente nos períodos de recesso e de férias (artigo 10, caput: "Art. 10. **Salvo no período de recesso**, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria



absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias” - grifei). Tal comando também está reproduzido no § 3º, do art. 451, do RITJMA, acima transcrito.

À vista das características que se amoldam à situação de extrema urgência e perigo de lesão grave, razão pela qual, considerada a excepcionalidade das circunstâncias, adoto a tomada imediata da apreciação da medida cautela expressa no pedido final.

Cito, neste ponto, a doutrina de ANDRÉ RUFINO DO VALE:

Nos últimos anos, tem aumentado o número de decisões monocráticas de ministros do Supremo Tribunal Federal que concedem medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. O fenômeno passou a ser mais perceptível a partir de 2009, quando se tornou recorrente a prática dessas decisões. Elas são proferidas, comumente, em dias que antecedem os períodos de recesso e férias do tribunal (próximos aos dias 19 de dezembro e 1º de julho). O motivo alegado normalmente como justificativa — nem sempre exposto na fundamentação das decisões — é o de que o conhecido congestionamento da pauta de julgamentos do Plenário da Corte não tem permitido, ou pelo menos não tornou possível no semestre específico a que faz referência, o julgamento da medida cautelar nas sessões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo tribunal todas as quartas e quintas-feiras. Assim sendo, a solução encontrada é a decisão monocrática, lançada dias antes das pausas nas atividades judicantes do tribunal, quando a competência para proferir esse tipo de decisão é então assumida (legitimamente) pelo Presidente da Corte. Em artigo publicado em edição anterior do Observatório Constitucional, no ano de 2012, escrito em conjunto com o professor e ministro do STF Gilmar Ferreira Mendes, já alertávamos para a ilegalidade (porque descumpre patentemente a Lei 9.868/1999) e, sobretudo, para a inconstitucionalidade (porque viola claramente a regra constitucional da reserva de plenário, artigo 97) das decisões monocráticas que, sem estar justificadas por alguma circunstância jurídica muito excepcional, suspendem a vigência de leis e atos normativos.

Em tempos mais recentes, em sua coluna publicada nesta **ConJur** (em 4 de dezembro de 2014), o professor Lenio Streck também denunciou essa prática, ressaltando o frequente descumprimento, por parte do STF, da Lei 9.868/1999 e da regra do full bench prevista no artigo 97 da Constituição.

Os problemas que tornam gravíssima a prática de algumas dessas decisões monocráticas decorre de dois fatores principais. O primeiro está na ausência, na maioria das decisões, de uma excepcional urgência que justifique a atuação monocrática, fora dos períodos de recesso e férias do Tribunal, para suspender a vigência de uma lei.

A Lei 9.868/1999 não deixa qualquer espaço para decisões individuais dos ministros do STF nas ações diretas de inconstitucionalidade. A única exceção encontra-se no poder conferido ao Presidente do Tribunal para decidir cautelarmente nos períodos de recesso e de férias (artigo 10, caput), a qual se justifica não apenas em razão do caráter urgente de eventual medida, mas tendo em vista a impossibilidade prática de reunião de todos os membros do colegiado. No decorrer do ano judiciário, pressupõe-se que sempre haverá a realização periódica das sessões plenárias ordinárias e extraordinárias, que constantemente



oferecem a oportunidade para o julgamento em banc das medidas cautelares urgentes e necessárias.

A única via aberta para a decisão liminar monocrática em ADI, durante as atividades ordinárias do ano judiciário, encontra-se nos casos em que se verifique que a espera pelo julgamento da Sessão Plenária seguinte ao pedido da cautelar leve à perda de sua utilidade. Essa possibilidade não decorre, portanto, diretamente da sistemática da Lei 9.868/99, mas de um poder geral de cautela do Relator para evitar a consolidação de situações irremediáveis e preservar o resultado útil da ação. Seria possível conceber, também, em alguma medida, a aplicação analógica do artigo 5º, parágrafo 1º, da Lei 9.882/1999, referente à arguição de descumprimento de preceito fundamental, que permite a decisão cautelar monocrática “em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave”.

<http://www.conjur.com.br/2015-jan-31/observatorio-constitucional-cautelares-adi-decididas-monocraticamente-violam-constituicao>, consulta em 28.08.2017 (Mudei o layout. Minha responsabilidade)

Entendo que a medida cautelar pode ser apreciada. E será levada na primeira sessão do Órgão Especial. É que há urgência quanto aprovação do Orçamento para o exercício de 2024 do Município de São Luís.

Insiro hic et nunc a atual posição já adotada pelo Senado Federal. É que já foi aprovada a PEC que limita as monocráticas no âmbito do STF., e que será estendida aos Tribunais inferiores, em linha vertical, para imediato cumprimento, se aprovada pela Câmara dos Deputados. A PEC aprovada tramita atualmente na Câmara dos Deputados, a seguir:

O Senado aprovou nesta quarta-feira (22) a PEC 8/2021, que limita decisões monocráticas (individuais) no Supremo Tribunal Federal (STF) e outros tribunais superiores. O texto recebeu o apoio de 52 senadores (3 a mais que o necessário para aprovação de PEC), enquanto 18 senadores foram contrários. O placar se repetiu nos dois turnos de votação.

Durante o debate no Plenário, parte dos senadores rechaçou a ideia de que a medida seria uma retaliação à Suprema Corte, enquanto outros apontaram que ela seria uma invasão indevida nas atribuições daquele Poder. A proposta de emenda constitucional ainda será analisada pela Câmara dos Deputados.

Apresentado pelo senador Oriovisto Guimarães (Podemos-PR), o texto veda a concessão de decisão monocrática que suspenda a eficácia de lei. Decisão monocrática é aquela proferida por apenas um magistrado — em contraposição à decisão colegiada, que é tomada por um conjunto de ministros (tribunais superiores) ou desembargadores (tribunais de segunda instância).

Senadores decidiram retirar da proposta trecho que estabelecia prazos para os pedidos de vista. Oriovisto agradeceu a todos os senadores pelo debate democrático em torno da proposta e, em especial, ao presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, por garantir ampla discussão à matéria. Ele também elogiou o trabalho do relator, Esperidião Amin (PP-SC), por aperfeiçoar o texto.

— Eu luto por essa PEC há cinco anos. O equilíbrio dos Poderes voltará a este país. Eu espero que a Câmara dos Deputados não pare, continue. O Brasil precisa ser modificado, e hoje nós fizemos isso — disse Oriovisto.

Antes da votação, Rodrigo Pacheco disse que a medida não é uma retaliação, mas um



aprimoramento ao processo legislativo:

— Não é resposta, não é retaliação, não é nenhum tipo de revanchismo. É a busca de um equilíbrio entre os Poderes que passa pelo fato de que as decisões do Congresso Nacional, quando faz uma lei, que é sancionada pelo presidente da República, ela pode ter declaração de institucionalidade, mas que o seja pelos 11 ministros, e não por apenas 1 — disse.

Ao ler seu parecer, Esperidião Amin foi na mesma linha:

— O que nós desejamos com esta proposta, tanto em 2019 quanto hoje, é que uma lei aprovada pelas duas Casas do Congresso e sancionada pelo Presidente da República, ou seja, passando por este filtro do Legislativo e do Executivo, seja sim examinada, como é previsto na Constituição pela Suprema Corte e, eventualmente, pelos Tribunais respectivos, e consertada caso haja nela algum defeito jurídico de peso, uma inconstitucionalidade, por exemplo.

Flávio Bolsonaro (PL-RJ) foi outro a afastar a ideia de confronto. Ele reforçou que a mudança tem como objetivo aperfeiçoar o Judiciário e garantir assim a análise mais célere dos processos:

— A população brasileira espera de nós, senadores, buscando o mínimo de estabilidade jurídica, de estabilidade política, de estabilidade das leis que são aprovadas aqui no Congresso Nacional, e obviamente não tem nenhum sentido virem a ser sustadas, suspensas por um único ministro do Supremo, por mais que ele possa ter razão, mas após uma análise de um colegiado.

Líder do governo no Senado, Jaques Wagner (PT-BA) informou que não havia uma posição firmada pelo governo, mas anunciou seu voto favorável à proposta. Já o líder do PT, Fabiano Contarato (ES), orientou voto contrário e afirmou que a medida restringe a atuação do STF:

— Imaginem que nós temos uma pandemia, que todos os órgãos de controle sanitário determinem lockdown, e temos um presidente — hipoteticamente — que seja negacionista e baixe um ato determinando a abertura do comércio. Com essa PEC, não é mais possível um ministro decidir e determinar que aquele ato do presidente da República é inconstitucional para preservar o principal bem jurídico que é a vida humana — disse Contrato.

O senador Humberto Costa (PT-PE) considera que o momento da proposta é inoportuno. Ele ressaltou o papel exercido pelo STF na garantia da democracia e lembrou de ataques sofridos pela instituição e por ministros em tempos recentes. Ainda segundo Humberto, a PEC é inócua porque o Supremo já definiu prazos para pedidos de vista e análise colegiada de decisões individuais por meio de uma mudança no regimento interno da instituição.

— Não que o debate seja proibido ou desnecessário, ele só é totalmente inoportuno. E, nesse contexto pelo qual passa o Brasil, isso não é pouca coisa. Essa é uma maneira de manter vivo um tensionamento entre os Poderes constitucionais, que já nos trouxe enormes prejuízos políticos e institucionais e insuflou até mesmo os que viram nessa seara uma oportunidade de fragilizar a democracia e derrubar o Estado de direito — afirmou.

Para o senador Marcelo Castro (MDB-PI), a PEC também é desnecessária.

— Estamos quebrando a harmonia? Não chegaria a tanto, mas diante da postura que o Supremo já assumiu, não haveria necessidade de votar o que estamos votando hoje. Estamos chovendo no molhado. Eu concordava com essa PEC em 2021, mas acho que em 2023 ela perdeu o objeto — afirmou.

Pedidos de vista



Após o senador Otto Alencar (PSD-BA) informar que apresentaria um destaque para votação em separado dos limites ao pedido de vista nos tribunais (tempo para um magistrado estudar um determinado processo), o relator, Esperidião Amin, informou que acataria já no relatório essa sugestão. Atualmente, no Judiciário, cada ministro pode pedir vista individualmente, sem prazo específico, o que possibilita sucessivos pedidos por tempo indeterminado.

Emendas

Por meio de emenda, o relator retirou do texto referência a eficácia de lei ou ato normativo com efeitos “erga omnes”, ou seja, que atinjam todas as pessoas, assim como qualquer ato do presidente da República. Se mantivesse a proibição de decisões monocráticas nesses casos, a suspensão de políticas públicas ou outros atos do presidente só poderiam ser tomadas pelo plenário dos tribunais, que no caso do STF é formado por 11 ministros.

— Estamos retirando a expressão “atos normativos” para que apenas haja referência à restrição de decisões monocráticas sobre normas legais e não atos normativos. Atos normativos, que via de regra são do Executivo, podem tramitar sem essa regulação que a nossa emenda à Constituição aplica — disse Amin.

Durante a análise no Plenário, o relator acatou emenda de Rodrigo Pacheco para garantir que os julgamentos sobre inconstitucionalidade de leis contem com a participação das Advocacias do Senado e da Câmara dos Deputados. O texto diz que “as Casas do Congresso Nacional devem ser citadas para se manifestarem sobre o tema, por intermédio dos respectivos órgãos de representação judicial, sem prejuízo de haver também a manifestação da Advocacia-Geral da União”.

O que diz a PEC

Recesso do Judiciário: No caso de pedido formulado durante o recesso do Judiciário que implique a suspensão de eficácia de lei, será permitido conceder decisão monocrática em casos de grave urgência ou risco de dano irreparável, mas o tribunal deverá julgar esse caso em até 30 dias após a retomada dos trabalhos, sob pena de perda da eficácia da decisão.

Criação de despesas: Processos no Supremo Tribunal Federal (STF) que peçam a suspensão da tramitação de proposições legislativas ou que possam afetar políticas públicas ou criar despesas para qualquer Poder também ficarão submetidas a essas mesmas regras.

Decisões cautelares: A PEC estabelece que quando forem deferidas decisões cautelares — isto é, decisões tomadas por precaução — em ações que peçam declaração de inconstitucionalidade de lei, o mérito da ação deve ser julgado em até seis meses. Depois desse prazo ele passará a ter prioridade na pauta sobre os demais processos.

Histórico

A PEC 8/2021 resgata o texto aprovado pela CCJ para a PEC 82/2019, também de Oriovisto Guimarães. Essa proposta acabou sendo rejeitada pelo Plenário do Senado em setembro de 2019.

Na justificativa da nova proposta, Oriovisto apresenta números de um estudo segundo o qual, entre 2012 e 2016, o STF teria tomado 883 decisões cautelares monocráticas, em média, 80 decisões por ministro. O mesmo estudo indica que o julgamento final dessas decisões levou em média, entre 2007 e 2016, dois anos. Esse grande número de decisões cautelares monocráticas,



na visão do autor da PEC, acaba antecipando decisões finais e gerando relações insegurança jurídica.

A proposta foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) no início de outubro com parecer favorável de Esperidião Amin. A votação durou menos de um minuto na ocasião. (Pesquisa GOOGLE)

II.III — Da missão do Poder Judiciário no controle da constitucionalidade das leis e o acompanhamento da evolução das relações sociais

O Brasil vive um momento importante quanto à teoria da Constituição e à prática do Direito tido como Constitucional. O Constitucionalismo não pertence apenas a uma casta. Hoje, o conceito constitucional pertence ao povo. A Carta de 1988 tão bem denominada por Ulisses Guimarães de “Carta Cidadã”, consolidou o Estado Democrático de Direito, pois teve o seu real conhecimento e convencimento da sociedade de dois ícones, a saber: a normatividade e a efetividade. Não é novidade que as grandes questões políticas, sociais, estão sofrendo a judicialização pelos Juízes e Tribunais. O Supremo Tribunal Federal passou a debater com a população – audiências públicas – as grandes questões nacionais (por exemplo, a utilização das células-tronco).

A velha interpretação da norma sucumbiu. O intérprete atual é formador de opinião. A sua formação não passa apenas por uma simples formação de bacharelado. Exige a sociedade que tenha conhecimentos outros de filosofia do direito, ciências políticas, sociologia, economia, administração e outras questões afetas aos valores da realidade social.

Em prefácio do Livro PRECEDENTES – O desenvolvimento judicial do direito no constitucionalismo contemporâneo –, o nosso jurista LUÍS ROBERTO BARROSO, atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, ensina:

De fato, a norma jurídica, em múltiplas situações, fornece apenas um início de solução, não contendo, no seu relato abstrato, todos os elementos para determinação de seu sentido. O problema, por sua vez, deixa de ser apenas o conjunto de fatos sobre o qual irá incidir a norma, para se transformar no fornecedor de parte dos elementos que irão produzir o Direito. Por fim, a dogmática contemporânea já não aceita o modelo importado do positivismo científico de separação absoluta entre o sujeito da interpretação e o objeto a ser interpretado. O papel do intérprete não se reduz, invariavelmente, a uma função de conhecimento técnico, voltado para revelar a solução contida no enunciado normativo. Em variadas situações, ele se torna coparticipante do processo de criação do Direito, completando o trabalho do constituinte ou do legislador, ao fazer valorações e desenvolver o sentido de cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis"

Ora, esse novo papel do intérprete deve ser levado a sério. Chega de soluções dadas por juristas da Idade Média. A norma, o problema e o intérprete devem conhecer outros paradigmas, outras vertentes, outros conceitos, outros momentos sociais. O fenômeno social não pode ser visto como inerte, paralisado, sem vida, ser ar, sem oxigênio. A complexidade da sociedade moderna pinça o operador do direito para conhecimento de pluralidade de projetos existenciais e de visões do mundo atual. Por isso, o ensino do direito deve estudar as transformações sociais. Não podendo esquecer de atribuir conceitos renovados, a normatividade dos princípios, o estudo das colisões de normas constitucionais, a ponderação e a argumentação (está tão esquecida pelos



juristas atuais).

Pois bem: nesse ambiente é que deve ser estudado o papel do Poder Judiciário e das normas tidas por inconstitucionais. O nosso ínclito Desembargador do Rio Grande do Sul, Vasco Della Giustina, atualmente convocado a funcionar no Superior Tribunal de Justiça, em Brasília, citou MAURO CAPPELETI:

(...) Há uns vinte anos, denominou de 'formidável problema' do controle judicial da constitucionalidade das normas, em alusão irônica à concepção centro-européia da absoluta e incontrastável supremacia da lei, em realidade é hoje muito mais ampla. Trata-se agora de arquivar para sempre a visão do juiz como 'La bouche da La loi', como ser inanimado que apenas repete mecanicamente as palavras do texto sagrado. Não, certamente, para jogar à sarjeta os escritos normativos e construir à margem deles um outro direito de imprecisas e ilegítimas fontes, com ou sem o nome de direito alternativo; sim, para buscar dentro do Direito as alternativas que ele sempre comporta e que os bons juizes sempre souberam identificar a lei, mas também não é a de refazê-la, substituindo-se ao legislador. É, isto sim, a de retomar o trabalho do legislador ali onde ele naturalmente finda, e formular a regra do caso concreto dentro das coordenadas da lei, mas segundo as necessidades e particularidades do fato que lhe é submetido. (in Controle de Constitucionalidade das leis, ano 2006, p. 37).

O ex-Presidente da República, o constitucionalista MICHEL TEMER, em sede doutrinária, realça o tema de interpretação judicial, na construção da constitucionalidade: "Não há controvérsia mais séria do que o saber se o ato normativo consoa, ou não, com o texto constitucional".

Conforta a dificuldade o nosso Desembargador VASCO GIUSTINA, quando diz: "(...) a interpretação judicial é a poderosa alavanca que movimenta e perpassa todo o controle da constitucionalidade, buscando o julgador o sentido último da lei, 'mens legislatoris', procurando adaptar a letra fria da norma à realidade palpitante, tornando o Direito algo concreto e pleno de vida, realizando a Justiça, na sua sublime missão de árbitro maior da constitucionalidade das leis" (ob.cit., p. 38).

Em sede de interpretação do direito constitucional positivado, deve o Poder Judiciário cumprir sua missão num plano dinâmico, considerando o desenvolvimento e a evolução da sociedade.

Em sua festejada obra doutrinária A Ordem Econômica na Constituição de 1988, o Ministro Aposentado do Supremo Tribunal Federal, EROS ROBERTO GRAU, com apoio na lição de Konrad Hesse, assim adverte:

(...) quem escreveu o texto da Constituição não é o mesmo que o interpreta/aplica, que o concretiza; em verdade não existe a Constituição do Brasil, de 1988. O que realmente hoje existe, aqui e agora, é a Constituição do Brasil, tal como hoje, aqui e agora, está sendo interpretada/aplicada. De início, lembro a lição de Hesse a propósito da força normativa da Constituição: '(...) a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta do seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser realizada se se levar em conta essa realidade. (...) Constatam-se os limites da força normativa da Constituição quando a ordenação constitucional não mais se baseia na natureza singular do presente (individuelle Beschaffenheit der Gegenwart). (...) Ora, para que efetivamente corresponda hoje, aqui e agora à natureza singular do presente, a Constituição do



Brasil há de ser interpretada de modo que do seu texto seja extraída a normatividade indispensável à construção de uma sociedade livre, justa e solidária; à garantia do desenvolvimento nacional; à erradicação da pobreza e da marginalização, bem assim à redução das desigualdades sociais e regionais; à promoção do bem de todos; à afirmação da soberania, da cidadania e do valor social do trabalho, bem assim do valor social da livre iniciativa; à realização da justiça social. (...) **Ao Poder Judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal, incumbe interpretar a Constituição no quadro da realidade presente, atualizando-a, de modo que ela seja conformada a essa realidade, até porque apenas assim poderá manifestar-se a sua plena força normativa; essa força normativa será assegurada tão somente na medida em que as normas dela extraídas reflitam essa natureza singular, no momento da sua produção.** (in A Ordem Econômica na Constituição de 1988, 17.ed., São Paulo: Malheiros Editores, págs. 347/348) (Mudei o layout. Minha responsabilidade)

No caso dos autos, o ponto central da controvérsia tangencia a questão da inexistência de votação nominal, com ofensa direta ao artigo 47, §3º, da Constituição Estadual e reflexa ao art. 66, §4º, da Constituição Federal, sem viabilidade de per saltum ao STF.

II.II — Da possibilidade

Transcrevo as razões bem expostas pelo ora requerente em sua peça inicial, a seguir:

4 – DOS VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE

4.1 – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA DE VOTAÇÃO NOMINAL. OFENSA AO ART. 47, §3º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (APLICÁVEIS POR SIMETRIA E DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA); ART. 66, §4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (NORMAS DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA E APLICÁVEIS POR SIMETRIA).

Conforme se constata da documentação em anexo, os vetos às Emendas ao Projeto de Lei nº 0091/2023, posteriormente transformado na Lei 7.504/23, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2024 (LDO), foram incluídos na ORDEM DO DIA 07/11/2023, Sessão Extraordinária nº 03.

Ademais, de acordo com o conteúdo da mídia que segue em anexo, notadamente no tempo 1:16:49 do vídeo, é possível identificar a forma de votação definida pelo Exmo. Presidente daquela Casa Legislativa:

“- Os vereadores que aprovam a manutenção do veto se levantem e os vereadores que rejeitam o veto permanecem como estão. A rejeição do veto é permanecer como estão”.

Ao perceber que a definição do Presidente da Casa foi no sentido de que a apreciação dos vetos se daria por votação simbólica (“em bloco”), em desconformidade com o Regimento da Câmara, o Exmo. Sr. Vereador Francisco Chaguinhas assim interveio:

“- Não será nominal?”

Ao tempo em que foi respondido pelo Presidente da Câmara:

“- Votaremos em bloco.”

E no momento 1:27:55 assim consta a contagem dos votos tomados EM BLOCO:

“Vereadores que rejeitam o veto às emendas do PL 091/2023 permaneçam como estão. Rejeitados os vetos.”

Portanto, no que tange ao fato ora indicado, não restam dúvidas de que a votação da apreciação



dos vetos encaminhados pelo Poder Executivo ao PL 0091/2023 foi realizada de forma SIMBÓLICA (“EM BLOCO”) e não de forma NOMINAL, como determina a Constituição do Estado do Maranhão e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

Com efeito, os dispositivos impugnados, notadamente com a derrubada dos vetos, passaram a afrontar diretamente o art. 47, §3º, da Constituição do Estado do Maranhão, modificado pela Emenda à Constituição nº35, de 12/12/2002, norma de reprodução obrigatória e aplicável por simetria, que trata da necessidade de votação nominal para apreciação do veto:

§ 3º - O veto será apreciado dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pela maioria dos Deputados, mediante votação nominal. (modificado pela Emenda à Constituição nº35, de 12/12/2002).

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, ratifica tal necessidade de votação nominal, tendo em vista que estabelece ser necessária maioria absoluta para a rejeição do veto, de modo que apenas é possível a verificação da maioria absoluta pela votação nominal, in verbis:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

O Regimento Interno da Câmara Municipal também não deixa dúvidas ao estabelecer em seu art. 198, §§3º e 4º, “b”, 8, que será OBRIGATÓRIA a votação NOMINAL para apreciar o veto do Poder Executivo, seja ele total ou parcial:

O art. 196, §4º, “b”, do Regimento da Casa Legislativa Municipal, por seu turno, fixa o quórum de 2/3 (dois terços) para que o veto seja rejeitado, o que exige, por decorrência lógica, que a votação seja nominal, sob pena de se tornar impossível a apuração do quórum qualificado:

A votação nominal consiste no processo de votação ostensivo em que é possível identificar os votantes e seus respectivos votos, podendo ocorrer por meio de chamada individual de parlamentar ou por sistema eletrônico.

A votação simbólica, por sua vez, é o processo de votação em que os parlamentares se manifestam fisicamente. O presidente, ao anunciar a votação, convida os parlamentares a favor da matéria a permanecerem sentados, devendo os que se posicionam contrariamente manifestar-se, o que se dá, normalmente, pelo ato de levantar um braço. Essa é a forma mais comum de votação, mas que não se aplica especialmente naqueles casos em que se exige o quórum qualificado, como é o caso da votação para rejeição dos vetos.

No caso concreto, tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Estadual, bem como a norma infraconstitucional apontada (Regimento Interno da Câmara) editada no intuito de cumprir as disposições constitucionais, não deixam dúvidas de que a apreciação e rejeição dos vetos do Executivo deve ocorrer de forma NOMINAL e depende do voto favorável de 2/3 (dois terços) dos parlamentares, o que não ocorreu, maculando os dispositivos impugnados pelo vício da inconstitucionalidade formal.



4.2. DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS. INEXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EMENDAS QUE DESVIRTUAM A NATUREZA DA LDO E A TORNA INCOMPATÍVEL COM O PPA E A LOA. AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO.

Para além da inconstitucionalidade formal apontada, os dispositivos legais ora impugnados também padecem de inconstitucionalidade material, conforme se passará a demonstrar.

É mister ressaltar que a prerrogativa para emendar os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo é inerente à atividade legislativa, desde que observados os limites constitucionais e de pertinência temática da matéria objeto de apreciação.

Em outras palavras, é lícito ao Poder Legislativo aprovar emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo desde que tenham pertinência temática e não gerem aumento de despesa, sem receio de ofensa à separação de poderes.

Outro não tem sido o entendimento desta Egrégia Corte, a saber:

(...) 1. É lícito ao Poder Legislativo aprovar emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo desde que tenham pertinência temática e não gerem aumento de despesa, sem receio de ofensa à separação de poderes (art. 24, § 5º, CE/89).

2. In casu, houve flagrante usurpação de competência, uma vez que o Poder Legislativo propôs alteração do Projeto de Lei, mediante emenda parlamentar não aprovada pelo Chefe do Poder Executivo, em evidente desrespeito às regras atinentes ao Processo Legislativo.

2. Cautelar deferida para suspender os efeitos da norma impugnada. (ADI 0800256-51.2023.8.10.0000, Rel. Desembargador(a) JOSE JORGE FIGUEIREDO DOS ANJOS, ÓRGÃO ESPECIAL, DJe 22/05/2023)

(...) 3. Nesse sentido, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme em reconhecer a possibilidade de o Poder Legislativo alterar o projeto de lei de iniciativa reservada, desde que preenchidos dois requisitos cumulativos, quais sejam: (i) que eles não acarretem aumento de despesa e (ii) que mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei.

4. In casu, ainda que não haja vício no mero ato de apresentar emenda parlamentar ao projeto de lei de iniciativa reservada, é inegável que os seus efeitos implicarão em aumento da despesa do Ente Federado, uma vez que, sem o controle dos profissionais médicos pertencentes à sua estrutura administrativa, o ato perderá a oficialidade pretendida, de modo que os requerimentos de concessão do benefício previsto na norma deverão ser revistos com maior rigidez pelo Poder Público Municipal, que deverá deslocar agentes administrativos apenas para o cumprimento desse fim. De igual modo, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, como é o caso, deve ser sempre acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113, do ADCT e art. 136, §5º, da CEMA), o que não ocorreu.

5. Medida cautelar deferida. (ADI 0803977-11.2023.8.10.0000, Rel. Desembargador(a) SEBASTIAO JOAQUIM LIMA BONFIM, ÓRGÃO ESPECIAL, DJe 24/04/2023)

Nesse sentido, são essas as balizas que devem guiar os legisladores que apresentam emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, portanto, serão os parâmetros a serem utilizados como controle concentrado (abstrato) de constitucionalidade.

Assim, passa-se à análise individualizada de cada artigo cujo veto foi derrubado pela Câmara



Municipal.

Para além de ter o §2º modificado, o art. 2º da Lei 7.504/23 contou com o acréscimo dos §§ 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, passando a assim dispor:

Art. 2º As metas e as prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2024 serão estabelecidas de acordo com a Lei nº 6.947, de 30 de dezembro de 2021 - Plano Plurianual relativo ao período 2022-2025, para orientar a elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual, que será encaminhado à Câmara Municipal até 31 de agosto de 2023.

[...]

§ 2º Será garantida a destinação de dotação orçamentária para oferta de programas públicos de atendimento à criança, ao adolescente e ao jovem no Município, fomentando, também, incentivos, de modo a garantir recursos para apoio a projetos, pesquisas, boas práticas e iniciativas educacionais, conforme disposto no art. 227 da Constituição Federal, no art. 4º da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e suas alterações - Estatuto da Criança e do Adolescente e no art. 2º da Lei Federal nº 12.852, de 5 de agosto de 2013 e suas alterações - Estatuto da Juventude.

§ 3º Será garantida a ampliação das dotações orçamentárias destinadas para programas públicos de segurança alimentar, com vias a expandir os programas para Construção de feira livre.

§ 4º Será garantida dotação orçamentária para promover o fortalecimento e a articulação da rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência.

§ 5º Será garantida a destinação de dotação orçamentária para atualização de vencimentos dos servidores públicos municipais, implantação de planos de cargos, carreiras e salários.

§ 6º Será garantida a destinação de dotação orçamentária para a construção e revitalização de equipamentos públicos de saúde e educação, com prioridade para a instalação em localidades que enfrentam maiores dificuldades de acesso a serviços públicos, conforme prioridades estabelecidas no Eixo II (Cidade Saudável) da Lei nº 6.947 de 30 de dezembro de 2021 – PPA 2022-2025.

§ 7º Será garantida a destinação de dotação orçamentaria para a efetivação e consecução das metas estabelecidas na Lei nº 5.921 no dia 23 de dezembro de 2014, que institui o Plano Municipal de Cultura.

§ 8º Será garantida a destinação de dotação orçamentária para construção de escola no Ensino Fundamental para atendimento efetivo e potencial dos estudantes de 6 (seis) à 14 (quatorze) anos de idade e creches para crianças até 6 (seis) anos de idade, assegurando-lhes o direito a uma educação pública municipal inclusiva, sustentável e de qualidade social.

Para uma melhor compreensão, eis a redação originária do §2º do art. 2º:

§2º Será garantida a destinação de dotação orçamentária para oferta de programas públicos de atendimento à criança, ao adolescente e ao jovem no município, conforme disposto no art. 227 da Constituição Federal e no art. 4º da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e suas alterações – Estatuto da Criança e do Adolescente

Conforme se pode observar, a modificação §2º e a inclusão dos demais parágrafos no art. 2º acabaram por restringir a determinadas ações a destinação orçamentária. Ocorre que a destinação de dotação orçamentária deve estar de acordo com as prioridades previstas no PPA 2022-2025, e deve ser analisada ano a ano, pois a cada Lei Orçamentaria Anual (LOA)



operacionaliza-se uma previsão de receitas que podem, ou não, se realizar.

Assim, a destinação do recurso para determinada ação vai depender dos recursos disponíveis e das metas e prioridades daquele setor. A restrição prevista no texto modificado não equivale à reserva para a ação que deva ser priorizada, mas sim ao engessamento da gestão pública.

Já os §§3º a 8º, adicionados ao texto original do PL 0091/2023, tratam separadamente de destinação orçamentária a ações ou questões que se demonstram como matéria estranha à Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme a inteligência do §2º do art. 165, da Constituição Federal e do §2º do art. 136 da Constituição do Estado do Maranhão .

Para além de afrontar o texto constitucional, as previsões constantes nos parágrafos adicionados também desconsideram a temporalidade, uma vez que as previsões constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devem estar em consonância com o Plano Plurianual (PPA) de 2022-2025 (Lei nº 6.947/2021) no estabelecimento de diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo que esta última já foi encaminhada à Câmara Municipal e está pendente de apreciação.

Como já afirmado, a prerrogativa para emendar os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo é inerente à atividade legislativa, desde que observados os limites constitucionais e de pertinência da matéria objeto de apreciação. As matérias estampadas nas emendas que adicionaram os §§3º a 8º são nitidamente incompatíveis com a LDO, de caráter transitório e com produção de efeitos limitada ao exercício financeiro de 2024.

Resta evidente a falta de atendimento ao interesse público e a consequente inconstitucionalidade das emendas acima mencionadas, razão pela qual deve ser considerada a inconstitucionalidade dos §§2º a 8º do art. 2º da Lei Municipal 7.504/23.

Já o art. 8º, após a modificação dos incisos II e III e a adição do Parágrafo Único, passou a vigorar da seguinte forma:

Art. 8º A Lei Orçamentária para 2024 conterá dispositivos que autorizam:

I – realização de operação de crédito por antecipação de receita;

II – promoção de medidas necessárias para ajustar os dispêndios ao efetivo comportamento da receita;

III – designação de órgãos centrais para movimentar dotações comuns atribuídas às diversas unidades orçamentárias e unidades administrativas regionalizadas.

Parágrafo único. Para abertura de créditos suplementares, na forma do que dispõe o artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal, será solicitada autorização através de Projeto de Lei pelo Poder Executivo Municipal ao Poder Legislativo Municipal, cada Projeto de Lei deverá restringir-se apenas um tipo de crédito adicional.

Os incisos acima reproduzidos estão em desacordo com o previsto no art. 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64 ; com o art. 165, § 8º da CF/88 e com o art. 136, §8º, da Constituição Estadual . São essas as normativas constitucionais e infraconstitucionais que regulam e servem de parâmetro a ser obrigatoriamente observado pela gestão pública no que diz respeito à autorização normativa concedida ao Poder Executivo.

O dispositivo supratranscrito se revela impróprio na medida em que concede autorização ao Poder Executivo, condicionando-a à aprovação do Poder Legislativo, no que tange à edição de



normas e procedimentos relativos à abertura de créditos suplementares.

Exatamente sobre a utilização de decretos para o fim em questão, ensina Hely Lopes Meirelles que “A lei aprovadora do orçamento poderá já ter autorizado a abertura de créditos suplementares até determinado limite, o que então poderá ser feito por decreto, independentemente de lei especial”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros Editores. 14ª Edição, São Paulo, 2006, pág. 681)

O que se percebe, portanto, é que há autorização constitucional e legal (tanto em esfera federal quanto municipal), sendo estas as normas que guiaram a redação da lei orçamentária em análise. Além disso, se fosse imposta a necessidade de nova autorização a cada crédito adicional incluído ou excluído do orçamento, haveria a impossibilidade de se executar políticas públicas que envolvessem necessidades urgentes, o que certamente causaria prejuízo à oferta de bens e serviços à sociedade.

Nos termos dos artigos 41, I e 42 da Lei 4.320/64, os créditos suplementares são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária e devem ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Para melhor compreensão do tema, eis a redação original do dispositivo:

Art. 8º.

[...]

II – abertura de créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total geral do orçamento, nos termos do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

A redação originária do inciso II do art. 8º estabelecia a permissão de abertura de créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total geral do orçamento, nos termos do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64. Portanto, ao contrário do quanto defende a Casa de Leis para impor a modificação legal, a autorização legislativa conferida ao Executivo para remanejamento de dotações orçamentárias não foi plena, mas restrita à 25% do total do orçamento, nos termos do art. 43 da Lei 4.320/64.

A autorização contida na redação originária da lei era restrita e se justificava pela desnecessidade de se aprovar lei formal para se empreender modificações pontuais no orçamento, que não demandam maior complexidade no exame da conveniência e adequação ao interesse público. De maneira oposta, a redação do Parágrafo Único do art. 8º da Lei 7.504/23 se caracteriza como materialmente inconstitucional e sua permanência acabará por engessar a atividade administrativa.

Constata-se, pois, que tanto a autorização para abertura de crédito suplementar como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria para outra ou de um órgão para outro, devem obedecer aos requisitos traçados na Constituição Federal e na Constituição Estadual, no PPA e na LDO, além das disposições pertinentes da Lei Federal n. 4.320/1964 (arts. 7º; 40 e seguintes) e da Lei Complementar n. 101/2000 (arts. 4º a 7º), sob pena de a Câmara extrapolar suas funções e incorrer em inconstitucionalidade e ilegalidade.

Assim, o dispositivo objeto de emenda parlamentar contraria o interesse público pois, além de afrontar o disposto na Lei Orgânica, na lei federal e na norma constitucional, tem o condão de provocar dúvidas em sua aplicação em evidente violação ao Princípio da Separação dos Poderes



o que, conseqüentemente, acaba por engessar a atividade administrativa e financeira do Poder Executivo.

No que tange ao art. 10, este foi objeto de emenda modificativa quanto ao inciso IV e emendas aditivas referentes aos incisos XIII, XIV, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII; ao § 1º e seus incisos I e II, além do § 2º, in verbis:

Art. 10. A proposta orçamentária do Município para 2024 será elaborada e sua respectiva execução será realizada, considerando:

- I - a ampliação da participação social a qual será dada ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos, de acesso ao público incentivando a participação popular através de audiências públicas com informações relativas a cada etapa da elaboração e discussão do orçamento, conforme com art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000;
- II - a transparência e responsabilidade na gestão fiscal, consoante ao disposto na Lei Complementar nº 131, de 2009, que altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- III - promover na gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional a eficiência e efetividade no provimento de bens e serviços públicos à sociedade, desenvolvendo políticas públicas nas áreas de Saúde com ampliação de serviços básicos de atendimento, na Educação com ações de melhorias físicas, ampliação e modernização nas unidades escolares e no Transporte com ampliação da infraestrutura da mobilidade urbana, moradia e assistência social;
- IV - desenvolvimento de políticas sociais voltadas para Vulnerabilidade Social e Habitação reduzindo as desigualdades e disparidades sociais;
- V - o fortalecimento do turismo, a preservação do patrimônio histórico material e imaterial e a valorização da diversidade cultural e identidade municipal;
- VI - a preservação do meio ambiente, o incentivo à agricultura familiar, produção sustentável e a destinação adequada dos resíduos sólidos;
- VII - o resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis;
- VIII - os direitos humanos com redução das desigualdades sociais, étnico-racial e de gênero;
- IX - a criação de um ambiente propício à geração de empregos e negócios, levando em consideração a Política Municipal de Economia Solidária;
- X - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia;
- XI - articulação, cooperação e parceria com a União, o Estado e a iniciativa privada, visando especialmente o investimento e fomento nas políticas públicas relacionadas com as metas e prioridades da Administração Municipal;
- XII - as diretrizes discutidas nos Conselhos de Direitos e Deliberativos de Políticas Públicas;
- XIII - a concessão de incentivo fiscal para o financiamento de projetos esportivos e de lazer com fulcro na Lei Municipal nº 7.383, de 02 de maio de 2023;
- XIV - a instituição do Banco Municipal de Aparelhos Auditivos, Próteses Mamárias, Ortopédicas e Oculares do Município de São Luís, com fundamento na Lei Municipal 7.032, de 19 de julho de 2022;
- XV - a garantia da aplicabilidade da Lei Municipal de número 492, de 06 de março de 2016, que institui a gratuidade temporária no sistema de transporte público coletivo no Município de São Luís para mulheres vítimas de violência doméstica, e dá outras providências;



XVI - prevenir a violência com a promoção da cultura de paz;
XVII – a promoção de políticas públicas para saúde e bem-estar animal, com foco em castração e controle de zoonoses;
XVIII - o fomento à construção de escolas no ensino fundamental, na circunscrição administrativa de número 05 (cinco), do anexo da Lei Municipal 5.961 de 30 de abril de 2015;
XIX - a garantia de fomento para a implantação de um terminal rodoviário nos bairros da Divinéia, Cidade Operária e Anjo da guarda;
XX - a manutenção do sistema de ensino nas escolas da rede municipal de São Luís;
XXI – seja incluído fomento para criação de um VLT;
XXII – o fomento a construção de Mercado Municipal, na circunscrição administrativa de número 05 (cinco), do anexo da Lei Municipal Nº 5.961, de 30 de abril de 2015;
XXIII – o fomento à construção de Praça Pública Municipal, na circunscrição administrativa de número 05 (cinco), do anexo da Lei Municipal Nº 5.961, de 30 de abril de 2015;
XXIV – o fomento à construção de uma Quadra Poliesportiva, na circunscrição administrativa de número 06 (seis) no bairro Vila São Luís, do anexo da Lei Municipal 5.961 de 30 de abril de 2015;
XXV – o fomento à construção de uma Creche, na circunscrição administrativa de número 06 (seis) no bairro Itaqui Bacanga, do anexo da Lei Municipal 5.961 de 30 de abril de 2015;
XXVI – a garantia da aplicabilidade da Lei Municipal de número 6.731, de 11 de março de 2020, que dispõe sobre a criação da Central de Intérpretes da Língua Brasileira de Sinais – Libras e Guias-Intérpretes para pessoas com deficiência auditiva, no âmbito do Município de São Luís;
XXVII - a garantia do 13º salário dos contratados temporários da Secretaria Municipal de Saúde, com fulcro no parágrafo 2º do art. 8º da Lei Municipal de número 4.891, de 26 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a gratificação natalina do contratado.

§ 1º Para assegurar a transparência e a ampla participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, o Poder Executivo promoverá consultas públicas:

I – por meio da internet, para os munícipes em geral que possuam acesso à internet;
II - de forma semipresencial nas comunidades da Zona Rural e demais localidades com desigualdade de conectividade, por meio de estruturas administrativas do Município como Subprefeituras e escolas da Rede Municipal que possuam computadores e acesso à internet que possibilitem maior participação dos munícipes na elaboração do orçamento, de tal modo que o referido processo não incorra em novas despesas.

§ 2º No mesmo dia, em tempo real, em que for enviada e encaminhada a Proposta Orçamentária (LOA 2024), à Câmara Municipal, fica o Poder Executivo obrigado a publicar em sua página oficial na internet, em www.saoluis.ma.gov.br, cópia integral, com o inteiro teor tal qual entregue à Câmara Municipal, bem como seus anexos, a base de dados do orçamento público do exercício e dos três (3) anos anteriores, agregando todas as suas variáveis:

I - órgão;
II - função;
III - programa;
IV - projeto, atividade e operação especial;
V - categoria econômica;



VI - fonte de recurso.

§ 3º A Lei Orçamentária de 2024 e seus anexos serão publicados no Diário Oficial do Município e divulgados na Internet, na página oficial da Prefeitura.

Os dispositivos mencionados e acima destacados, mais uma vez, constituem matéria estranha à LDO, conforme já demonstrado e com fundamento no art. 165 da CF/88. Assim, vale repetir que o papel de emendar, atribuído aos legisladores é fundamental para efetivação do papel do Legislativo, deve respeitar o objeto, a matéria tratada que lhe foi apresentada, não podendo inovar no objeto da proposição. Ao extrapolar o objeto da LDO, extrapola-se também o papel do legislador, em evidente afronta ao Princípio da Separação dos Poderes.

Não fosse isso suficiente, resta evidenciado o aumento de despesa com as modificações introduzidas nos dispositivos ora impugnados, violando o poder de emenda conferido ao Poder Legislativo.

Nesse sentido é o entendimento remansoso da jurisprudência:

(...) 2.1.1. O STF, no RE 745811 RG (Tema 686), com repercussão geral reconhecida, manifestou-se no sentido de que a edição de normas alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos está reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e eventual emenda parlamentar tratando da matéria está eivada de vício formal, sendo, portanto, inconstitucional. 2.2. Ainda que assim não fosse, o art. 72, I, da LODF estipula que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal. 2.3. Não se está a tolher o poder de emenda do Legislativo, porém, apesar de deter competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, existem alguns limites constitucionais que devem ser observados: as emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo não poderão acarretar aumento de despesa pública e deverão observar a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial. (...) 2.5. Ao regular matéria com influência no orçamento do Poder Executivo, verifica-se que o dispositivo legal impugnado também apresenta vício material de inconstitucionalidade, por violação à separação dos poderes e à reserva da Administração. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Distrital nº 7.160/2022, com efeitos ex tunc. (Acórdão 1740742, 07379402020228070000, Relator: ALFEU MACHADO, Conselho Especial, data de julgamento: 15/8/2023, publicado no PJe: 17/8/2023. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

O Supremo Tribunal Federal caminha no mesmo sentido:

(...) 1. A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial” (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004). 2. Emenda parlamentar apresentada extrapolar o domínio temático da proposição original apresentada pelo Poder Executivo. A questão tratada na proposta original enviada à Assembleia local tinha como escopo adequar o teto remuneratório dos servidores públicos estaduais ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, matéria essa que, conforme o art.



61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, seria da iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo.

3. Possui eficácia imediata a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, inclusive para período anterior à promulgação da EC 41/2003. Entendimento firmado em sede de repercussão geral. Temas 480 e 257. 4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5087, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 18-09-2020 PUBLIC 21-09-2020)

É importante frisar que as emendas parlamentares à LDO se submetem à limitação temporal para apresentação à Comissão Parlamentar e à obrigatoriedade de guardar pertinência lógica com a proposição principal e observar a técnica legislativa. Isso porque o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) já foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Vereadores e aguarda a devida apreciação e votação, de modo que os dispositivos acima transcritos, fruto de emendas parlamentares, estão em dissonância e incompatíveis com a LDO e com a LOA.

No que tange ao inciso IV do art. 10, deve ser ressaltado que as políticas sociais se voltam ao combate das vulnerabilidades, sejam elas sociais ou de habitação e o artigo modificado acaba por prever justamente o contrário.

Os incisos XIII e XIV não guardam qualquer relação de pertinência temática com a matéria da LDO, pela qual deixam de atender aos requisitos da LC 95/98, como clareza e precisão, prejudicando o seu entendimento.

O teor do inciso XXVI, por sua vez, também desborda dos limites legais impostos à LDO (previsão de receita fixação de despesa) que, segundo a inteligência constitucional, devem ser feitas em lei de diretrizes orçamentárias.

Ao lado da inconstitucionalidade evidenciada pela tratativa de temas externos aos que dizem respeito à LDO, chama a atenção a redação dos incisos XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXIV e XXVI do art. 10. Tais dispositivos dispõem sobre recursos a serem assegurados especificamente às circunscrições administrativas de números 05 (cinco) e 06 (seis) e aos bairros da Divinéia, Cidade Operária e Anjo da Guarda. Trata-se de dispositivos de iniciativa parlamentar e que, à toda evidência, geram aumento de despesa, o que não se admite sob nenhuma circunstância, conforme amplamente demonstrado.

Por fim, relativamente ao art. 10, o inciso XXVII e seu § 1º com seus incisos I e II e o § 2º, que trata sobre a “garantia de 13º salário dos contratados temporários da Secretaria Municipal de Saúde”, há que se advertir, mais uma vez, em seara constitucional, a incompatibilidade com a matéria a ser tratada na LDO além de gerar despesa sem indicar a respectiva fonte de custeio. Ademais, o inciso I, como desdobramento do §1º do art. 10, não guarda qualquer relação de pertinência com o tema principal, mais uma vez violando a técnica prevista na LC 95/98.

O §2º do art. 10, por seu turno, se concretiza em evidente incompatibilidade temporal, senão vejamos.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, deve ser encaminhada ao Legislativo até o dia 15 de abril de cada exercício.

Como a LOA já foi encaminhada e aguarda apreciação, a determinação imposta ao Poder Executivo na LDO, ora publicada, que estabelece a obrigatoriedade de publicação em sítio



eletrônico, em tempo real, da tramitação da LOA, resta fulminada pela preclusão consumativa, tendo em vista que o Poder Executivo, cumprindo com sua obrigação constitucional, enviou a LOA ao Legislativo em observância ao prazo constitucionalmente previsto, cujo termo final ocorreu em 31 de agosto. Em outras palavras, a redação do dispositivo em debate foi encaminhada ao Executivo em 11/10/2023, muito posterior ao envio da LOA à Câmara Municipal de São Luís.

A alínea “a” do § 1º do art. 11 padece de inconstitucionalidade formal em razão de vício de iniciativa, visto que se origina de proposição de autoria de membro do Legislativo que impõe o pagamento de emenda parlamentar em prazo determinado, o que configura indevida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo. A despesa pública é inerente ao Poder Executivo, conhecedor das disponibilidades do tesouro e responsável pela execução orçamentária, na forma da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Maranhão.

Em que pese a Lei Municipal ter sido de iniciativa do Poder Executivo, o dispositivo impugnado foi fruto de emenda parlamentar, evidenciando o flagrante vício de iniciativa, traduzido em inconstitucionalidade formal, uma vez que a modificação tratou de temática pertinente à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 158, II, da Constituição do Estado do Maranhão.

Com efeito, o texto legal impugnado, a partir da emenda modificativa implementada pelo Poder Legislativo, passou a afrontar diretamente o art. 158, incisos II e IV da Constituição do Estado do Maranhão, que tratam da iniciativa legislativa do Prefeito Municipal e sua prerrogativa de dispor sobre a estrutura, atribuições e funcionamento dos órgãos municipais.

Por fim, e não menos importante, os artigos 20, 21, 22, 23, 24, 26, 31 e § 2º do art. 53 da Lei XXXXX afrontam diretamente o art. 2º da CF/88 e os artigos 6º e 142 da Constituição do Estado, incorrendo em grave ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, e ao Princípio da Isonomia, previsto no art. 5º da Carta Magna, estes últimos se tratando de normas de reprodução obrigatória e aplicáveis por simetria a todas as esferas federativas (respeitadas as peculiaridades quanto à inexistência de Poder Judiciário municipal):

Art. 142, Constituição Estadual - São Poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo, representado pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

(...)

Art. 2º, Constituição Federal de 1988 - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

A Lei Orgânica do Município de São Luís, em seu art. 93, III, determina a competência ao Prefeito para expedir regulamentos para a fiel execução das leis aprovadas pela Câmara.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou reiteradas vezes no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade da imposição de autorização prévia do Poder Legislativo em casos nos



quais, constitucionalmente, a atuação é reservada ao Poder Executivo, in verbis: Condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembleia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição. (ADI 3.252 MC, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-4-2005, P, DJE de 24-10-2008.)

As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. (ADI 4.102, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, P, DJE de 10-2-2015.)

O Sistema de Freio e Contrapesos se constitui no controle exercido pelo próprio Poder por meio da autonomia para o exercício da sua função, sendo controlado também pelos demais Poderes. O objetivo deste sistema é, para além de evitar os abusos, alcançar a independência entre os Poderes.

Assim sendo, restando devidamente demonstrado que o texto legal impugnado violou os artigos 6º; 47, §3º; 136, §2º e 142, da Constituição do Estado do Maranhão e os artigos 2º; 66, §6º e 165, §2º, da Constituição Federal de 1988 (de observância obrigatória e aplicáveis por simetria), deve ser julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para reconhecer a inconstitucionalidade parcial da Lei 7.504/23, especificamente quanto aos seguintes dispositivos: parágrafos 2º a 8º do art. 2º; art. 8º; incisos IV, XIII, XIV, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI e XXVII com respectivos parágrafos e incisos do art. 10; alínea “a” do § 1º do art. 11; artigos 20, 21, 22, 23, 24, 26, 31 e § 2º do art. 53.

5 – DA NECESSIDADE DA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM CARÁTER INAUDITA ALTERA PARS. HIPÓTESE DE EXCEPCIONAL URGÊNCIA.

A medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade encontra previsão no art. 10 da Lei nº 9.868/1999. Cita-se:

Art. 10, Lei 9.868/1999 - Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

§ 2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado. Nota-se que, sendo o caso de excepcional urgência, dispensam-se as oitivas dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

É dizer, o art. 10 da referida lei deixa claro que o pedido cautelar pode ser concedido de forma liminar, sem a audiência do órgão do qual emana a norma impugnada, em caso de excepcional urgência.



E essa é a situação verificada nos presentes autos.

Cumpra demonstrar, assim, a excepcional urgência no caso em tela, apta a ensejar a concessão liminar de medida cautelar por essa Egrégia Corte sem a necessidade de audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

O que se observa com nitidez no caso em análise é que a norma impugnada em questão tem o condão de proporcionar, a um só tempo, insegurança jurídica e indisponibilidade orçamentária, visto que retira do Poder Executivo a prerrogativa de exercer seu múnus coletivo, qual seja, elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias em consonância com o Plano Plurianual e como uma forma de orientar a Lei Orçamentária Anual (LOA) que, por seu turno, já foi encaminhada e aguarda apreciação da Câmara.

Como se sabe, a LDO funciona como um elo entre o planejamento (PPA) e o operacional (LOA), tendo seu conteúdo voltado para o planejamento operacional de curto prazo e deve compreender as metas e prioridades da administração pública, estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O só fato de a LDO se tratar de norma constitucionalmente relevante e que versa precipuamente sobre Direito Financeiro e, principalmente, por funcionar como elo entre o PPA e a LOA, já seria suficiente para caracterizar a urgência da presente demanda. Todavia, não fosse isso suficiente, é importante consignar que a própria Constituição Federal de 1988 estabelece os prazos para envio, aprovação e promulgação da LDO que, no caso concreto, foram respeitados pelo Poder Executivo e estão sendo solenemente ignorados pela Câmara Municipal.

O art. 25, §2º, II, do ADCT da CF/88 e o art. 14, II, do ADCT da Constituição Estadual estabelecem que o Poder Executivo deve encaminhar ao Legislativo o projeto da LDO até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril), projeto este que deve ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da Sessão Legislativa, que coincide com o dia 17 de julho, nos termos do art. 54 da Lei Orgânica do Município .

Portanto, a LDO deveria ser aprovada entre a data do seu envio, que não pode ser posterior ao dia 15 de abril, até a sua devolução, que deve se dar até o dia 17 de julho e, nesse ponto, o legislador foi bastante rigoroso, pois previu no §5º do art. 54 da Lei Orgânica que a sessão legislativa ordinária não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Não apenas o desrespeito dos prazos torna a situação inadiável, como também o fato de que a LDO deve ORIENTAR a elaboração da LOA que, por sua vez, já foi enviada ao Legislativo Municipal e aguarda a respectiva deliberação, de modo que se torna indispensável a concessão da medida cautelar requerida para que os dispositivos impugnados tenham sua eficácia suspensa até o julgamento de mérito da presente ação de controle abstrato de constitucionalidade.

Portanto, o presente caso amolda-se à hipótese de excepcional urgência mencionada no art. 10 da Lei 9.868/1999 (e art. 451, §5º do RITJMA) que autoriza a concessão liminar da medida cautelar, já que demonstrado que eventual manutenção da alteração legislativa ocasionará severos e irreversíveis prejuízos à organização administrativa, notadamente à organização



financeira e orçamentária, conforme exaustivamente demonstrado.

Por fim, e não menos importante, cumpre rememorar que, como a LDO orientará a elaboração da LOA e esta já foi enviada ao Legislativo local, resta imperiosa a concessão da cautelar ora pleiteada, tendo em vista que a Lei Orçamentária Anual deverá ser votada e devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa, nos termos do art. 14, III, do ADCT da Constituição Estadual, encerramento este que coincide com o dia 22 de dezembro, nos termos do art. 54, caput, da Lei Orgânica.

A propósito do tema, cumpre ressaltar que esse Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão já exarou o entendimento de que quando a norma editada pelo Poder Legislativo tratar de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, “cumpre suspender os seus efeitos cautelarmente, enquanto aguarda-se o julgamento do mérito”:

(..)**1.** Quando a norma editada pelo Poder legislativo tratar de matéria de competência exclusiva de Poder Executivo, cumpre suspender os seus efeitos cautelarmente, enquanto aguarda-se o julgamento de mérito. **2.** Ofensa ao princípio da separação dos poderes **3.** A demonstração dos requisitos autorizadores da medida de urgência (fumus boni iures e periculum in mora), autoriza o julgador a deferir o pedido cautelar até a apreciação de mérito. **4.** Liminar deferida. (ADI 0128972015, Redator: Desembargador Lourival de Jesus Serejo Sousa, ÓRGÃO ESPECIAL, julgado em 29/04/2015, DJe 09/07/2015)

Ademais, em caso análogo esta Egrégia Corte deferiu, recentemente, tutela cautelar de urgência em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade para suspender a norma impugnada em razão de vícios formal e material, in verbis:

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL nº 7.078 de 23 DE DEZEMBRO DE 2022. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. SATISFAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA DE URGÊNCIA. VICIO FORMAL E MATERIAL. NECESSIDADE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

I - A lei municipal é permeada por vício de iniciativa, uma vez que contraria os incisos II e IV do art. 158 e os incisos III e V do art. 43 da Constituição do Estado do Maranhão, além do inciso II do parágrafo único do art. 66 da Lei Orgânica Municipal de São Luís, assim como a lei é eivada de vício material, tendo em vista que a organização administrativa é de competência do Prefeito. O texto normativo impõe restrição inconstitucional às atribuições do Prefeito, dado que impede a possibilidade de disciplina da matéria de organização administrativa por meio de decreto;

II - o vício formal do ato normativo impugnado não se limita à iniciativa, mas também em razão do fato de a referida legislação ter disciplinado matéria de cunho constitucional, visando na prática alterar as normas constitucionais relacionadas às atribuições outorgadas ao Chefe do Poder Executivo, o que é vedado;

III- constata-se o vício de inconstitucionalidade material já que a lei impugnada regulamenta matéria reservada à iniciativa do Prefeito, consistente na organização administrativa dos órgãos da administração municipal. Assim, ao restringir indevidamente prerrogativa conferida pelo texto constitucional ao Chefe do Poder Executivo de dispor mediante decreto sobre organização e



funcionamento da administração pública, a Lei 7.078 de 23 de dezembro de 2022 incorreu em ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, previsto expressamente no art. 142 da Constituição do Estado do Maranhão e no art. 2º da Constituição Federal de 1988;

IV – diante das circunstâncias, vislumbra-se, nessa fase de cognição sumária, a satisfação dos requisitos autorizadores para sustar a eficácia da lei cuja inconstitucionalidade se pretende declarar, máxime quando a manutenção da validade de dispositivos legais com nítidos contornos de inconstitucionalidade implica, por si, prejuízo à ordem jurídica, sendo jurídico assim concluir pela necessidade de deferir-se o pleito de urgência;

V - medida cautelar deferida para suspender, liminarmente, os efeitos da Lei nº 7.078/2022 do Município de São Luís até o julgamento final da presente demanda. (ADI 0825805-97.2022.8.10.0000, Redator: Desembargador CLEONES CARVALHO CUNHA, ÓRGÃO ESPECIAL, julgado em 25 de janeiro de 2023).

Imprescindível, dessa maneira, que esse eminente Juízo conceda a medida cautelar em caráter liminar inaudita altera pars.

Diante dos fatos e dados ocorridos de feridas constitucionais, o pleito de urgência deverá ser atendido por este relator. A matéria de Direito Financeiro, deve ser atendida em caráter excepcional. Trago os ensinamentos do competentíssimo Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, a seguir:

A jurisprudência estabeleceu, de longa data, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta: a) plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus boni iuris); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados; e d) necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.”(Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, p. 179, ano 2008, 3ª edição, Editora SARAIVA.) (Mudei o layout. Minhaz responsabilidade.)

Trago um diálogo de RICHARD DAWKIS in “A MAGIA DA REALIDADE”, 2012, p. Editora Cia Das LETRAS, in verbis:

“POR QUE coisas ruins acontecem? Depois de um desastre, um terremoto ou furacão, ouvimos os comentários assim:

“É uma injustiça. Eles realmente não mereciam isso!

Se um bom sujeito contrai uma doença dolorosa e morre, enquanto uma pessoa má goza de ótima saúde, novamente lamentamos:

“Que injustiça!”

Ou protestamos:

“Que tipo de justiça é essa?”

É difícil resistir ao sentimento de que deve existir algum tipo de justiça natural. Coisas boas deveriam acontecer a pessoas boas. Coisas ruins, se tiverem de acontecer, que seja às pessoas más. Na divertida peça “A importância de ser prudente”, de Oscar Wilde, uma governanta idosa chamada srta. Prism conta que muito tempo atrás escreveu um romance. Quando lhe perguntam se a história tem final feliz, ela responde: “Os bons acabam bem e os maus acabam mal. É este o sentido da ficção”. A vida real é diferente. Coisas ruins



acontecem, e tanto para gente boa como para gente má. Por quê? Por que a vida real não é como ficção da srta. Prism? Por que coisas ruins acontecem?

Muita gente acredita que seus deuses tencionavam criar um mundo perfeito, mas, infelizmente, algo saiu errado – e há muitas ideias do que exatamente saiu errado. A Tribo dogon, da África ocidental, acredita que no começo do mundo havia um ovo cósmico do qual nasceram gêmeos. Tudo estaria bem se esses gêmeos tivessem saído do ovo ao mesmo tempo. Por azar, um deles saiu mais cedo e estragou o plano de perfeição dos deuses. Segundo os dogon, essa é a razão por que coisas ruins acontecem.

A realidade adotada pelo Legislativo Municipal fere normas constitucionais. O Legislativo Municipal foi elevado pelo povo. E o que espera o povo é o cumprimento das normas deitadas no tatame da realidade local e nacional. O Poder Legislativo Municipal deve respeitar o devido processo legal. É o que espera o povo!! O que quer o povo é um mundo perfeito. Em que os comandantes, os timoneiros, os verdadeiros legisladores municipais cumpram os comandos constitucionais e regimentais. (Mudei o layout. Minha responsabilidade.)

Nascimento do Instituto Brasiliense de Direito Público, o autor LÉO FERREIRA LEONCY, trata do Controle de Constitucionalidade Estadual – As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro, in verbis:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é, entre as Constituições brasileiras, a que mais inovou matéria de controle constitucionalidade de normas e a que maior importância deu ao assunto. O modelo de controle por ela adotado recebeu novos contornos em relação ao seu antecedente, ao mesmo tempo que se tornou um sistema de fiscalização da legitimidade constitucional das leis e atos normativos do Poder Público dos mais complexos, cuja riqueza de detalhes ainda está longe de ser totalmente investigada pelos doutrinadores pátrios.”

[...] Objeto de controle.

Outro importante elemento de controle abstrato de normas é o objeto do controle. Consiste na lei ou ato normativo passíveis de impugnação por ação direta de inconstitucionalidade e, assim, sujeitos ao controle do Tribunal de Justiça.

Nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, podem ser objeto de controle abstrato de normas no âmbito dos Estados-membros leis ou atos normativos estaduais e municipais. Desse modo, submetem-se ao controle abstrato a) emendas à Constituição Estadual; b) lei orgânica municipal, c) lei complementar estadual e municipal, d) lei ordinária estadual ou municipal, e) medida provisória estadual, f) decreto legislativo estadual ou municipal, g) resolução de órgão legislativo estadual ou municipal, h) resolução de órgão judiciário estadual, além de outros atos normativos estaduais ou municipais, de qualquer autoridade da Administração Pública, direta ou indireta, questionados em face da Constituição do respectivo Estado.”(ano 2007, p. XVII, 67, Editora Saraiva).

Passeia pelo espaço constitucional, o autor, a seguir:

Ao definir o objeto do controle abstrato de constitucionalidade estadual, a Constituição de 1988 utilizou a fórmula abrangente de todas as leis e atos normativos do Estado-membro e



dos Municípios nele situados, com evidente exclusão das normas federais.

Com isso, percebe-se que o controle por via de ação direta perante os Tribunais de Justiça somente pode ser instaurado contra leis e atos normativos subordinados à Constituição Estadual, vale dizer, sujeitos ao caráter hierárquico-normativo superior desta, na esfera do ordenamento jurídico do respectivo Estado-membro. Nesse sentido, tal controle apenas alcança normas jurídicas que em alguma medida tenham na Carta local o seu fundamento de validade.

[...] Na qualidade de guardião da Constituição do respectivo Estado-membro, os Tribunais de Justiça têm competência tão-somente para aferir em controle abstrato a legitimidade de leis e atos normativos estaduais e municipais e, mesmo em relação a tais normas, apenas quando em confronto com a Carta local. É o que decorre do art. 125, § 2º, da CF. Trata-se, conforme se observa, de norma expressa de caráter mandatório.”(Obra cit. p. 68/69).

Fraturas localizadas nos atos emanados do Legislativo Municipal, a saber:

4 – DOS VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE

4.1 – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA DE VOTAÇÃO NOMINAL. OFENSA AO ART. 47, §3º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (APLICÁVEIS POR SIMETRIA E DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA); ART. 66, §4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (NORMAS DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA E APLICÁVEIS POR SIMETRIA).

Conforme se constata da documentação em anexo, os vetos às Emendas ao Projeto de Lei nº 0091/2023, posteriormente transformado na Lei 7.504/23, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2024 (LDO), foram incluídos na ORDEM DO DIA 07/11/2023, Sessão Extraordinária nº 03.

Ademais, de acordo com o conteúdo da mídia que segue em anexo, notadamente no tempo 1:16:49 do vídeo, é possível identificar a forma de votação definida pelo Exmo. Presidente daquela Casa Legislativa:

“- Os vereadores que aprovam a manutenção do veto se levantem e os vereadores que rejeitam o veto permanecem como estão. A rejeição do veto é permanecer como estão”.

Ao perceber que a definição do Presidente da Casa foi no sentido de que a apreciação dos vetos se daria por votação simbólica (“em bloco”), em desconformidade com o Regimento da Câmara, o Exmo. Sr. Vereador Francisco Chaguinhas assim interveio:

“- Não será nominal?”

Ao tempo em que foi respondido pelo Presidente da Câmara:

“- Votaremos em bloco.”

E no momento 1:27:55 assim consta a contagem dos votos tomados EM BLOCO:

“Vereadores que rejeitam o veto às emendas do PL 091/2023 permaneçam como estão. Rejeitados os vetos.”

Portanto, no que tange ao fato ora indicado, não restam dúvidas de que a votação da apreciação dos vetos encaminhados pelo Poder Executivo ao PL 0091/2023 foi realizada de forma SIMBÓLICA (“EM BLOCO”) e não de forma NOMINAL, como determina a Constituição do Estado do Maranhão e o Regimento Interno da Câmara Municipal. Com efeito, os dispositivos impugnados, notadamente com a derrubada dos vetos,



passaram a afrontar diretamente o art. 47, §3º, da Constituição do Estado do Maranhão, modificado pela Emenda à Constituição nº35, de 12/12/2002, norma de reprodução obrigatória e aplicável por simetria, que trata da necessidade de votação nominal para apreciação do veto:

§ 3º - O veto será apreciado dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pela maioria dos Deputados, mediante votação nominal. (modificado pela Emenda à Constituição nº35, de 12/12/2002).

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, ratifica tal necessidade de votação nominal, tendo em vista que estabelece ser necessária maioria absoluta para a rejeição do veto, de modo que apenas é possível a verificação da maioria absoluta pela votação nominal, in verbis:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

O Regimento Interno da Câmara Municipal também não deixa dúvidas ao estabelecer em seu art. 198, §§3º e 4º, “b”, 8, que será OBRIGATÓRIA a votação NOMINAL para apreciar o veto do Poder Executivo, seja ele total ou parcial:

O art. 196, §4º, “b”, do Regimento da Casa Legislativa Municipal, por seu turno, fixa o quórum de 2/3 (dois terços) para que o veto seja rejeitado, o que exige, por decorrência lógica, que a votação seja nominal, sob pena de se tornar impossível a apuração do quórum qualificado:

A votação nominal consiste no processo de votação ostensivo em que é possível identificar os votantes e seus respectivos votos, podendo ocorrer por meio de chamada individual de parlamentar ou por sistema eletrônico.

A votação simbólica, por sua vez, é o processo de votação em que os parlamentares se manifestam fisicamente. O presidente, ao anunciar a votação, convida os parlamentares a favor da matéria a permanecerem sentados, devendo os que se posicionam contrariamente manifestar-se, o que se dá, normalmente, pelo ato de levantar um braço. Essa é a forma mais comum de votação, mas que não se aplica especialmente naqueles casos em que se exige o quórum qualificado, como é o caso da votação para rejeição dos vetos.

No caso concreto, tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Estadual, bem como a norma infraconstitucional apontada (Regimento Interno da Câmara) editada no intuito de cumprir as disposições constitucionais, não deixam dúvidas de que a apreciação e rejeição dos vetos do Executivo deve ocorrer de forma NOMINAL e depende do voto favorável de 2/3 (dois terços) dos parlamentares, o que não ocorreu, maculando os dispositivos impugnados pelo vício da inconstitucionalidade formal.

Outras violações contundentes, a saber:



DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS. INEXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EMENDAS QUE DESVIRTUAM A NATUREZA DA LDO E A TORNA INCOMPATÍVEL COM O PPA E A LOA. AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO.

Para além da inconstitucionalidade formal apontada, os dispositivos legais ora impugnados também padecem de inconstitucionalidade material, conforme se passará a demonstrar.

É mister ressaltar que a prerrogativa para emendar os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo é inerente à atividade legislativa, desde que observados os limites constitucionais e de pertinência temática da matéria objeto de apreciação.

Em outras palavras, é lícito ao Poder Legislativo aprovar emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo desde que tenham pertinência temática e não gerem aumento de despesa, sem receio de ofensa à separação de poderes.

Outro não tem sido o entendimento desta Egrégia Corte, a saber:

(...) 1. É lícito ao Poder Legislativo aprovar emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo desde que tenham pertinência temática e não gerem aumento de despesa, sem receio de ofensa à separação de poderes (art. 24, § 5º, CE/89).

2. In casu, houve flagrante usurpação de competência, uma vez que o Poder Legislativo propôs alteração do Projeto de Lei, mediante emenda parlamentar não aprovada pelo Chefe do Poder Executivo, em evidente desrespeito às regras atinentes ao Processo Legislativo.

2. Cautelar deferida para suspender os efeitos da norma impugnada. (ADI 0800256-51.2023.8.10.0000, Rel. Desembargador(a) JOSE JORGE FIGUEIREDO DOS ANJOS, ÓRGÃO ESPECIAL, DJe 22/05/2023)

(...) 3. Nesse sentido, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme em reconhecer a possibilidade de o Poder Legislativo alterar o projeto de lei de iniciativa reservada, desde que preenchidos dois requisitos cumulativos, quais sejam: (i) que eles não acarretem aumento de despesa e (ii) que mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei.

4. In casu, ainda que não haja vício no mero ato de apresentar emenda parlamentar ao projeto de lei de iniciativa reservada, é inegável que os seus efeitos implicarão em aumento da despesa do Ente Federado, uma vez que, sem o controle dos profissionais médicos pertencentes à sua estrutura administrativa, o ato perderá a oficialidade pretendida, de modo que os requerimentos de concessão do benefício previsto na norma deverão ser revistos com maior rigidez pelo Poder Público Municipal, que deverá deslocar agentes administrativos apenas para o cumprimento desse fim. De igual modo, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, como é o caso, deve ser sempre acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113, do ADCT e art. 136, §5º, da CEMA), o que não ocorreu.

5. Medida cautelar deferida. (ADI 0803977-11.2023.8.10.0000, Rel. Desembargador(a) SEBASTIAO JOAQUIM LIMA BONFIM, ÓRGÃO ESPECIAL, DJe 24/04/2023)

Nesse sentido, são essas as balizas que devem guiar os legisladores que apresentam emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, portanto, serão os parâmetros a serem utilizados como controle concentrado (abstrato) de constitucionalidade.

Assim, passa-se à análise individualizada de cada artigo cujo veto foi derrubado pela Câmara



Municipal.

Para além de ter o §2º modificado, o art. 2º da Lei 7.504/23 contou com o acréscimo dos §§ 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, passando a assim dispor:

Art. 2º As metas e as prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2024 serão estabelecidas de acordo com a Lei nº 6.947, de 30 de dezembro de 2021 - Plano Plurianual relativo ao período 2022-2025, para orientar a elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual, que será encaminhado à Câmara Municipal até 31 de agosto de 2023.

[...]

§ 2º Será garantida a destinação de dotação orçamentária para oferta de programas públicos de atendimento à criança, ao adolescente e ao jovem no Município, fomentando, também, incentivos, de modo a garantir recursos para apoio a projetos, pesquisas, boas práticas e iniciativas educacionais, conforme disposto no art. 227 da Constituição Federal, no art. 4º da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e suas alterações - Estatuto da Criança e do Adolescente e no art. 2º da Lei Federal nº 12.852, de 5 de agosto de 2013 e suas alterações - Estatuto da Juventude.

§ 3º Será garantida a ampliação das dotações orçamentárias destinadas para programas públicos de segurança alimentar, com vias a expandir os programas para Construção de feira livre.

§ 4º Será garantida dotação orçamentária para promover o fortalecimento e a articulação da rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência.

§ 5º Será garantida a destinação de dotação orçamentária para atualização de vencimentos dos servidores públicos municipais, implantação de planos de cargos, carreiras e salários.

§ 6º Será garantida a destinação de dotação orçamentária para a construção e revitalização de equipamentos públicos de saúde e educação, com prioridade para a instalação em localidades que enfrentam maiores dificuldades de acesso a serviços públicos, conforme prioridades estabelecidas no Eixo II (Cidade Saudável) da Lei nº 6.947 de 30 de dezembro de 2021 – PPA 2022-2025.

§ 7º Será garantida a destinação de dotação orçamentaria para a efetivação e consecução das metas estabelecidas na Lei nº 5.921 no dia 23 de dezembro de 2014, que institui o Plano Municipal de Cultura.

§ 8º Será garantida a destinação de dotação orçamentária para construção de escola no Ensino Fundamental para atendimento efetivo e potencial dos estudantes de 6 (seis) à 14 (quatorze) anos de idade e creches para crianças até 6 (seis) anos de idade, assegurando-lhes o direito a uma educação pública municipal inclusiva, sustentável e de qualidade social.

Para uma melhor compreensão, eis a redação originária do §2º do art. 2º:

§2º Será garantida a destinação de dotação orçamentária para oferta de programas públicos de atendimento à criança, ao adolescente e ao jovem no município, conforme disposto no art. 227 da Constituição Federal e no art. 4º da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e suas alterações – Estatuto da Criança e do Adolescente

Conforme se pode observar, a modificação §2º e a inclusão dos demais parágrafos no art. 2º acabaram por restringir a determinadas ações a destinação orçamentária. Ocorre que a destinação de dotação orçamentária deve estar de acordo com as prioridades previstas no PPA 2022-2025, e deve ser analisada ano a ano, pois a cada Lei Orçamentaria Anual (LOA)



operacionaliza-se uma previsão de receitas que podem, ou não, se realizar.

Assim, a destinação do recurso para determinada ação vai depender dos recursos disponíveis e das metas e prioridades daquele setor. A restrição prevista no texto modificado não equivale à reserva para a ação que deva ser priorizada, mas sim ao engessamento da gestão pública.

Já os §§3º a 8º, adicionados ao texto original do PL 0091/2023, tratam separadamente de destinação orçamentária a ações ou questões que se demonstram como matéria estranha à Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme a inteligência do §2º do art. 165, da Constituição Federal e do §2º do art. 136 da Constituição do Estado do Maranhão .

Para além de afrontar o texto constitucional, as previsões constantes nos parágrafos adicionados também desconsideram a temporalidade, uma vez que as previsões constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devem estar em consonância com o Plano Plurianual (PPA) de 2022-2025 (Lei nº 6.947/2021) no estabelecimento de diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo que esta última já foi encaminhada à Câmara Municipal e está pendente de apreciação.

Como já afirmado, a prerrogativa para emendar os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo é inerente à atividade legislativa, desde que observados os limites constitucionais e de pertinência da matéria objeto de apreciação. As matérias estampadas nas emendas que adicionaram os §§3º a 8º são nitidamente incompatíveis com a LDO, de caráter transitório e com produção de efeitos limitada ao exercício financeiro de 2024.

Resta evidente a falta de atendimento ao interesse público e a consequente inconstitucionalidade das emendas acima mencionadas, razão pela qual deve ser considerada a inconstitucionalidade dos §§2º a 8º do art. 2º da Lei Municipal 7.504/23.

Já o art. 8º, após a modificação dos incisos II e III e a adição do Parágrafo Único, passou a vigorar da seguinte forma:

Art. 8º A Lei Orçamentária para 2024 conterá dispositivos que autorizam:

I – realização de operação de crédito por antecipação de receita;

II – promoção de medidas necessárias para ajustar os dispêndios ao efetivo comportamento da receita;

III – designação de órgãos centrais para movimentar dotações comuns atribuídas às diversas unidades orçamentárias e unidades administrativas regionalizadas.

Parágrafo único. Para abertura de créditos suplementares, na forma do que dispõe o artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal, será solicitada autorização através de Projeto de Lei pelo Poder Executivo Municipal ao Poder Legislativo Municipal, cada Projeto de Lei deverá restringir-se apenas um tipo de crédito adicional.

Os incisos acima reproduzidos estão em desacordo com o previsto no art. 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64 ; com o art. 165, § 8º da CF/88 e com o art. 136, §8º, da Constituição Estadual . São essas as normativas constitucionais e infraconstitucionais que regulam e servem de parâmetro a ser obrigatoriamente observado pela gestão pública no que diz respeito à autorização normativa concedida ao Poder Executivo.

O dispositivo supratranscrito se revela impróprio na medida em que concede autorização ao Poder Executivo, condicionando-a à aprovação do Poder Legislativo, no que tange à edição de



normas e procedimentos relativos à abertura de créditos suplementares.

Exatamente sobre a utilização de decretos para o fim em questão, ensina Hely Lopes Meirelles que “A lei aprovadora do orçamento poderá já ter autorizado a abertura de créditos suplementares até determinado limite, o que então poderá ser feito por decreto, independentemente de lei especial”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros Editores. 14ª Edição, São Paulo, 2006, pág. 681)

O que se percebe, portanto, é que há autorização constitucional e legal (tanto em esfera federal quanto municipal), sendo estas as normas que guiaram a redação da lei orçamentária em análise. Além disso, se fosse imposta a necessidade de nova autorização a cada crédito adicional incluído ou excluído do orçamento, haveria a impossibilidade de se executar políticas públicas que envolvessem necessidades urgentes, o que certamente causaria prejuízo à oferta de bens e serviços à sociedade.

Nos termos dos artigos 41, I e 42 da Lei 4.320/64, os créditos suplementares são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária e devem ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Para melhor compreensão do tema, eis a redação original do dispositivo:

Art. 8º.

[...]

II – abertura de créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total geral do orçamento, nos termos do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

A redação originária do inciso II do art. 8º estabelecia a permissão de abertura de créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total geral do orçamento, nos termos do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64. Portanto, ao contrário do quanto defende a Casa de Leis para impor a modificação legal, a autorização legislativa conferida ao Executivo para remanejamento de dotações orçamentárias não foi plena, mas restrita à 25% do total do orçamento, nos termos do art. 43 da Lei 4.320/64.

A autorização contida na redação originária da lei era restrita e se justificava pela desnecessidade de se aprovar lei formal para se empreender modificações pontuais no orçamento, que não demandam maior complexidade no exame da conveniência e adequação ao interesse público. De maneira oposta, a redação do Parágrafo Único do art. 8º da Lei 7.504/23 se caracteriza como materialmente inconstitucional e sua permanência acabará por engessar a atividade administrativa.

Constata-se, pois, que tanto a autorização para abertura de crédito suplementar como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria para outra ou de um órgão para outro, devem obedecer aos requisitos traçados na Constituição Federal e na Constituição Estadual, no PPA e na LDO, além das disposições pertinentes da Lei Federal n. 4.320/1964 (arts. 7º; 40 e seguintes) e da Lei Complementar n. 101/2000 (arts. 4º a 7º), sob pena de a Câmara extrapolar suas funções e incorrer em inconstitucionalidade e ilegalidade.

Assim, o dispositivo objeto de emenda parlamentar contraria o interesse público pois, além de afrontar o disposto na Lei Orgânica, na lei federal e na norma constitucional, tem o condão de provocar dúvidas em sua aplicação em evidente violação ao Princípio da Separação dos Poderes



o que, conseqüentemente, acaba por engessar a atividade administrativa e financeira do Poder Executivo.

No que tange ao art. 10, este foi objeto de emenda modificativa quanto ao inciso IV e emendas aditivas referentes aos incisos XIII, XIV, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII; ao § 1º e seus incisos I e II, além do § 2º, in verbis:

Art. 10. A proposta orçamentária do Município para 2024 será elaborada e sua respectiva execução será realizada, considerando:

- I - a ampliação da participação social a qual será dada ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos, de acesso ao público incentivando a participação popular através de audiências públicas com informações relativas a cada etapa da elaboração e discussão do orçamento, conforme com art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000;
- II - a transparência e responsabilidade na gestão fiscal, consoante ao disposto na Lei Complementar nº 131, de 2009, que altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- III - promover na gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional a eficiência e efetividade no provimento de bens e serviços públicos à sociedade, desenvolvendo políticas públicas nas áreas de Saúde com ampliação de serviços básicos de atendimento, na Educação com ações de melhorias físicas, ampliação e modernização nas unidades escolares e no Transporte com ampliação da infraestrutura da mobilidade urbana, moradia e assistência social;
- IV - desenvolvimento de políticas sociais voltadas para Vulnerabilidade Social e Habitação reduzindo as desigualdades e disparidades sociais;
- V - o fortalecimento do turismo, a preservação do patrimônio histórico material e imaterial e a valorização da diversidade cultural e identidade municipal;
- VI - a preservação do meio ambiente, o incentivo à agricultura familiar, produção sustentável e a destinação adequada dos resíduos sólidos;
- VII - o resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis;
- VIII - os direitos humanos com redução das desigualdades sociais, étnico-racial e de gênero;
- IX - a criação de um ambiente propício à geração de empregos e negócios, levando em consideração a Política Municipal de Economia Solidária;
- X - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia;
- XI - articulação, cooperação e parceria com a União, o Estado e a iniciativa privada, visando especialmente o investimento e fomento nas políticas públicas relacionadas com as metas e prioridades da Administração Municipal;
- XII - as diretrizes discutidas nos Conselhos de Direitos e Deliberativos de Políticas Públicas;
- XIII - a concessão de incentivo fiscal para o financiamento de projetos esportivos e de lazer com fulcro na Lei Municipal nº 7.383, de 02 de maio de 2023;
- XIV - a instituição do Banco Municipal de Aparelhos Auditivos, Próteses Mamárias, Ortopédicas e Oculares do Município de São Luís, com fundamento na Lei Municipal 7.032, de 19 de julho de 2022;
- XV - a garantia da aplicabilidade da Lei Municipal de número 492, de 06 de março de 2016, que institui a gratuidade temporária no sistema de transporte público coletivo no Município de São Luís para mulheres vítimas de violência doméstica, e dá outras providências;



XVI - prevenir a violência com a promoção da cultura de paz;

XVII – a promoção de políticas públicas para saúde e bem-estar animal, com foco em castração e controle de zoonoses;

XVIII - o fomento à construção de escolas no ensino fundamental, na circunscrição administrativa de número 05 (cinco), do anexo da Lei Municipal 5.961 de 30 de abril de 2015;

XIX - a garantia de fomento para a implantação de um terminal rodoviário nos bairros da Divinéia, Cidade Operária e Anjo da guarda;

XX - a manutenção do sistema de ensino nas escolas da rede municipal de São Luís;

XXI – seja incluído fomento para criação de um VLT;

XXII – o fomento a construção de Mercado Municipal, na circunscrição administrativa de número 05 (cinco), do anexo da Lei Municipal Nº 5.961, de 30 de abril de 2015;

XXIII – o fomento à construção de Praça Pública Municipal, na circunscrição administrativa de número 05 (cinco), do anexo da Lei Municipal Nº 5.961, de 30 de abril de 2015;

XXIV – o fomento à construção de uma Quadra Poliesportiva, na circunscrição administrativa de número 06 (seis) no bairro Vila São Luís, do anexo da Lei Municipal 5.961 de 30 de abril de 2015;

XXV – o fomento à construção de uma Creche, na circunscrição administrativa de número 06 (seis) no bairro Itaqui Bacanga, do anexo da Lei Municipal 5.961 de 30 de abril de 2015;

XXVI – a garantia da aplicabilidade da Lei Municipal de número 6.731, de 11 de março de 2020, que dispõe sobre a criação da Central de Intérpretes da Língua Brasileira de Sinais – Libras e Guias-Intérpretes para pessoas com deficiência auditiva, no âmbito do Município de São Luís;

XXVII - a garantia do 13º salário dos contratados temporários da Secretaria Municipal de Saúde, com fulcro no parágrafo 2º do art. 8º da Lei Municipal de número 4.891, de 26 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a gratificação natalina do contratado.

§ 1º Para assegurar a transparência e a ampla participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, o Poder Executivo promoverá consultas públicas:

I – por meio da internet, para os munícipes em geral que possuam acesso à internet;

II - de forma semipresencial nas comunidades da Zona Rural e demais localidades com desigualdade de conectividade, por meio de estruturas administrativas do Município como Subprefeituras e escolas da Rede Municipal que possuam computadores e acesso à internet que possibilitem maior participação dos munícipes na elaboração do orçamento, de tal modo que o referido processo não incorra em novas despesas.

§ 2º No mesmo dia, em tempo real, em que for enviada e encaminhada a Proposta Orçamentária (LOA 2024), à Câmara Municipal, fica o Poder Executivo obrigado a publicar em sua página oficial na internet, em www.saoluis.ma.gov.br, cópia integral, com o inteiro teor tal qual entregue à Câmara Municipal, bem como seus anexos, a base de dados do orçamento público do exercício e dos três (3) anos anteriores, agregando todas as suas variáveis:

I - órgão;

II - função;

III - programa;

IV - projeto, atividade e operação especial;

V - categoria econômica;



VI - fonte de recurso.

§ 3º A Lei Orçamentária de 2024 e seus anexos serão publicados no Diário Oficial do Município e divulgados na Internet, na página oficial da Prefeitura.

Os dispositivos mencionados e acima destacados, mais uma vez, constituem matéria estranha à LDO, conforme já demonstrado e com fundamento no art. 165 da CF/88. Assim, vale repetir que o papel de emendar, atribuído aos legisladores é fundamental para efetivação do papel do Legislativo, deve respeitar o objeto, a matéria tratada que lhe foi apresentada, não podendo inovar no objeto da proposição. Ao extrapolar o objeto da LDO, extrapola-se também o papel do legislador, em evidente afronta ao Princípio da Separação dos Poderes.

Não fosse isso suficiente, resta evidenciado o aumento de despesa com as modificações introduzidas nos dispositivos ora impugnados, violando o poder de emenda conferido ao Poder Legislativo.

Nesse sentido é o entendimento remansoso da jurisprudência:

(...) 2.1.1. O STF, no RE 745811 RG (Tema 686), com repercussão geral reconhecida, manifestou-se no sentido de que a edição de normas alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos está reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e eventual emenda parlamentar tratando da matéria está eivada de vício formal, sendo, portanto, inconstitucional. 2.2. Ainda que assim não fosse, o art. 72, I, da LODF estipula que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal. 2.3. Não se está a tolher o poder de emenda do Legislativo, porém, apesar de deter competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, existem alguns limites constitucionais que devem ser observados: as emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo não poderão acarretar aumento de despesa pública e deverão observar a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial. (...) 2.5. Ao regular matéria com influência no orçamento do Poder Executivo, verifica-se que o dispositivo legal impugnado também apresenta vício material de inconstitucionalidade, por violação à separação dos poderes e à reserva da Administração. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Distrital nº 7.160/2022, com efeitos ex tunc. (Acórdão 1740742, 07379402020228070000, Relator: ALFEU MACHADO, Conselho Especial, data de julgamento: 15/8/2023, publicado no PJe: 17/8/2023. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

O Supremo Tribunal Federal caminha no mesmo sentido:

(...) 1. A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial” (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004). 2. Emenda parlamentar apresentada extrapolou o domínio temático da proposição original apresentada pelo Poder Executivo. A questão tratada na proposta original enviada à Assembleia local tinha como escopo adequar o teto remuneratório dos servidores públicos estaduais ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, matéria essa que, conforme o art.



61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, seria da iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo.

3. Possui eficácia imediata a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, inclusive para período anterior à promulgação da EC 41/2003. Entendimento firmado em sede de repercussão geral. Temas 480 e 257. 4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5087, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 18-09-2020 PUBLIC 21-09-2020)

É importante frisar que as emendas parlamentares à LDO se submetem à limitação temporal para apresentação à Comissão Parlamentar e à obrigatoriedade de guardar pertinência lógica com a proposição principal e observar a técnica legislativa. Isso porque o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) já foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Vereadores e aguarda a devida apreciação e votação, de modo que os dispositivos acima transcritos, fruto de emendas parlamentares, estão em dissonância e incompatíveis com a LDO e com a LOA.

No que tange ao inciso IV do art. 10, deve ser ressaltado que as políticas sociais se voltam ao combate das vulnerabilidades, sejam elas sociais ou de habitação e o artigo modificado acaba por prever justamente o contrário.

Os incisos XIII e XIV não guardam qualquer relação de pertinência temática com a matéria da LDO, pela qual deixam de atender aos requisitos da LC 95/98, como clareza e precisão, prejudicando o seu entendimento.

O teor do inciso XXVI, por sua vez, também desborda dos limites legais impostos à LDO (previsão de receita fixação de despesa) que, segundo a inteligência constitucional, devem ser feitas em lei de diretrizes orçamentárias.

Ao lado da inconstitucionalidade evidenciada pela tratativa de temas externos aos que dizem respeito à LDO, chama a atenção a redação dos incisos XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXIV e XXVI do art. 10. Tais dispositivos dispõem sobre recursos a serem assegurados especificamente às circunscrições administrativas de números 05 (cinco) e 06 (seis) e aos bairros da Divinéia, Cidade Operária e Anjo da Guarda. Trata-se de dispositivos de iniciativa parlamentar e que, à toda evidência, geram aumento de despesa, o que não se admite sob nenhuma circunstância, conforme amplamente demonstrado.

Por fim, relativamente ao art. 10, o inciso XXVII e seu § 1º com seus incisos I e II e o § 2º, que trata sobre a “garantia de 13º salário dos contratados temporários da Secretaria Municipal de Saúde”, há que se advertir, mais uma vez, em seara constitucional, a incompatibilidade com a matéria a ser tratada na LDO além de gerar despesa sem indicar a respectiva fonte de custeio. Ademais, o inciso I, como desdobramento do §1º do art. 10, não guarda qualquer relação de pertinência com o tema principal, mais uma vez violando a técnica prevista na LC 95/98.

O §2º do art. 10, por seu turno, se concretiza em evidente incompatibilidade temporal, senão vejamos.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, deve ser encaminhada ao Legislativo até o dia 15 de abril de cada exercício.

Como a LOA já foi encaminhada e aguarda apreciação, a determinação imposta ao Poder Executivo na LDO, ora publicada, que estabelece a obrigatoriedade de publicação em sítio



eletrônico, em tempo real, da tramitação da LOA, resta fulminada pela preclusão consumativa, tendo em vista que o Poder Executivo, cumprindo com sua obrigação constitucional, enviou a LOA ao Legislativo em observância ao prazo constitucionalmente previsto, cujo termo final ocorreu em 31 de agosto. Em outras palavras, a redação do dispositivo em debate foi encaminhada ao Executivo em 11/10/2023, muito posterior ao envio da LOA à Câmara Municipal de São Luís.

A alínea “a” do § 1º do art. 11 padece de inconstitucionalidade formal em razão de vício de iniciativa, visto que se origina de proposição de autoria de membro do Legislativo que impõe o pagamento de emenda parlamentar em prazo determinado, o que configura indevida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo. A despesa pública é inerente ao Poder Executivo, conhecedor das disponibilidades do tesouro e responsável pela execução orçamentária, na forma da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Maranhão.

Em que pese a Lei Municipal ter sido de iniciativa do Poder Executivo, o dispositivo impugnado foi fruto de emenda parlamentar, evidenciando o flagrante vício de iniciativa, traduzido em inconstitucionalidade formal, uma vez que a modificação tratou de temática pertinente à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 158, II, da Constituição do Estado do Maranhão.

Com efeito, o texto legal impugnado, a partir da emenda modificativa implementada pelo Poder Legislativo, passou a afrontar diretamente o art. 158, incisos II e IV da Constituição do Estado do Maranhão, que tratam da iniciativa legislativa do Prefeito Municipal e sua prerrogativa de dispor sobre a estrutura, atribuições e funcionamento dos órgãos municipais.

Por fim, e não menos importante, os artigos 20, 21, 22, 23, 24, 26, 31 e § 2º do art. 53 da Lei XXXXX afrontam diretamente o art. 2º da CF/88 e os artigos 6º e 142 da Constituição do Estado, incorrendo em grave ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, e ao Princípio da Isonomia, previsto no art. 5º da Carta Magna, estes últimos se tratando de normas de reprodução obrigatória e aplicáveis por simetria a todas as esferas federativas (respeitadas as peculiaridades quanto à inexistência de Poder Judiciário municipal):

Art. 142, Constituição Estadual - São Poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo, representado pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

(...)

Art. 2º, Constituição Federal de 1988 - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

A Lei Orgânica do Município de São Luís, em seu art. 93, III, determina a competência ao Prefeito para expedir regulamentos para a fiel execução das leis aprovadas pela Câmara.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou reiteradas vezes no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade da imposição de autorização prévia do Poder Legislativo em casos nos quais, constitucionalmente, a atuação é reservada ao Poder Executivo, in verbis:



Condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembleia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição. (ADI 3.252 MC, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-4-2005, P, DJE de 24-10-2008.)

As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. (ADI 4.102, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, P, DJE de 10-2-2015.)

O Sistema de Freio e Contrapesos se constitui no controle exercido pelo próprio Poder por meio da autonomia para o exercício da sua função, sendo controlado também pelos demais Poderes. O objetivo deste sistema é, para além de evitar os abusos, alcançar a independência entre os Poderes.

Assim sendo, restando devidamente demonstrado que o texto legal impugnado violou os artigos 6º; 47, §3º; 136, §2º e 142, da Constituição do Estado do Maranhão e os artigos 2º; 66, §6º e 165, §2º, da Constituição Federal de 1988 (de observância obrigatória e aplicáveis por simetria), deve ser julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para reconhecer a inconstitucionalidade parcial da Lei 7.504/23, especificamente quanto aos seguintes dispositivos: parágrafos 2º a 8º do art. 2º; art. 8º; incisos IV, XIII, XIV, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI e XXVII com respectivos parágrafos e incisos do art. 10; alínea “a” do § 1º do art. 11; artigos 20, 21, 22, 23, 24, 26, 31 e § 2º do art. 53.

Quismas arraigados como “EMENDAS QUE DESVIRTUAM A NATUREZA DA LDO E A TORNA INCOMPATIVEL COM O PPA E A LOA. AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO.”

Remexendo alguns livros na minha biblioteca da época da Faculdade de Direito na UFMA, e sendo utilizado já algumas vezes, o livro de Sacha Calmon, um encanto jurídico-constitucional, essa será utilizada no desenvolvimento desta decisão. E agradeço, especialmente, aquele que passou seus conhecimentos profundos em Direito Constitucional, o meu querido e saudoso Professor JOSÉ RICARDO AROSO, que fez a indicação do referido livro in Controle da Constitucionalidade das Leis e do Poder de Tributar na Constituição de 1988, a seguir:

Em razão da estrutura federal do Brasil, os Estados-Membros são dotados de Constituições. As leis estaduais e municipais devem submissão às Constituições respectivas, sob pena de não o fazendo serem increpadas de inválidas (invalidez formal e material).

[...] Pois bem, se a Constituição dos Estados, leis estaduais e municipais, bem como atos normativos estaduais e municipais malferirem a Constituição Federal, a competência para resolver a questão é do Supremo Tribunal Federal.

Do mesmo modo, por derivação lógica, se a Constituição Estadual repetir norma já constante da Constituição Federal a transgressão da mesma implica em dupla inconstitucionalidade, devendo dirimir o conflito o Supremo Tribunal Federal.

Somente quando a Constituição Estadual é atingida em sua normatividade autônoma, a competência para apreciar a inconstitucionalidade é do Tribunal de Justiça do Estado-Membro. Esta é a melhor solução para resolver a chamada inconstitucionalidade reflexa, ou seja, a



arguição direta de inconstitucionalidade por ferir a lei ou ato normativo dispositivo da Lei Maior, repetido numa Constituição Estadual, resguardando-se a uniformidade da interpretação da Constituição Federal.

Continua, o Mestre SACHA CALMON quando faz a citação até então advogada, a competentíssima Ministra CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA da atual composição do STF., e recorde de inúmeras citações nas minhas decisões (latu sensu) quando juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública da Capital e, comprovação pelo livro lançado nos idos de 2003, denominado Decisões antecipatórias, Cautelares, Liminares e Sentenças, pela Editora Edições Ciência Jurídica, a seguir:

“Embora a Constituição de 1988, diversamente do que antes se continha no Direito Brasileiro, tenha estabelecido a ação direta no plano estadual, conforme acima acentuado, e firmado a competência dos Tribunais de Justiça ou de seus órgãos especiais para julgá-la, entregou-lhes apenas a competência para conhecer e julgar as ações diretas, nas quais se coloque a exame lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual.” (p. 208/209 e 210, ano 1993, Editora DEL REY.)

Centrou toda a narrativa na competência do Tribunal de Justiça, e na inobservância de regras deitadas no tatame da Bíblia Republicana Estadual. Cita o Mestre Paulo Bonavides quando ao controle formal, o nosso RUI BARBOSA “um poder de hermenêutica e não um poder de legislação.” (Trabalhos Jurídicos, in obras Seletas de Rui Barbosa, p. 83). Em verdade, o controle formal “é, por excelência, um controle estritamente jurídico. Confere ao órgão que o exerce a competência de examinar se as leis foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas, se a regra normativa não fere uma competência deferida constitucionalmente a um dos poderes, enfim, se a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais desses poderes, bem como dos ordenamentos estatais respectivos, como sói acontecer nos sistemas de organização federativa do Estado.”

Em verdade, a feição do controle é puramente técnica. É que o controle como afirma PAULO BONAVIDES é subjetivo. E serve para averiguação da observância e regularidade das competências e normas. E permitindo um olhar de lince, o equilíbrio formatado em uma balança de igualdade entre os poderes envolvidos.

É o fiscalizar com profundidade subjetiva se as formas constitucionais estaduais foram atendidas em sua plenitude, com a eficiência da exegese de não permitir o julgador, o desrespeito à forma em vigor. Com leitura profunda de não deixar que o poder municipal exceda sua competência. (Curso de Direito Constitucional, PAULO BONAVIDES, p. 304, ano 29ª edição atualizada, ano 2014, MALHEIROS EDITORES).

O controle material é definido pelo Ministro Barroso A inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou ato normativo e a Constituição. (LUIS ROBERTO BARROSO, o Controle de Constitucionalidade, 3ª edição, ano 2008, p. 29, Editora Saraiva.)

Os dois vícios podem conviver!!! O controle hic et nunc realizado diante das inobservâncias das normas estaduais e municipais. O desvio flagrante nos dois aspectos: formal; material.



A categoria adotada por este relator é quanto ao controle posteriori ou também conhecido como repressivo. E a inicial narrou toda fase das normas e artigos violadores da Carta Estadual. Gravíssimas incisões das normas perante a realidade social. O Poder Legislativo Municipal ultrapassou as regras deitadas na Carta Estadual. E no próprio Regramento interno do Legislativo Municipal.

Ensina ANDRÉ DEL NEGRI, a seguir:

Conclui-se, portanto, que, no Estado de Direito Democrático, com as conquistas processuais já consolidadas na Constituição, interessa aos cidadãos (toda sociedade) que a lei seja produto de um Procedimento realizado em contraditório, ampla defesa e em simétrica paridade aberta a todos de tal modo a permitir a qualquer do povo a fiscalização processual de constitucionalidade dos Procedimentos legiferantes.”(Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo. Teoria da legitimidade democrática, 2ª edição revista e ampliada, p. 148, ano 2008, Editora Fórum).

Pois bem. Não é no momento da produção legislativa. É que ao levar em prática os atos de competência dos legisladores, o cidadão quer cumprimento das normas diante dos regramentos tidos Constitucionais Estaduais e no âmbito das garantias constitucionais deitadas na peça fundamental da Bíblia Republicana Constitucional.

As ligaduras devem atender processo legislativo-procedimento – desenvolvimento diante do devido process of law,- técnica processual e condensados na Teoria Geral do Processo.

ANDRÉ DEL NEGRI cita o não menos conhecido e competente AROLDO PLÍNIO GONÇALVES, in verbis:

O Processo, como Procedimento que é, com a especificidade do contraditório, tem a sua validade condicionada à regularidade dos atos que nele se realizam e esta depende dos elementos de cada ato, considerado em sua particularidade, e da observância de seus pressupostos, que são as condições prévias para sua regular existência.”(obra cit. p. 149).

E aqui não é buscar e entrar na matéria interna corporis do Legislativo Municipal. É que acima do seu regramento interno, o legislador estadual inseriu normas e princípios, e esses princípios acusam inconstitucionalidades apontadas pelo Prefeito Municipal de São Luis. Não se trata aqui de colocar em uma bolha eficiente de alumínio o sistema de regramento do Legislativo Municipal. E nem de “Amparado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos afirma “impossibilidade de se fiscalizar as normas regimentais”. (obra acima cit. p. 166). Ou que as normas internas do Poder Legislativo são imunes ao controle do Poder Judiciário. E só o parlamento municipal pode exercer uma livre interpretação.

O que o controle do Judiciário aqui trabalha é quanto inobservância do procedimento realizado e incisões em inúmeras normas e federais como por exemplo a 4320/64. Por isso, exercendo o controle a posteriori, o Judiciário de segundo grau desenvolve o raciocínio lógico dentro do procedimento legiferante exercido em uma sessão para aprovação matéria de Direito Financeiro como p. exemplo no PPA e LDO. E outras imperfeições dentro de todo o Sistema Orçamentário para o exercício de 2024.

O texto da Carta Estadual deve ser cumprido. E se atos procedimentais foram realizados com deficiência aos princípios do contraditório, da simétrica, da simultânea paridade de armas, entre



os legisladores municipais, o judiciário será o restaurador no sentido de fazer vingar o Estado Democrático de Direito.

E ainda não se pode falar de matéria interna corporis. É que ela apenas fica imune diante do processo legislativo para produção de uma norma. Depois a matéria pode sofrer o processo de sindicabilidade. Criei as situações que afastam a matéria interna do Legislativo Municipal de São Luís, a saber:

Ponto 1: Intervenção do Poder Judiciário e Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição

Nossa jurisprudência consolidada reforça que o Judiciário pode intervir em questões envolvendo ilegalidades no processo legislativo. Já com a lei aprovada e em andamento na realidade social. Sedimenta o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição deitado no tatame da Bíblia Republicana Constitucional.

Ponto 2: Princípio da Separação dos Poderes e Autonomia Legislativa

Não há afronta à separação dos poderes quando o Judiciário atua para evitar o descumprimento do Regimento Interno ou da Lei Orgânica da Câmara. A autonomia legislativa não permite ações contrárias às suas próprias normas, evitando insegurança jurídica.

Ponto 3: Competência Interpretativa e Violência à Norma Regimental

Embora o Legislativo tenha a prerrogativa de interpretar suas normas internas, isso não legitima violações às mesmas. A intervenção judicial é válida para corrigir quiasmas diretos, assegurando legalidade e devido processo legal.

Ponto 4: Limites à Intervenção Jurisdicional e Princípio do Devido Processo Legal

A intervenção do Judiciário nas deliberações legislativas (Feitura do projeto de lei) é restrita a transgressões diretas à Constituição, preservando o devido processo legal e normas especiais que regem o processo legislativo. Esta é a forma antecessora ao legislador feitor da norma.

Ponto 5: Observância ao Princípio da Legalidade e do Devido Processo Legal

A não observância dos limites legais pelos órgãos legislativos torna ilícitos seus atos, mesmo que discricionários, devendo respeitar o princípio da legalidade, fundamental para a Administração Pública. Deve-se entender norma já enraizada dentro da organicidade do artigo 59 da Bíblia Republicana Constitucional.

Ponto 6: Princípio da Simetria e Observância das Disposições Constitucionais

Estados e Municípios devem obedecer aos princípios constitucionais relativos ao processo legislativo, assegurando uniformidade mediante o princípio da simetria.

Ponto 7: Limites da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e Sindicabilidade

A ADI serve para extrair da realidade social, o fator ou ícone que foge as regras naturais do devido processo legal. O Princípio da sindicabilidade permite ao Judiciário visualizar quebras as normas regimentais e aquelas expressas nas Leis Orgânicas Municipais.

Ponto 8: Taxatividade quanto aos Princípios e Ausência de Interferência aos Poderes Estabelecidos

A jurisprudência do STF reforça a taxatividade dos princípios constitucionais, sem ativismo e interferência indevida nos poderes estabelecidos. Prosseguir com a tramitação do processo para análise das questões apresentadas pelas partes, considerando a necessidade de intervenção judicial diante das supostas violações normativas.



Ora, se a norma primária é produzida diante do Devido Processo Legislativo, esta deve atender ao Estado Democrático de Direito. Caso o desvio procedimental de qualquer ato público para apreciação de qualquer matéria, o legislador praticará incisões aos princípios INSTITUTIVOS E INFORMATIVOS do Processo. Assim, o Judiciário poderá apreciar diante do “conceito paradigmático atual, nenhum ato poderá ficar imune à fiscalidade irrestrita de sua constitucionalidade e legitimidade pelo Devido Processo Constitucional (Devido Processo Legislativo e Legal).(obra cit 168).

ANDRÉ DEL NEGRI, com sapiência adota as três posturas: hermenêutica; exegese; e interpretação, a seguir:

Dessa forma, a denominada questão interna corporis deve sofrer uma releitura constitucional, não podendo escapar à apreciação do Judiciário (art. 5º, XXXV, CB/88), a partir do instante em que houver afronta aos princípios constitucionais institutivos e informadores do Processo. Neste sentido, os Regimentos Internos das Casas Parlamentares, se ocasionarem eventualmente lesão a direito fundamental ou dano efetivo ou potencial aos direitos processuais constitucionais (contraditório e a simétrica e simultânea paridade), jamais podem ficar imunes ao controle amplo e irrestrito de constitucionalidade(difuso). É na temática da democracia que se desenvolve a possibilidade de fiscalização continuada pelo povo, desde a produção da lei (controle preventivo), até sua aplicação (controle repressivo).(p. 169)

E hic et nunc, o controle difuso pode ser exercido diante da produção da norma e em vigor. É que só em caso de análise do projeto de lei. Não é o caso!!! No MS nº 24.138-1/DF., o STF., em 2003, decidiu que não cabe o controle preventivo-jurisdicional de projeto de lei. Diz o ANDRÉ DEL NEGRI “ [...] sendo que somente se pode falar em controle de constitucionalidade jurisdicional depois da lei ou emenda já editada e em vigor(controle repressivo de constitucionalidade), na modalidade concentrada ou difusa. (p. 171)

Assim, o controle difuso é possível acolmatado da medida cautelar requerida.

Sobre o controle difuso de constitucionalidade, transcrevo as precisas lições de Thiago Fernandes Boverio, in verbis:

Criado pelo Chief Justice Marshall, da Suprema Corte Americana, no afamado caso Madison versus Marbury, em 1803, o controle difuso se caracteriza pela permissão a todo e qualquer juiz ou tribunal se pronunciar sobre a aplicabilidade da lei invocada em face da Constituição Federal, tendo por parâmetro o caso em análise.

Mediante o controle difuso de constitucionalidade, o julgador poderá verificar, no caso concreto, se a restrição de direitos impingida ao cidadão constitui o meio mais razoável ao objetivo visado pela norma. Outro fator que também pode ser notado pelo julgador, ao apreciar determinado caso, é a injustificada disparidade das consequências surtidas pela subsunção da lei ao caso em face das garantias fundamentais do indivíduo.

A ponderação entre princípios constitucionais é tarefa das mais difíceis e significativas à manutenção da ordem constitucional justa, coesa e equitativa. Daí a enorme responsabilidade do Poder Judiciário, ao assumir o controle da constitucionalidade de leis restritivas de direitos e ao solucionar tensões entre direitos fundamentais colidentes em cada caso jurisdionalizado.



[...]

Diferentemente do controle concentrado, que é exercido exclusivamente pelo Supremo Tribunal, a constitucionalidade de uma lei pode ser verificada incidentalmente no caso concreto e em qualquer instância, tendo por objeto a incidência da norma especificamente ao caso apresentado e as suas consequências aos litigantes envolvidos.

[...]

O Doutrinador e Ministro Gilmar Ferreira Mendes destaca que a decisão proferida em controle incidental serve para avaliar ou não a aplicação da norma no caso litigioso. Verifica-se a constitucionalidade da regra apenas para aquele determinado conflito, decidindo-se sobre a incidência ou não da lei e seus efeitos. Demais disso, ao citar trecho da obra de Lúcio Bittencourt, sua doutrina ensina “sempre que, legitimamente, o exame da constitucionalidade se apresente. Útil ou conveniente para a decisão da causa, não devem os tribunais fugir à tese” .

Portanto, nos casos de exame difuso, a declaração de inconstitucionalidade feita pelo magistrado não opera sobre o objeto da causa, conforme identifica Alexandre de Moraes²⁶: “Nesta via [controle difuso], o que é outorgado ao interessado é obter a declaração de inconstitucionalidade somente para o efeito de isentá-lo, no caso concreto, do cumprimento da lei ou ato, produzidos em desacordo com a Lei Maior. Entretanto, este ato ou lei permanecem válidos no que se refere a sua força obrigatória com relação a terceiros”. (Disponível em: <http://ibrade.org/pdf/thiago.pdf>)

Eduardo Appio leciona:

A lei ou o ato normativo que contrarie a Constituição devem ser declarados nulos e, em consequência, mister se faz haja forma de controle que permita seu expurgo do mundo jurídico, bem como regulamente seus espúrios efeitos.

A doutrina divide o sistema jurisdicional de controle da constitucionalidade em duas espécies: o concentrado, modelo austríaco, atribui a um único órgão judiciário criado para esse fim, a função de julgar a constitucionalidade das leis e atos normativos; o difuso, indiferentemente, permite a qualquer juiz conhecer da matéria e decidir sobre a constitucionalidade.

O Brasil, com conotações próprias, aceita o controle difuso. Seu fundamento doutrinário está, sobretudo, na afirmação de que ao juiz compete aplicar o direito ao caso em controvérsia. Ora, não tendo a norma inconstitucional validade, por desrespeito à hierarquia das leis, não é lógico que o juiz fique impedido de desconsiderar o vício. O julgamento, contudo, mantém sua limitação processual.

A jurisdição só atua no caso concreto e, em consequência, o reconhecimento da inconstitucionalidade como simples questão da lide fica restrito a seus limites objetivos e subjetivos, ou seja, só vale para aquele julgado; com força operativa inter partes. (Controle de Constitucionalidade no Brasil; 2007; Ed. Juruá – fls. 76/77)

Adotando a expressão sinônima de via de defesa da constitucionalidade das leis, Regina Maria Macedo Nery Ferrari elucida:

Neste caso, a alegação de inconstitucionalidade surge por incidente em processo judicial - podendo ser invocada no decurso de uma ação submetida à apreciação dos tribunais - sendo levantada incidentalmente e discutida na medida em que seja relevante para a solução do caso. O interessado, destarte, defende-se contra a aplicação de uma lei inconstitucional, mas este ato



normativo ou lei permanece válido em relação a terceiros, contra quem continua produzindo efeitos normais. Quando houver a declaração de inconstitucionalidade em uma via de defesa, esta é considerada apenas em relação às partes litigantes do processo que provocou a referida declaração. Em relação aos demais atingidos, ela continua válida e produtora de efeitos. A declaração não anula lei, só impede sua aplicação ao caso em tela. Pode-se concluir, portanto, com Celso Bastos afirmar que a via de defesa tem por finalidade subtrair alguém dos efeitos de uma lei inconstitucional, tornando-se, portanto, um instrumento de garantia dos direitos subjetivos do indivíduo. - (EFEITOS DA DECLARACÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE , RT, 3ª ed.. pág. 3415).

Olavo Alves Ferreira acrescenta:

O controle difuso tem como característica a potencialidade de ser encetado por qualquer juiz ou tribunal, diante de um determinado caso concreto. Este é o oposto do controle concentrado, no qual a fiscalização se concentra em um único órgão.

Impende ressaltar que não se pode confundir controle incidental com controle difuso. Há possibilidade de controle incidental no controle concentrado, como por exemplo na Ação declaratória de constitucionalidade n.º 1-1/DF. Antes de abordar o mérito da ação (constitucionalidade ou não de determinada norma), o Supremo Tribunal Federal declarou, em sede de controle incidental, a constitucionalidade da ação declaratória (prevista por Emenda Constitucional), e somente depois apreciou o mérito.

No controle incidental "a inconstitucionalidade é suscitada incidentalmente em processo que tem por objeto uma questão diferente (a situação de vantagem alegada pelo autor), constituindo, na técnica processual, uma questão prejudicial, ou seja", "questão de direito substantivo de que depende a decisão final a tomar no processo", e que fará parte da motivação do decisum, em julgamento incidenter tantum. Tal modalidade (controle incidental) difere do controle em via principal, no qual o "objeto do processo é o próprio ato arguido de inconstitucional"."

Contudo o controle difuso será sempre incidental, já que a questão principal não poderá ser a questão constitucional, sob pena de ausência de interesse de agir (ausência do requisito necessidade da tutela jurisdicional, para solucionar o mal alegado), manifestada pela inexistência de um caso concreto. (Controle de Constitucionalidade e Seus Efeitos; 2003, Ed. Forense; p. 37/39)

Em "O controle estadual de constitucionalidade de leis e atos normativos" (São Paulo: Editora Saraiva, 2005), Carlos Roberto de Alckmin Dutra destaca:

O sistema de controle de constitucionalidade americano foi forjado na prática e, como visto, sob a égide de uma Constituição que não o prevê expressamente. É reconhecida a todo e qualquer juiz a competência para, julgando um caso concreto, deixar de aplicar determinada lei, declarando-a inconstitucional; por isso é conhecido como sistema difuso. Esse sistema é também conhecido como judicial review. Extraem-se daí elementos importantes para caracterizar o sistema difuso de controle de constitucionalidade: (i) a existência de um caso concreto: o Poder Judiciário é chamado a resolver uma lide e, incidentalmente, soluciona a questão constitucional, com vistas a alcançar a decisão de mérito; (ii) a questão constitucional não é o objeto da lide e sim questão



prejudicial ao exame do mérito; (iii) a inconstitucionalidade é alegada por via de exceção, entendida em seu sentido processual amplo como qualquer meio de defesa utilizado; (iv) a decisão proferida vale apenas inter partes; portanto, (v) a lei não é extirpada do ordenamento jurídico; (vi) a inconstitucionalidade é preexistente e a decisão judicial apenas a declara; (vii) os efeitos da decisão (declaratória), portanto, retroagem à data da edição da lei (ex tunc); (viii) há repristinação de legislação anterior revogada pela lei declarada inconstitucional, aplicada no caso concreto apenas.

Vyvyany Viana Nascimento de Azevedo Gulari sintetiza: “no sistema difuso ou americano, a competência para fiscalizar a constitucionalidade das leis é reconhecida a qualquer juiz chamado a dizer o direito em um caso concreto submetido à apreciação judicial, baseando-se na função inerente a todo juiz, que é a de interpretar as leis, para aplicá-las ao caso concreto que irá julgar, e, se porventura duas leis estiverem em contraste, aplicar a prevalente. Nesta hipótese, o problema da inconstitucionalidade é resolvido no plano da interpretação das leis, bem como de sua aplicação ou não.”. (Controle de constitucionalidade. Brasília: Fortium, 2005. p. 32)

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto Barroso afirma:

Do ponto de vista subjetivo ou orgânico, o controle judicial de constitucionalidade poderá ser, em primeiro lugar, difuso. Diz-se que o controle é difuso quando se permite, a todo e qualquer juiz ou tribunal o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma norma e, conseqüentemente, sua não aplicação ao caso concreto levado ao conhecimento da corte. A origem do controle difuso é a mesma do controle judicial em geral: o caso *Marburx v. M'adison*, julgado pela Suprema Corte americana, em 1803.

De fato, naquela decisão considerou-se competência própria do Judiciário dizer o Direito, estabelecendo o sentido das leis. Sendo a Constituição uma lei, e uma lei dotada de supremacia, cabe a todos os juízes interpretá-la, inclusive negando aplicação às normas infraconstitucionais que com ela conflitem. Assim, na modalidade de controle difuso, também chamado sistema americano, todos os órgãos judiciários, inferiores ou superiores, estaduais ou federais, têm o poder e o dever de não aplicar as leis inconstitucionais nos casos levados a seu julgamento". No Brasil, o controle difuso vem desde a primeira Constituição republicana. e subsiste até hoje sem maiores alterações. Do juiz estadual recém concursado até o Presidente do Supremo Tribunal Federal, todos os órgãos judiciários têm o dever de recusar aplicação às leis incompatíveis com a Constituição.

[...]

O controle incidental de constitucionalidade é um controle exercido de modo difuso, cabendo a todos os órgãos judiciais indistintamente, tanto de primeiro como de segundo grau, bem como aos tribunais superiores. Por tratar-se de atribuição inerente ao desempenho normal da função jurisdicional, qualquer juiz ou tribunal, no ato da realização do Direito nas situações concretas que lhe são submetidas, tem o poder dever de deixar de aplicar o ato legislativo conflitante com a Constituição. Já não se discute mais, nem na doutrina nem na jurisprudência, acerca da plena legitimidade do reconhecimento da inconstitucionalidade por juiz de primeiro grau, seja estadual ou federal.

(Controle da Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 6.ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2012)



A respeito da retroatividade dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade no controle difuso, Oswaldo Luiz Palu doutrina:

O sistema difuso tem por característica a existência de partes que litigam acerca do objeto litigioso da ação; a declaração de inconstitucionalidade é sempre tomada incidenter tantum (incidentalmente), na motivação da sentença, sendo claro que a retroatividade da decisão de inconstitucionalidade é o único meio de se atender ao pedido do autor (ou do réu). [...] Não espanta que, nesse sistema, a nulidade tenha sempre caráter retroativo, o único meio de trazer efeitos práticos para as partes.

[...]

No sistema difuso, a retroatividade da decisão de inconstitucionalidade para o caso é sua nota característica.

No sistema difuso (ou incidental, ou concreto) não se conceberia a inconstitucionalidade da lei sem que retroatividade atingisse a relação jurídica em seu nascedouro.

(in Controle de constitucionalidade. Conceitos, sistemas e efeitos. 2.ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001, p. 269).

Juarez Freitas, em sua obra “o intérprete e o poder de dar vida à Constituição: preceitos de exegese constitucional” publicada na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - R. TCMG, Belo Horizonte, v. 35, n. 2, p. 15-46, abr./jun. 2000. P 43-46, fixa doze preceitos para a interpretação constitucional, os quais ora transcrevo:

- a) todo juiz, no sistema brasileiro, é, de certo modo, juiz constitucional e se afigura irrenunciável preservar, ao máximo, a coexistência pacífica e harmoniosa entre os controles difuso e concentrado de constitucionalidade;
- b) a interpretação constitucional é processo tópico-sistemático, de maneira que resulta impositivo, no exame dos casos, alcançar solução de equilíbrio entre o formalismo e o pragmatismo, evitando-se soluções unilaterais e rígidas;
- c) ao hierarquizarmos prudencialmente os princípios, as normas e os valores constitucionais, devemos fazer com que os princípios ocupem o lugar de destaque, ao mesmo tempo situando-os na base e no ápice do sistema, vale dizer, fundamento e cúpula do mesmo;
- d) o intérprete constitucional deve ser o guardião, por excelência, de uma visão proporcional dos elementos constitutivos da Carta Maior, não entendida a proporcionalidade apenas como adequação meio-fim. Proporcionalidade significa, sobretudo, que estamos obrigados a sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos;
- e) o intérprete constitucional precisa considerar, ampliativamente, o inafastável poder-dever de prestar a tutela, de sorte a facilitar, ao máximo, o acesso legítimo do jurisdicionado. Em outras palavras, trata-se de extrair os efeitos mais fundos da adoção, entre nós, do intangível sistema de jurisdição única;
- f) o intérprete constitucional deve guardar vínculo com a excelência ou otimização máxima da efetividade do discurso normativo da Carta, no que esta possui de eticamente superior, conferindo-lhe, assim, a devida coerência interna e a não menos devida eficácia social;
- g) o intérprete constitucional deve buscar uma fundamentação racional e objetiva para as suas decisões sincrônicas com o sistema, sem adotar soluções contra legem, em que pese exercer



atividade consciente e assumidamente positivadora e reconhecendo que a técnica do pensamento tópico não difere essencialmente da técnica de formação sistemática, ambas facetas do mesmo poder de hierarquizar e dar vida ao sistema, entre as várias possibilidades de sentido;

h) o intérprete constitucional deve honrar a preservação simultânea das características vitais de qualquer sistema democrático digno do nome, vale dizer, a abertura e a unidade, que implica dever de zelar pela permanência na e da mudança;

i) o intérprete constitucional deve acatar a soberania da vitalidade do sistema constitucional no presente, adotando, quando necessário e com extrema parcimônia, a técnica da exegese corretiva;

j) o intérprete constitucional precisa ter clareza de que os direitos fundamentais não devem ser apreendidos separada ou localizadamente, como se estivessem, todos, encartados no art. 5º da Constituição;

k) o intérprete constitucional, sabedor de que os princípios constitucionais jamais devem ser eliminados mutuamente, ainda quando em colisão ou contradição, cuida de conciliá-los, com maior ênfase do que aquela dedicada às regras, que são declaradas inconstitucionais, em regra, com a pronúncia de nulidade;

l) o intérprete constitucional somente pode declarar a inconstitucionalidade (material ou formal) quando frisante e manifestamente configurada juridicamente. Dito de outro modo, deve concretizar o Direito, preservando a unidade substancial e formal do sistema em sua juridicidade. Ressalto que, a Constituição Federal, por meio de seu art. 97, estabelece a denominada Reserva de Plenário para a validade da declaração de inconstitucionalidade nos órgãos colegiados, exigindo a maioria absoluta de votos dos membros ou órgão especial (“**Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público**”).

A Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal também trata do controle difuso ao dispor que:

Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta a sua incidência no todo ou em parte. (grifei)

Nesse sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. “PRÊMIO EDUCAR”. CLAUSÚLA DE RESERVA DE PLENÁRIO. VIOLAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE 10.

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme no sentido de que “viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.

2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

3. Agravo interno a que se nega provimento.



(RE 627299 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 25/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-017 DIVULG 31-01-2017 PUBLIC 01-02-2017) (grifei)

PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. ENSINO SUPERIOR. SUPLETIVO. IDADE MÍNIMA NÃO ALCANÇADA. SÚMULA STF 10. ART. 97, CF: INAPLICABILIDADE.

1. Para a caracterização de ofensa ao art. 97 da Constituição, que estabelece a reserva de plenário (full bench), é necessário que a norma aplicável à espécie seja efetivamente afastada por alegada incompatibilidade com a Constituição Federal.

2. Não incidindo a norma no caso e não tendo sido ela discutida, não se caracteriza ofensa à Súmula Vinculante 10, do Supremo Tribunal Federal.

3. O embasamento da decisão em princípios constitucionais não resulta, necessariamente, em juízo de inconstitucionalidade.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 566.502 AgR, Rel.^a Ministra ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 01.03.11, DJe-055, publicação em 24.03.11) (grifei)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSO INTERPOSTO CONTRA ACÓRDÃO DE ÓRGÃO FRACIONÁRIO QUE AFASTA A APLICAÇÃO DE ATO NORMATIVO. NÃO-ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 97 DA CB/88. **Afastar a aplicação de um ato normativo equivale a declarar sua inconstitucionalidade, devendo, pois, ser observado o preceito da reserva de plenário [CB/88, artigo 97].**

A agravante não alegou a existência desse vício. Razão suficiente para o não-provimento do recurso. Precedentes.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 595.018 AgR, Rel. Ministro EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 15.09.09, DJe-191, publicação em 09.10.09) (grifei)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE PLENÁRIO. ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. SÚMULA COM EFEITO VINCULANTE N. 10. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que afronta o art. 97 da Constituição da República a decisão de órgão fracionado de Tribunal que declara a inconstitucionalidade de lei ou afasta a sua incidência.

(RE 594.661 AgR, Rel.^a Ministra CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 30.06.09, DJe-157, publicação em 21.08.09) (grifei)

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SOCIEDADE CIVIL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS REGULAMENTADOS. ISENÇÃO CONCEDIDA PELA LEI COMPLEMENTAR 70/1991. REVOGAÇÃO PELA LEI ORDINÁRIA 9.430/1996. DEBATE A



RESPEITO DA POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR POR LEI ORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Viola a reserva de Plenário (art. 97 da Constituição) acórdão prolatado por órgão fracionário em que há declaração de inconstitucionalidade, sem amparo em anterior decisão proferida por Órgão Especial ou Plenário. Incidência da Súmula Vinculante nº 10.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AI 522.330 AgR, Rel. Ministro JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 11.11.08, DJe-241, publicação em 19.12.08) (grifei)

V — Concreção final

1. Em ação de controle difuso, reconheço os requisitos constitucionais apresentados e satisfeitos constitucionalmente diante dos ensinamentos do Ministro Luís Roberto Barroso “A jurisprudência estabeleceu, de longa data, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta: a) plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados; e d) necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.” (Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, p. 179, ano 2008, 3ª edição, Editora SARAIVA.)

2. Adiro aos argumentos bem delineados pelo requerente. Insiro-os. Aplico o sistema abreviado adotando o viés per relationem, na forma temporária.

3. Defiro a liminar para suspender temporariamente a aplicação das normas deitadas no tatame da peça inicial, a saber:

Os seguintes dispositivos da Lei Municipal nº 7.504/23: parágrafos 2º a 8º do art. 2º; art. 8º; incisos IV, XIII, XIV, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI e XXVII com respectivos parágrafos e incisos do art. 10; alínea “a” do § 1º do art. 11; e artigos 20, 21, 22, 23, 24, 26, 31 e § 2º do art. 5.

4. A medida cautelar deferida pauta-se na necessidade de preservar as regras fundamentais da Carta Estadual.

5. O Órgão Especial, por votação unânime, referendou o deferimento da medida cautelar, nos termos do voto do Desembargador Relator. Acompanharam o voto do relator os Senhores Desembargadores SEBASTIÃO JOAQUIM LIMA BONFIM, SÔNIA MARIA AMARAL FERNANDES RIBEIRO, GERVÁSIO PROTÁSIO DOS SANTOS JÚNIOR, RAIMUNDO MORAES BOGÉA, FRANCISCO RONALDO MACIEL OLIVEIRA, JOSÉ GONÇALO DE SOUSA, JOSÉ JORGE FIGUEIREDO DOS ANJOS, LUIZ GONZAGA ALMEIDA FILHO, TYRONE JOSÉ SILVA, JOSÉ DE RIBAMAR CASTRO, ANGELA MARIA MORAES SALAZAR, RAIMUNDO JOSÉ BARROS DE SOUSA, VICENTE DE PAULA GOMES DE CASTRO, JOSÉ LUIZ OLIVEIRA DE ALMEIDA, JOSÉ DE RIBAMAR FRÓZ SOBRINHO, MARIA DAS GRAÇAS DE CASTRO DUARTE MENDES, CLEONES CARVALHO CUNHA, JAMIL DE MIRANDA GEDEON NETO e PAULO SÉRGIO VELTEN PEREIRA.

Ausentes os Senhores Desembargadores LOURIVAL DE JESUS SEREJO SOUSA e NELMA CELESTE SOUZA SILVA SARNEY COSTA. Impedimento do Senhor Desembargador JOSÉ



JOAQUIM FIGUEIREDO DOS ANJOS (art. 50 do RITJMA).

A requerida tomou conhecimento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, pelo prazo de cinco dias e permaneceu em inerte.

6. Em virtude da delicadeza da questão constitucional suscitada, determino, pela segunda vez, a comunicação formal à autoridade nominada como requerida. E o visor é para o enriquecimento do debate jurídico antes da apreciação definitiva pelo Plenário do Órgão Especial deste eg. Tribunal de Justiça. O Senhor Secretário possibilitará abertura de prazo para apresentação de defesa ao requerido. Prazo regimental.

7. O Senhor Secretário deverá comunicar dia e hora para apreciação da liminar e viabilizará sustentação oral aos representantes judiciais. Prazo deitado no tatame do RITJMA.

8. Ciência as partes. O Senhor Secretário poderá utilizar todos os meios disponíveis tecnológicos disponíveis e outros necessários para melhor consecução do conhecimento das partes envolvidas na presente Ação Constitucional.

9. Ao MPE., na missão de Fiscal do Estado Democrático de acordo com o artigo 127 da Bíblia Republicana Constitucional. Prazo regimental.

10. O Senhor Secretário deverá disponibilizar pelos e-mails oficiais as Senhoras Desembargadoras e aos Senhores Desembargadores. E ao MPE.

11. Publicações normatizadas pelo Conselho Nacional de Justiça.

12. São Luís, a data registrada no sistema.

Desembargador Marcelo Carvalho Silva

Relator

DECISÃO

Por meio das petições de Id. 32586584 e 32586588, o Município de São Luís, por sua Procuradoria-Geral, e a Câmara Municipal de São Luís, requerem, em concordância, o agendamento da Sessão Extraordinária para apreciação da Mensagem nº 15/2023, que trata da Proposta de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2024.

Em data 15.01.2024, em razão da manifestação da parte requerente, in casu, o prefeito do Município de São Luís, dr. Eduardo Braide, analisei a questão e decidi pela suspensão de uma Sessão da Câmara Municipal de São Luís, em razão da LOA.

Faço a transcrição da decisão, in verbis:

Os fatos narrados na petição atravessada pelo Prefeito Municipal, ora autoridade requerente, dr. Eduardo Braide, são gravíssimos! Cria uma figura que, até então no direito constitucional, não era bastante conhecida de "Fraude à Jurisdição da Corte". Vários pontos foram sinalizados na petição e alguns, neste momento, serão perfunctoriamente verificados a seguir:



1. Fatos supervenientes

O art. 493 e seu parágrafo do Código Fux diz o seguinte:

“Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão. Parágrafo único. Se constatar de ofício o fato novo, o juiz ouvirá as partes sobre ele antes de decidir”.

Não verifico fato superveniente. A Lei, a meu ver, continua em vigor. E se continua em vigor, atende o que diz a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro no artigo 2º que diz: " Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue".

Não há viabilidade, ainda que estejam no mesmo patamar constitucionalmente reconhecida pelo STF e pela doutrina, uma Lei pronta e acabada ser revogada por um Decreto Legislativo.

Nesse passo, atenderei apenas para efeito dialético, a resposta do Presidente da Câmara de deputados de São Luís, depois de devidamente intimado por oficial de justiça, o prazo de 5 (cinco) dias para apresentação de sua defesa diante da petição elaborada pela Procuradora Geral do Município, dra. Valdelia Campos da Silva Araújo.

2. Perda do objeto

O Tribunal de Justiça analisou a questão apresentada por mim, e ratificou a suspensão de alguns artigos como inconstitucionais, e esta matéria não incidiu quanto a nova apreciação da Câmara pela votação nominal à perda do objeto.

O Código Fux mudou toda a estrutura para o conhecimento da ação, e o seu artigo 17 traz o interesse e a legitimidade. É o que quer o requerente, in casu, o prefeito Municipal de São Luís, que a questão seja resolvida no mérito, e o mérito ainda não foi objeto de apreciação pelo Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Maranhão. Essa é toda a linha doutrinária de Lênio Streck e outros, Cristiano Imhof, Marinoni e julgados recentes dos Tribunais-pátrios.

3. Súmula 473 do STF

Este item, pelo que aprendi na Universidade Federal do Ceará, sendo aluno de Rilda Saraiva e Paulo Bonavides, jamais a Súmula 473 poderá ou poderia ser utilizada para anular ou revogar Lei, Processo Legislativo ou,



introspectivamente, dentro do processo legislativo, um rito que é essencial no Estado Democrático de Direito para assegurar ao cidadão que as Leis podem ser anuladas ou revogadas diante do devido processo legal e dando-lhes a segurança jurídica constitucional.

A petição deitada pelo Município, trata a questão como "uma manobra para descumprir a decisão judicial emanada por este E. TJMA" e sinaliza com dois julgados do Supremo Tribunal Federal, quais sejam, a ADI 5184/AP tendo como relator o Ministro Fux, e a ADI 3306 de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. (págs. 4,5 3 6).

Aqui faço referências doutrinárias e bem destacadas pelo Ministro Luiz Fux na ADI 5184 de 30.08.2019 e que lanço na sua totalidade para conhecimento dos edis ludovicenses, a saber:

30/08/2019 PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.184 AMAPÁ

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO

AMAPA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO 547/2014 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ. ATO NORMATIVO QUE POSSUI EFEITOS GENÉRICOS E ABSTRATOS. DECRETO QUE, AO SUSTAR A VIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL, DETERMINOU A REPRISTINAÇÃO DE NORMAS ANTERIORES. INOVAÇÃO NA ORDEM JURÍDICA. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 127, § 2º, E 128, §§ 3º E 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DECRETO LEGISLATIVO QUE ANULOU A APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DE INICIATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, SUSPENDEU A VIGÊNCIA DA LEI DELE DECORRENTE (LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL) E ANULOU OS ATOS POSTERIORES NELA FUNDADOS. MATÉRIA CUJO TRATAMENTO A CONSTITUIÇÃO DE 1988 RESERVA A LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. INICIATIVA CONFERIDA AO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. DECRETO



LEGISLATIVO QUE ALTEROU A DISCIPLINA JURÍDICA DA CARREIRA DOS INTEGRANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, EM DESOBEDIÊNCIA AO ARTIGO 128, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRETENSÃO DE REALIZAÇÃO DE CONTROLE POLÍTICO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS A POSTERIORI. ATO DE NATUREZA LEGISLATIVA. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 473 DO STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE.

1. O Ministério Público é o titular da iniciativa de projeto de lei que organiza, institui atribuições e estabelece a estrutura da carreira, dispondo também sobre a forma de eleição, de composição da listra tríplice e de escolha do Procurador-Geral de Justiça, na forma do artigo 128, §§ 3º e 5º, da Constituição Federal, observados os limites traçados pelo texto constitucional e pela legislação orgânica nacional (Lei 8.625/1993).

2. A espécie normativa do decreto legislativo não é instrumento capaz de revogar ou alterar as disposições de legislação que discipline matéria constitucionalmente reservada à lei complementar, muito menos quando a essa lei a Constituição Federal limita a iniciativa legislativa. Concluído o processo legislativo, a pronúncia de inconstitucionalidade de lei ou outro ato normativo primário, ainda que fundamentada em vício formal no seu trâmite legislativo, deve se dar por meio de decisão judicial, no exercício do controle judicial e repressivo de constitucionalidade.

3. Consectariamente, o Decreto Legislativo 547/2014, ao sustar a vigência da Lei Complementar Estadual nº 79/2013 sem que houvesse a hipótese de exorbitação de poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (artigo 49, V, da CRFB/1988), tampouco sua pronúncia de inconstitucionalidade (artigo 52, X, da CRFB/1988), revelasse inconstitucional. Isso porque, a pretexto de preservar sua própria competência, o Decreto Legislativo consubstancia ato normativo modificador da disciplina jurídica da carreira dos integrantes do Ministério Público local, em desobediência às exigências estabelecidas pelo artigo 128, § 5º, da Constituição Federal.

4. O ato normativo impugnado exterioriza os elementos necessários ao cabimento da presente ação, visto que se reveste de densidade normativa primária.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada PROCEDENTE , declarando-se a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 547/2013 da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá.



A C Ó R D Ã O

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 23 a 29/8/2019, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 547/2014 da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 30 de agosto de 2019.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República, com pedido de liminar, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 547, de 3 de novembro de 2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, o qual “anula a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 0001/13-PGJ, susta imediatamente a vigência da Lei Complementar nº 079, de 27 de junho de 2013, e anula todos os atos formalizados posteriormente com embasamento na Lei Complementar nº 079/13, e dá outras providências”. Eis o teor da norma impugnada:

“Art. 1º. Fica anulada a APROVAÇÃO do Projeto de Lei Complementar nº 001/2013 – PGJ, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá, ocorrida na Sessão Ordinária realizada no dia 25 de junho de 2013, com base no que dispõe os incisos VIII e IX, do art. 95, da Constituição Estadual, combinado com o que dispõe o inciso III e IV, § 2º, do art. 131, do Regimento Interno, por irregularidade, ilegitimidade e vício formal na sua tramitação.

Art. 2º. Ficam também considerados nulos todos os Atos formalizados e praticados com embasamento na Lei Complementar nº 0079, de 27 de junho de 2013.

Art. 3º. Retorne o Projeto de Lei Complementar nº 001-2013/PGJ, a esta Casa para que sejam cumpridas todas as formalidades regimentais, e, posteriormente posto em pauta para deliberação do Plenário.

Art. 4º. Com vistas a garantir os efeitos deste Decreto, a Lei Complementar nº 0009, de 28/12/1994, e as Lei Complementares nºs 0022, de 25/03/2003;



0023, de 06/06/2003; 0030, de 15/12/2005; 0054, de 23/12/2008; 0067, de 29/12/2010; e 0068, de 21/03/2011, continuarão em pleno vigor até que a Assembleia Legislativa do Amapá adote as medidas legislativas para deliberação.

Art. 5º. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Sustenta o autor, em síntese, que “o Decreto Legislativo 547/2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, contraria os arts. 2º (independência e harmonia dos poderes); 5º, caput (proteção da segurança jurídica); 49, V (competência do Poder Legislativo para sustar atos exorbitantes do poder regulamentar ou de delegação legislativa); 66, caput (competência do Executivo para sancionar projeto de lei aprovado); 102, I (competência do Judiciário para controle concentrado de constitucionalidade); 125, § 2º (competência do Tribunal de Justiça para controle concentrado de constitucionalidade no Estado); e 128, § 5º (iniciativa de lei complementar para instituir o estatuto do Ministério Público estadual), todos da Constituição da República”.

Em análise do pedido liminar, tive por presentes os requisitos do periculum in mora e do fumus boni iuris, pelo que deferi a medida liminar, ad referendum do Plenário, para suspender a eficácia do decreto legislativo objurgado, até ulterior julgamento do mérito.

A Assembleia Legislativa do Estado do Amapá – ALEAP, ao prestar suas informações, explicita os fundamentos da edição do decreto legislativo impugnado, alegando que ele “nada mais fez que tornar sem efeito o processo legislativo, posto que eivado de vício formal insanável, invocando a possibilidade da Administração Pública rever seus atos quando eivados de vícios que o tornem ilegais, nos termos da Súmula nº 473, deste Colendo Tribunal”. Postula, ao final, a improcedência do pedido formulado na presente ação.

A Advocacia-Geral da União, em manifestação acostada aos autos, sustenta a procedência do pedido, ao argumento central de que “o Decreto Legislativo nº 547/2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, é incompatível com o artigo 128, § 5º, da Constituição Federal”.

Por fim, o Procurador-Geral da República noticia o descumprimento, na origem, da liminar concedida na presente ação e relata a existência de decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá em sentido diverso, razões pelas quais requer a “imediata cassação da decisão proferida no mandado de segurança 1683-29.2014.8.03.0000, em 5 de dezembro de 2014, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Amapá”.



É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.184 AMAPÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares. Cinge-se a controvérsia à constitucionalidade do Decreto Legislativo 547, de 3 de novembro de 2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, o qual anulou a aprovação de projeto de lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Estado, susstando, em consequência, a vigência da lei dele decorrente (Lei Complementar Estadual 79/2013), além de anular "todos os atos formalizados posteriormente com embasamento na Lei Complementar nº 079/13".

I – DO CABIMENTO

Ab initio, consigno que a presente ação, tendo sido proposta pelo Procurador-Geral da República – que tem legitimação universal para a deflagração do controle abstrato de constitucionalidade –, dispensa exame quanto à pertinência temática, restando analisar, sob o prisma formal, apenas o seu cabimento.

O texto constitucional, ao tratar da matéria, dispõe caber ação direta de inconstitucionalidade “de lei ou ato normativo federal ou estadual”, conforme seu artigo 102, inciso I, alínea a, in litteris:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - Processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;”

Ao comentar as hipóteses de cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, o ministro LUÍS ROBERTO BARROSO faz as seguintes anotações em sede doutrinária:

“f) Decretos legislativos e resoluções. Estas duas espécies normativas veiculam atos privativos do Congresso Nacional ou de cada uma de suas casas, tendo força de lei. Sujeitam-se, conseqüentemente, ao controle de constitucionalidade, tanto formal quanto material.



(...)

h) Legislação estadual. Na dicção expressa do art. 102, I, a, também a lei ou ato normativo estadual são passíveis de controle direto, estando aí incluídos a Constituição do Estado, a legislação ordinária e os decretos autônomos produzidos no âmbito de cada uma dessas entidades federativas.”

(BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro . São Paulo: Saraiva, 6ª Edição, 2012, 4ª Tiragem, 2014, pp. 203 e 205).

Com efeito, a jurisprudência desta Corte tem afirmado que para que determinado ato normativo possa ser impugnável por meio das ações do controle concentrado, deve se revestir de abstratividade e de generalidade suficientes para tanto, pelo que se afirma não caber ação direta de inconstitucionalidade contra atos normativos de efeitos concretos. Esse entendimento, inclusive, já foi aplicado a casos nos quais se impugnavam decretos legislativos editados por Assembleias Legislativas estaduais, como, por exemplo, nos seguintes precedentes: ADI 1.937-MC-QO, rel. min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJe de 31/8/2007; ADI 1.555, rel. min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 10/10/1997; ADI 769-MC, rel. min. Celso de Mello, DJ de 8/4/1993. Dessarte, cumpre analisar se, in casu, o ato normativo objurgado se reveste de generalidade e abstratividade suficientes a ensejar o cabimento da presente ação, ou, ao contrário, se emana efeitos concretos, o que levaria ao seu não conhecimento.

Nesse sentido, verifico que a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, ao promulgar o decreto legislativo ora impugnado – o qual anula lei complementar estadual e susta a sua aplicação –, produziu ato normativo que, na prática, revoga lei complementar já promulgada, fazendo vigorar, por efeito repristinatório, as anteriores leis que dispunham sobre a matéria, as quais haviam sido explicitamente revogadas pela Lei Complementar Estadual 79/2013. Dessa forma, o decreto legislativo atacado na presente ação direta revela possuir densidade normativa suficiente a ensejar o cabimento do controle abstrato de constitucionalidade, eis que, em última análise, constitui ato normativo com efeitos inovadores no ordenamento jurídico .

Aliás, caso semelhante já foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC 33, rel. min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014. Naquela ocasião, este Tribunal julgou improcedente ação declaratória de constitucionalidade de decreto legislativo editado para sustar os efeitos de resolução editada pelo TSE, com base em lei complementar.



Veja-se o conteúdo da ementa daquele acórdão (grifos meus):

“Ação Declaratória de Constitucionalidade. Medida Cautelar. 2. Julgamento conjunto com as ADIs 4.947, 5.020 e 5.028. 3. Relação de dependência lógica entre os objetos das ações julgadas em conjunto. Lei Complementar 78/1993, Resolução/TSE 23.389/2013 e Decreto Legislativo 424/2013, este último objeto da ação em epígrafe. 4. O Plenário considerou que a presente ADC poderia beneficiar-se da instrução levada a efeito nas ADIs e transformou o exame da medida cautelar em julgamento de mérito. 5. Impossibilidade de alterar-se os termos de lei complementar, no caso, a LC 78/1993, pela via do decreto legislativo. 6. Ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Violação à separação dos poderes. 7. O DL 424/2013 foi editado no mês de dezembro de 2013, portanto, há menos de 1 (um) ano das eleições gerais de 2014. Violação o princípio da anterioridade eleitoral, nos termos do art. 16 da CF/88. 8. Inconstitucionalidade formal e material do Decreto Legislativo 424/2013. Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada improcedente. ”

Ademais, noto que os parâmetros de controle indicados pela Procuradoria-Geral da República na inicial são todos dispositivos da Constituição Federal, enquanto os dispositivos da Constituição Estadual do Amapá invocados para a edição do decreto legislativo são mera reprodução de disposições constantes também da Constituição Federal. A propósito, confira-se a redação dos artigos 49, inciso V, e 52, inciso X, da Constituição Federal, em comparação ao artigo 95, incisos VIII e IX, da Constituição do Estado do Amapá:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;”

“Art. 95. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

(...)



VIII - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado ou instância superior;

IX - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”

Dessarte, pelas razões declinadas acima, conheço a presente ação direta.

II – DO MÉRITO

No mérito, destaque-se que o artigo 127 da Constituição Federal define o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Com efeito, para assegurar o adequado cumprimento dessas funções, o constituinte assegurou ao Ministério Público e a seus membros garantias como a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional; a autonomia financeira, orçamentária, funcional e administrativa; dentre outras, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 127 do texto constitucional.

Ademais, a Constituição de 1988 dispõe no § 5º do seu artigo 128 que “leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público”, observadas as garantias e vedações constitucionais. Observe-se, assim, que o texto constitucional concede a iniciativa das leis complementares que disponham sobre a organização, atribuições e estatuto de cada Ministério Público ao respectivo Procurador-Geral. Sobre o tema, eis o escólio doutrinário do ministro GILMAR FERREIRA MENDES e de PAULO GUSTAVO GONET BRANCO:

“Cada Estado-membro deve organizar e manter o Ministério Público que atua perante o Judiciário local. A autonomia de que desfrutam os Estados-membros para reger o Ministério Público estadual está limitada por princípios básicos dispostos na Constituição Federal. Entre esses preceitos básicos, contam-se os que se referem às garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios dos membros, bem assim aos princípios institucionais do Ministério Público e à obrigatoriedade de concurso público de provas e títulos para o ingresso na carreira. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625, de 12-2-1993) é de observância obrigatória pelos Estados-membros, quando organizam o Parquet.”

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito



Constitucional . São Paulo: Saraiva, 10ª Edição, 2015, pp. 1.032-1.033)

Em obediência ao mandamento constitucional, a Lei 8.625/1993, instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público nacional, dispondo sobre as normas gerais para a organização do Ministério Público nos Estados, no que deve ser obedecida pelas respectivas leis orgânicas estaduais. Dessarte, respeitados os limites traçados pelo texto constitucional e pela legislação orgânica nacional, facultou-se à lei estadual, mediante iniciativa do próprio Ministério Público, normatizar a organização, atribuições e estatuto da carreira, na linha do que abaliza a seguinte lição doutrinária:

“O art. 127, § 2º, da Carta também defere ao Ministério Público a iniciativa para propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem assim a política remuneratória e os planos de carreira.

No § 5º do art. 128, a Lei Maior faculta ao chefe do Ministério Público a iniciativa de lei complementar que estabeleça a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público. É de notar que, pelo art. 61, § 1º, II, d, o constituinte reserva ao Presidente da República a iniciativa de lei sobre organização do Ministério Público. O STF reconheceu a impropriedade terminológica, mas conciliou os dispositivos, entendendo que, no caso, essa ‘privatividade’ [da iniciativa do Presidente da República] só pode ter um sentido, que é o de eliminar a iniciativa do parlamentar.”

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional . São Paulo: Saraiva, 10ª Edição, 2015, p. 905) .

Com efeito, no julgamento da ADI 400-MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/2/1991, no qual se apreciava a alegação de inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo, o min. relator, no que foi acompanhado pela maioria de seus pares, afirmou que:

“(...) o panorama é idêntico ao da Constituição Federal, onde há também essa impropriedade terminológica de chamar privativa a competência do Presidente, que, no entanto, sobre a concorrência do Procurador-Geral da República. Essa ‘privatividade’ só pode ter um sentido, que é o de eliminar a iniciativa parlamentar. Há uma impropriedade terminológica, mas essa mesma conciliação possível há de ser feita no plano federal e no plano estadual.”

Dessarte, essas disposições constitucionais sobre o tema revelam duas exigências primordiais: (i) quando se tratar de matéria relativa à alteração do



estatuto jurídico da carreira do Ministério Público Estadual, a iniciativa não pode ser do Poder Legislativo local, órgão que não detém legitimidade para deflagrar o pertinente processo legislativo; (ii) o texto constitucional reserva a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público ao tratamento de lei complementar, em detrimento de qualquer outra espécie normativa.

Quanto ao primeiro ponto, além do que já exposto sobre a iniciativa conferida ao Procurador-Geral de Justiça no nível estadual (artigo 128, § 5º, da CRFB/1988), relembro a jurisprudência desta Corte no sentido de que a iniciativa privativa ou reservada deve ser observada também no processo legislativo das emendas às Constituições Estaduais, por força da simetria com a Constituição Federal. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes desta Corte, todos especificamente relacionados ao Poder Constituinte Estadual: ADI 3.848, rel. min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/2015; ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 9/4/2014; ADI 4.154, rel. min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 18/6/2010; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 23/10/2009; ADI 2.966, rel. min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ de 6/5/2005.

Outrossim, destaco que o aqui afirmado não se coloca em oposição ao que decidido pelo Tribunal Pleno na ADI 5.296-MC, rel. min. Rosa Weber, julgamento em 18/5/2016, em que se afirmou que as regras de reserva de iniciativa fixadas no artigo 61, § 1º, da CF/1988 não são aplicáveis ao processo de emenda à Constituição Federal, que possui disciplina em seu artigo 60. Deveras, o entendimento ali afirmado limita-se ao plano federal, não alcançando, portanto, o âmbito estadual de modificação das Constituições dos Estados-membros, na linha do que se afere da ementa do acórdão do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 134, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, INCLUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 74/2013. EXTENSÃO, ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL, DA AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA E DA INICIATIVA DE SUA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, JÁ ASSEGURADAS ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004. EMENDA CONSTITUCIONAL RESULTANTE DE PROPOSTA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALEGADA OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, c, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. USURPAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 2º E 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA



REPÚBLICA. SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA NÃO DEMONSTRADOS.

1. No plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expreso no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos .

2. Impertinente a aplicação, às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal .

3. O conteúdo da Emenda Constitucional nº 74/2013 não se mostra assimilável às matérias do art. 61, § 1º, II, c, da Constituição da República, considerado o seu objeto: a posição institucional da Defensoria Pública da União, e não o regime jurídico dos respectivos integrantes.

4. O art. 60, § 4º, da Carta Política não veda ao poder constituinte derivado o aprimoramento do desenho institucional de entes com sede na Constituição. A concessão de autonomia às Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal encontra respaldo nas melhores práticas recomendadas pela comunidade jurídica internacional e não se mostra incompatível, em si, com a ordem constitucional. Ampara-se em sua própria teleologia, enquanto tendente ao aperfeiçoamento do sistema democrático e à concretização dos direitos fundamentais do amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e da prestação de assistência jurídica aos hipossuficientes (art. 5º, LXXIV).

5. Ao reconhecimento da legitimidade, à luz da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III, da Lei Maior), de emenda constitucional assegurando autonomia funcional e administrativa à Defensoria Pública da União não se desconsidera a natureza das suas atribuições, que não guardam vinculação direta à essência da atividade executiva. Fumus boni juris não evidenciado.

6. Alegado risco de lesão aos cofres públicos sem relação direta com a vigência da norma impugnada, e sim com atos normativos supervenientes, supostamente nela calcados, é insuficiente para demonstrar a existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, requisito da concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Eventual exegese equivocada ou abusiva não conduz à



inconstitucionalidade da emenda constitucional, somente inquinando de vício o ato do mau intérprete. Periculum in mora não demonstrado. Medida cautelar indeferida.” (ADI 5.296-MC, rel. min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 18/5/2016, DJe de 11/11/2016)

Nesse sentido, persiste a ratio decidendi das referências jurisprudenciais acima mencionadas, que cuidam de hipóteses de controle de constitucionalidade de normas de constituições estaduais que disciplinam matéria, cujo projeto de lei deve ser de iniciativa privativa, nos termos do que previsto na Carta da República. Não discrepam desse entendimento as lições apresentadas por Daniel Sarmiento, que, em parecer juntado àqueles autos (ADI 5.296-MC), assim salientou:

“Por outro lado – e este ponto é fundamental - nenhum dos precedentes do STF invocados na petição inicial diz respeito a emendas à Constituição Federal. Como se verá no próximo item, todos eles foram relativos ao controle das mudanças das constituições estaduais, e se relacionam à aplicação do princípio da simetria, no plano do processo legislativo estadual, que não tem qualquer pertinência em relação à reforma da Constituição Federal. Assim, ao contrário do que afirmou a Requerente, a jurisprudência do STF não tem precedentes no sentido de que as regras sobre iniciativa referentes

o processo legislativo ordinário também se estende ao poder de reforma da Constituição Federal.

[...]

Uma das limitações impostas ao poder constituinte decorrente consiste no princípio da simetria, que postula que, em sua auto-organização, os demais entes federativos devem observar as normas gerais impostas pela Constituição à União Federal. A jurisprudência do STF extraiu desse princípio a exigência de que as regras do processo legislativo estadual espelhem, na medida do possível, aquelas que a Constituição instituiu para a edição das normas federais. E foi além disso, para também impor às assembleias legislativas que não se utilizem de emendas constitucionais para promover modificações no ordenamento que não poderiam ser introduzidas, no âmbito do processo legislativo ordinário ou complementar, sem a iniciativa do governador de Estado.

Nessa matéria, entendeu o STF que o modelo de separação de poderes da Constituição Federal deve ser seguido pelos Estados, e que o mesmo engloba as regras sobre iniciativa privativa. Para a Corte, permitir que uma emenda constitucional estadual proposta por parlamentares trate de tema



que, no processo legislativo ordinário ou complementar, é de iniciativa reservada ao governador, equivaleria a coonestar uma fraude às regras que são de observância compulsória pelos Estados.”

Dessarte, revela-se inconstitucional o tratamento, mediante iniciativa da Assembleia Legislativa local, de matéria cuja iniciativa legislativa não pertence ao Poder Legislativo, ainda que por disposição na Constituição do Estado – quanto mais por Decreto Legislativo. Reitere-se que se o constituinte originário determinou que certa matéria tenha, no âmbito estadual, seu processo legislativo iniciado pelo Procurador-Geral de Justiça, não se pode dar tratamento legal ao tema por iniciativa da Assembleia Legislativa, ainda que o faça por meio de emenda constitucional. Da mesma forma, se a Constituição de 1988 exige que determinada matéria receba tratamento legislativo estadual por lei complementar, não se pode utilizar outro instrumento legal, sob pena de burla ao sistema constitucional de iniciativas legislativas.

Nesse sentido, reafirmando a iniciativa do Ministério Público para impulsionar o processo legislativo que trata da organização da sua carreira, colaciono os seguintes precedentes (grifos nossos), verbis:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI 11.727/2002 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE DISPÕE SOBRE ‘A PRIORIDADE, NOS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, TRIBUNAL DE CONTAS E POR OUTROS ÓRGÃOS A RESPEITO DAS CONCLUSÕES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO’. ALEGAÇÃO DE OFENSA

OS ARTS. 22, I E 127, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

I – Existência de inconstitucionalidade formal porque, da análise dos artigos impugnados, verifica-se que estes atribuem deveres ao Ministério Público, especialmente os de informação e prioridade na tramitação processual, além de preverem sanções no caso de seu descumprimento, matérias que possuem natureza processual. Desse modo, há invasão à competência privativa da União, conforme dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal.

II – Também há inconstitucionalidade formal no tocante à exigência constitucional do quórum diferenciado e vício de iniciativa. O § 5º do art. 127 da Carta Magna estabelece que ‘Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (...)’. Neste caso, trata-se de lei ordinária a versar sobre atribuições



do Parquet estadual, cujo projeto provém do Poder Legislativo. (...)” (ADI 3.041, rel. min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2012)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 16, CAPUT, E SEU § 1.º DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS RORAIMENSE. NOMEAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. INICIATIVA LEGISLATIVA PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. Tendo a norma do caput do art. 16 do ADCT de Roraima eficácia limitada no tempo, dirigida que era a regular a nomeação do Procurador-Geral de Justiça até que os membros do parquet do Estado atingissem a vitaliciedade, resta caracterizada a perda de objeto do feito nesse ponto específico ante a nomeação, para o cargo em questão, de Procurador no gozo de tal garantia. Precedente. A atribuição, exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo estadual, da iniciativa do projeto de Lei Orgânica do Ministério Público, por sua vez, configura violação ao art. 128, § 5.º, da Constituição Federal, que faculta tal prerrogativa aos Procuradores-Gerais de Justiça . Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do § 1.º do referido art. 16 do ADCT da Constituição do Estado de Roraima, estando prejudicada quanto ao mais.” (ADI 852, rel. min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ de 18/10/2002)

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. O parágrafo 2º do art. 66 e art. 122, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que faculta o Procurador Geral de Justiça a iniciativa para projeto de lei de fixação de remuneração. Alegação de ofensa aos arts. 2º; 6º e §§ 1º e 2º do art. 127, da Constituição Federal. 3. ‘Periculum in mora’ não demonstrado. Liminar indeferida. 4. Matéria relativa à autonomia financeira do Ministério Público considerada pela Corte. Precedentes. 5. Parecer da Procuradoria- Geral da República pela improcedência da ação. Ao Ministério Público compete propor a criação de seus cargos, cabendo igualmente a proposição dos vencimentos correspondentes a esses cargos . 6. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.” (ADI 153, rel. min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ de 21/9/2001)

No que concerne ao segundo fundamento acima salientado, relativo à necessidade de se dar tratamento à matéria por lei complementar e não no bojo da Constituição Estadual, cito o que foi decidido na ADI-MC 2.319, rel. min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 9/11/2001. Naquela ocasião, impugnava-se uma série de dispositivos da Constituição do Estado do Paraná, que dispunham sobre o Ministério Público Estadual, bem como da Lei Complementar estadual 85/1999, que estabelecia a Lei Orgânica do



Ministério Público do Estado do Paraná. O Supremo Tribunal Federal, ao proferir a sua decisão, acompanhou unanimemente o voto do Ministro relator, do qual destaco o seguinte excerto (grifos nossos):

“Quanto ao § 2º do artigo 116 da Constituição estadual (‘Enquanto estiver exercendo o cargo, e até seis meses depois de havê-lo deixado, é vedado ao procurador Geral de Justiça concorrer Às vagas de que trata o art. 95 desta Constituição’), que estabelece restrição ao chefe do Ministério Público local para concorrer ao quinto que a Constituição Federal, em seu artigo 94, reserva, na composição dos Tribunais estaduais, para os membros do Ministério Público e advogados, e sendo ele integrante dessa carreira, tenho como relevante a fundamentação de que esse dispositivo constitucional estadual, ao criar restrição não prevista no citado artigo da Constituição Federal para o membro do Ministério Público local, o infringe. Ademais, o § 5º do artigo 128 da Carta Magna Federal reserva à lei complementar dos Estados, com iniciativa facultada aos seus Procuradores-Gerais, o estabelecimento do estatuto do

Ministério Público estadual onde figurarão as garantias e as vedações aos membros dele, não competindo, portanto, às Constituições estaduais fazê-lo . Plausíveis, portanto, as inconstitucionalidades formal e material de que padeceria o dispositivo impugnado.”

Nesse sentido, quanto ao tratamento específico da organização dos Ministérios Públicos estaduais, para o qual a Constituição da República exige lei complementar, o mandamento constitucional resta desobedecido quando se dispõe sobre o assunto na Constituição Estadual, sob pena, inclusive, de burla à iniciativa legislativa específica. Nesse ponto, eis a lição da doutrina especializada:

“Segundo a Constituição da República, leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos procuradores-gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, sem prejuízo da existência de uma lei que deverá dispor sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

E, se em vez de leis complementares estaduais, a própria Constituição estadual dispuser sobre o Ministério Público?

O STF tem-se inclinado a entender que, se a Constituição exigiu lei complementar, nem mesmo a Constituição estadual pode dispor sobre a matéria, até porque, se o fizesse, elidiria na prática a faculdade de iniciativa legislativa ao chefe local do Ministério Público em matéria de alterações da



lei orgânica, sem falar que o quórum para aprovação de uma emenda constitucional seria mais elevado do que o de uma lei complementar. ”

(MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista . São Paulo: Saraiva, 8ª Edição, 2014, p. 234 - grifos meus).

Fixadas essas premissas, verifico que se editou no Estado do Amapá, nos termos do artigo 128, § 5º, da Constituição Federal, lei complementar estadual dispondo sobre o tema, qual seja: a Lei Complementar 79/2013, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá. Essa lei resultou do Projeto de Lei Complementar 001/2013, de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Estado, tramitando perante a Assembleia Legislativa local, restando aprovado em 25/6/2013. Enviou-se, na sequência, a proposição para sanção do Governador do Estado, por meio do Ofício 0616/13-Seleg-AL, de mesma data, encerrando-se a fase do processo legislativo que incumbia à Assembleia Legislativa. Por fim, a proposição foi sancionada pelo chefe do Executivo daquela unidade federativa em 27/6/2013, sendo promulgada e publicada no Diário Oficial do Estado nessa mesma data.

Posteriormente, em 31/10/2014, deu-se início ao Projeto de Decreto Legislativo 12/14-AL, ao final do qual a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá editou o Decreto Legislativo 547/2014, o qual, nos termos de sua ementa, “anula a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 0001/13-PGJ, susta imediatamente a vigência da Lei Complementar nº 079, de 27 de junho de 2013 e anula todos os atos formalizados posteriormente com embasamento na Lei Complementar nº 079/13”. Este é o objeto específico da presente ação.

Pela análise do referido decreto, nota-se que ele previu a anulação do Projeto de Lei Complementar 001/2013-PGJ, que culminou na Lei Complementar estadual 079/2013, a qual, por sua vez, dispôs, nos termos do artigo 128, § 3º, da CRFB/1988, sobre a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá. Na exposição de motivos do decreto, alegasse a existência de vício formal na tramitação do projeto de lei, em razão de ter ele seguido o regime de urgência, sem que houvesse qualquer deliberação sobre esse ponto. A despeito de o Procurador-Geral de Justiça do Estado ter legitimidade para propor aquele projeto de lei, não seria ele “parte competente para requerer que tal matéria tivesse sua tramitação em regime de urgência”, prerrogativa que seria exclusiva do Governador do



Estado, nos termos da Constituição Estadual.

A edição do decreto impugnado foi fundamentada em autorização supostamente extraída do artigo 95, incisos VIII, IX e XXVII, da Constituição do Estado do Amapá, e do artigo 131, § 2º, incisos III e IV, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa amapaense. Esses dispositivos são assim redigidos:

“Art. 95. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

(...)

VIII – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado ou instância superior;

IX – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder Regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

(...)

XXVII – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes;”

“Art. 131. A Assembleia Legislativa exerce sua função legislativa por via de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, além de proposta de emenda à Constituição.

(...)

§ 2º. Os projetos de decreto legislativo são destinados a regular matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo, em especial:

(...)

III – sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

IV – suspensão da execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucionalmente em decisão do Tribunal de Justiça do Estado.”

Entretanto, o Decreto Legislativo 547/2014 sustou a vigência da Lei Complementar estadual 79/2013, a qual, à evidência, não se trata de ato normativo do Poder Executivo, não se incluindo na competência atribuída ao



Poder Legislativo pelos dispositivos constitucionais acima indicados. Não cabe falar, por conseguinte, em sustação de “atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder Regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (artigo 49, V, da CRFB/1988). Também não houve pronúncia de inconstitucionalidade da mencionada lei complementar, seja por esta Corte (artigo 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal), seja pelo Tribunal de Justiça local (artigo 125, § 2º, da Constituição Federal), razão pela qual não subsiste, igualmente, hipótese de suspensão de lei declarada inconstitucional (artigo 52, X, da CRFB/1988).

Desse modo, resta claro que a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá pretendeu, por meio de decreto legislativo e a pretexto de sanar suposta ilegalidade na tramitação do projeto de lei que a originou, sustar a vigência de uma lei complementar de iniciativa do Chefe do Ministério Público Estadual, repristinando normas anteriores, em autêntica inovação na ordem jurídica. Assim procedendo, sob o pretexto de preservar sua própria competência, a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá editou, em verdade, ato normativo que alterou a disciplina jurídica da carreira dos integrantes do Ministério Público local, em desobediência dupla às exigências estabelecidas pelo artigo 128, § 5º, da Constituição Federal, quais sejam: (i) a necessidade de lei complementar; e (ii) a iniciativa do chefe do Ministério Público.

Entretanto, a espécie normativa do decreto legislativo não é instrumento apto a revogar ou alterar as disposições de legislação que discipline matéria constitucionalmente reservada à lei complementar – que exige o quórum diferenciado de maioria absoluta para aprovação, por força do artigo 69 da CRFB/1988 –, muito menos quando a Constituição Federal limita a iniciativa legislativa a essa lei complementar. Uma vez concluído o processo legislativo, com a promulgação e publicação do ato normativo, caso a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá entendesse estar a Lei Complementar estadual 79/2013 eivada de inconstitucionalidade, o caminho a ser perquirido seria a impugnação judicial da norma editada, pelos instrumentos de controle de constitucionalidade cabíveis.

Com efeito, como lembra ABHNER YOUSSEF MOTA ARABI, “A existência da jurisdição constitucional, e seu exercício por meio de tribunais constitucionais, é, hodiernamente, fato difundido em diversos países, mesmo em alguns de histórica supremacia parlamentar, e entende-se que a existência de um controle de constitucionalidade é imprescindível, principalmente nos países nos quais vigoram regimes constitucionais democráticos” (ARABI, Abhner Youssif Mota. A tensão institucional entre judiciário e legislativo: controle de constitucionalidade, diálogo e a



legitimidade da atuação do Supremo Tribunal Federal . Curitiba: Editora Prismas, 2015, pp. 22/23). Apesar de sua grande importância, assenta-se que a forma judicial não é a único modo de exercício do controle de constitucionalidade das leis, que pode ser preventivo ou repressivo, conforme o momento em que é realizado; assim como judicial, político ou misto, segundo a natureza do órgão que o perfaz. Sobre o tema, assim se pronuncia o ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, verbis:

“Controle prévio ou preventivo é aquele que se realiza anteriormente à conversão de um projeto de lei em lei e visa a impedir que um ato inconstitucional entre em vigor. O órgão de controle, nesse caso, não declara a nulidade da medida, mas propõe a eliminação de eventuais inconstitucionalidades. É, como visto, o modo típico de atuação do Conselho Constitucional francês, sendo também adotado em Portugal. No Brasil há, igualmente, oportunidade para o controle prévio, de natureza política, desempenhado:

(i) pelo Poder Legislativo, no âmbito das comissões de constituição e justiça, existentes nas casas legislativas em geral, que se manifestam, usualmente, no início do procedimento legislativo, acerca da constitucionalidade da espécie normativa em tramitação;

(ii) pelo Poder Executivo, que poderá apor seu veto ao projeto aprovado pela casa legislativa, tendo por fundamento a inconstitucionalidade do ato objeto de deliberação, impedindo, assim, sua conversão em lei (como regra, uma lei nasce com a sanção, isto é, com a anuência do Chefe do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo).

Existe, ainda, uma hipótese de controle prévio de constitucionalidade, em sede judicial, que tem sido admitida no direito brasileiro. O Supremo Tribunal Federal tem conhecido de mandados de segurança, requeridos por parlamentares, contra o simples processamento de propostas de emenda à Constituição cujo conteúdo viole alguma das cláusulas pétreas do art. 60, § 4º. Em mais de um precedente, a Corte reconheceu a possibilidade de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade de propostas de emenda à Constituição que veicularem matéria vedada ao poder reformador do Congresso Nacional.

(...)

Controle repressivo, sucessivo ou a posteriori é aquele realizado quando a lei já está em vigor, e destina-se a paralisar-lhe a eficácia. No direito brasileiro, como regra, esse controle é realizado pelo Poder Judiciário, por todos os seus órgãos, através de procedimentos variados, que serão



estudados oportunamente. Há alguns mecanismos de atuação repressiva pelo Legislativo (como a possibilidade de sustar atos normativos exorbitantes editados pelo Executivo) e pelo Executivo (como a recusa direta em aplicar norma inconstitucional). Em qualquer caso, havendo controvérsia acerca da interpretação de uma norma constitucional, a última palavra é do Judiciário.”

(BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro . São Paulo: Saraiva, 6ª Edição, 2012, 4ª Tiragem, 2014, pp. 67/69).

In casu, o que se constata é que o Decreto Legislativo 547/2014, ao anular a aprovação do projeto de lei consistente na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá e sustar-lhe imediatamente seus efeitos (com a respectiva anulação dos atos com base nela praticados), representou verdadeiro controle político a posteriori da lei, sem nenhum respaldo para tanto na ordem jurídica.

Outrossim, quanto à alegação constante das informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (no sentido de que aquele órgão “nada mais fez que tornar sem efeito o processo legislativo, posto que eivado de vício formal insanável, invocando a possibilidade da Administração Pública rever seus atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, nos termos da Súmula nº 473, deste Colendo Tribunal”), anoto que também lhe carece fundamentos jurídicos. De fato, a Administração Pública pode, no exercício de sua função de tutela, anular seus próprios atos, quando presentes vícios de legalidade. É o que prevê a Súmula 473 desta Corte, assim redigida:

“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Da mesma forma, em redação bastante semelhante, assim dispõe o artigo 53 da Lei 9.784/99, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

“Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”



Observo, porém, que tais disposições, inseridas no âmbito do Direito Administrativo, aplicam-se apenas à anulação e revogação dos atos administrativos. Deveras, esse poder-dever conferido à Administração Pública de anular seus próprios atos, quando neles verificada ilegalidade, só pode ser exercido no campo da atividade administrativa, não abrangendo os atos legislativos.

Com efeito, o Poder Legislativo tem como função típica e principal a deliberação e produção de atos legislativos, gerando normas genéricas e abstratas que inovam na ordem jurídica. Essa é, na repartição constitucional de competências entre os três Poderes da República, a atividade-fim e típica do Legislativo. Entretanto, a função legislativa não é a única atribuição deste Poder que, na execução de atividades-meio, exerce também função administrativa atípica, como nos casos de realização de licitações e concursos públicos ou, ainda, no âmbito do poder disciplinar sobre seus servidores.

Desse modo, a utilização pelo Poder Legislativo da prerrogativa de anulação de atos administrativos ilegais, tal como disposto na Súmula 473 desta Corte, apenas é possível no que se refere a ato praticado no exercício de sua função administrativa. Quando se trata, por outro lado, de ato legislativo, produzido na sua atividade típica e final, é descabida a invocação da Súmula para fins de sustação de ato normativo ou a invalidação da aprovação e promulgação de lei.

A tramitação, deliberação e aprovação de lei, atos que o referido Decreto pretendeu anular, são típica e essencialmente legislativos, de modo que o regime jurídico aplicável é distinto do que rege os atos administrativos. É incabível, por isso, a invocação da Súmula 473 desta Corte para, sob a alegação de supostas irregularidades existentes durante o processo legislativo, anular a aprovação de projeto de lei e sustar a vigência do ato normativo dele decorrente, revelando-se manifestamente impertinente a tese suscitada pela Assembleia Legislativa do Estado do Amapá.

Ex positis, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 547/2014 da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá.

É como voto.

Portanto, a Súmula 473 do STF foi utilizada indevidamente em um processo hermenêutico, contrário a sua essência, que trata exclusivamente da administração pública.



E aqui, hic et nunc, não se trata de uma visão de gestão da Câmara Municipal em versar, por exemplo, sobre servidores e seus direitos. Aqui se trata do processo legislativo já acabado com a Lei devidamente publicada e sofrendo um controle repressivo e difuso do Poder Judiciário.

O controle difuso tem no seu conteúdo a teoria da abstratização quando reconhecido pelo Supremo e pelos Tribunais-federados e esta terá os mesmos efeitos do controle concentrado, ou seja, a eficácia entre as partes.

Ao tratar dessa matéria, não posso deixar de citar Pedro Lenza, no seu livro "Direito Constitucional, 25ª edição, 2021" nas páginas 263, 264, 279, 643 e 677 em que faz um profundo estudo sobre o controle prévio ou preventivo realizado pelo Poder Legislativo, controle prévio ou preventivo realizado pelo Poder Executivo, controle prévio ou preventivo pelo Poder Judiciário, e as perspectivas das "Normas constitucionais interpostas por Zagrebelsky".

As outras matérias estão bem deitadas no referido livro, que me permito em não citá-las para não alongar esta decisão, já que a petição atravessada desnuda todo o quadro de votação e a continuidade na próxima terça-feira, dia 16.01.2024.

Ressalto que a matéria foi levada pela Câmara Municipal ao Supremo Tribunal Federal. Em que pese alguns dos ícones da referida Lei específica, o ministro Edson Fachin fez a admissibilidade e a concretude subjetiva e sedimentada da decisão do Órgão Especial do TJMA.

O Ministro Fachin foi emblemático e taxativo quando disse, e que fixo a citação em letras garrafais: "não comportava interferência indevida do Poder Judiciário"

II - Concreção final

I - Adiro aos argumentos bem delineados pela parte requerente, in casu, o prefeito do Município de São Luís, dr. Eduardo Braide, através da sua Procuradora-Geral do Município, em que relatam fatos graves de desobediência da Câmara Municipal de São Luís, quanto a decisão tomada pelo Órgão Especial do TJMA em 09.12.2023, ainda em tramitação para julgamento do mérito;

II - Adiro aos argumentos da petição atravessada e suspendo o Decreto Legislativo 001/2024 , vez que estará configurada a quebra do artigo 2º da Bíblia Republicana Constitucional de 1988: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.";



III - Suspendo a votação da LOA ou de qualquer tratamento quanto a ação de controle de constitucionalidade em tramitação no Tribunal de Justiça do Maranhão, até apreciação definitiva dos fatos trazidos na petição atravessada pelo requerente;

IV - Os demais pontos não tratados aqui serão abordados em decisão definitiva;

V - Notifique-se o presidente da Câmara Municipal de São Luís, utilizando-se de todos os meios processuais para intimá-lo, e deverá ser feito por oficial de justiça, imediatamente;

VI - Expeça-se o ato processual referido;

VII - Dê-se ciência ao Procurador-Geral de Justiça;

VIII - Publicações normatizadas pelo CNJ.

Int.

São Luís, data registrada no sistema.

Desembargador Marcelo Carvalho Silva

Relator

Na parte conclusiva, ou terço final, encravei um ícone de que seria reanalisada a questão e decidido o mérito. E que fique bem claro, os fatos contidos na petição atravessada pelo ora requerente, narra uma situação de descumprimento da decisão do Órgão Especial do TJMA.

Recebo as petições das partes, em plena concordância, de iniciar nova votação da LOA, atendendo as determinações contidas na decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Maranhão.

A Bíblia Republicana Constitucional, e já fiz remissão quando da decisão anterior, diz que os Poderes são harmônicos e independentes. Hic et nunc, vê-se que o Executivo e o Legislativo estão visando unicamente a população de São Luís.

A concordância emite um som de paz entre as partes, o que, para Rui Barbosa, citado por Paulo Brossard no seu livro despedida, referenciou "A LEI COMO BÚSSOLA": "O motim não é a democracia; a celeuma não é o parlamento..." (Ó Liberdade. Rui Barbosa. Conferência no Politeama, 1897) (BROSSARD, 80 anos na História Política no Brasil. 2004. Artes e Ofício



Editora. Pag. 432).

Diante das petições em comunhão de Princípios Constitucionais, hei por bem homologar o pedido das partes.

Não há necessidade de levar as petições atravessadas até este último ato ao Órgão Especial, vez que as partes atendem a decisão anteriormente proferida.

Notifique-se o presidente da Câmara Municipal de São Luís.

Notifique-se o prefeito Municipal de São Luís, dr. Eduardo Braide.

O senhor secretário deverá utilizar de todos os meios processuais para intimar as partes, e deverá ser feito por oficial de justiça, imediatamente.

Expeça-se o ato processual referido.

Dê-se ciência ao Procurador-Geral de Justiça;

Publicações normatizadas pelo CNJ.

Int.

São Luís, data registrada no sistema.

Desembargador Marcelo Carvalho Silva

Relator

INÍCIO DA APRECIÇÃO DA ADI

Matéria tratada abertura de créditos suplementares.

Um livro de um reconhecido autor estadunidense relata a história “Como os Juízes decidem?”

Transcrevo alguns dados significativos, in verbis:

Ao refletir sobre as virtudes cardeais de um juiz, o juiz britânico Lord Denning enumerou: “Paciência para ouvir o que cada lado tem a dizer; Capacidade de compreender o valor real do argumento; Sabedoria para discernir onde estão a verdade e a justiça; Decisão de pronunciar o resultado”. A esta lista, pode-se acrescentar: Prudência para saber quanta verdade, justiça e política sábia podem ser alcançadas em qualquer momento e como podem ser alcançadas da forma mais segura e eficaz;



Coragem para seguir tal curso, mesmo quando isso significa arriscar-se a alguns perigos políticos e suportar críticas amargas de contemporâneos, bem como de historiadores, por se recusarem a suportar o risco de outros perigos. A estratégia, é claro, preocupa-se apenas com a prudência. Não afeta a coragem, paciência, sabedoria, compreensão ou determinação; mas pode mostrar como elas podem ser exercidas com mais eficiência. (Rol de obras apresentadas após a Concreção Final.)

Em um caso de respeito da Constituição Federal, os dois professores estadunidenses, a Professora LEE EPSTEIN & JACK KNIGHT, lecionam, in verbis:

Nossa experiência nacional ensina que a Constituição é melhor preservada quando cada parte do governo respeita tanto a Constituição quanto as ações e determinações apropriadas dos outros poderes. Quando o Tribunal interpretou a Constituição, agiu no âmbito da competência do Poder Judiciário, que abarca o dever de dizer o que é a lei. Marbury v. Madison. Quando os poderes políticos do Governo agem no contexto de uma interpretação judicial da Constituição já emitida, deve-se entender que em casos e controvérsias supervenientes o Tribunal tratará seus precedentes com o respeito que lhes é devido, segundo princípios estabelecidos, incluindo o stare decisis, e expectativas contrárias devem ser frustradas. O RFRA foi projetado para controlar casos e controvérsias, como o que temos diante de nós; mas como as disposições da lei federal aqui invocadas estão além da autoridade do Congresso, é o precedente desta Corte, não a RFRA, que deve ser aplicado.”(Obra relacionada após a Concreção Final.)

In AS CONSTITUIÇÕES ESTÃO MORTAS? O autor GERMANO SCHAWARTZ leciona, in verbis:

São várias maneiras para se observar a função das Constituições nas sociedades modernas (Ommati,2009). A mais comum é aquela que procura explicar suas origens e sua importância no desenvolvimento de uma nova maneira de se organizar a sociedade e, por consequência, o Direito. Tudo isso a partir da colocação de tal diploma legal como o topo do ordenamento jurídico de determinada sociedade.”

Continua:

Para Febbrajo(2013, p.8), tal fato pode ser explicado da seguinte maneira: as Constituições são uma espécie de hipertexto. Elas permitem diferentes interpretações a partir de contextos diversos. De uma certa maneira, portanto, simbolizam a desdiferenciação (constitucional) derivada de diferentes compreensões a respeito do entorno (NMS21) em que resta inserido.”



Leciona, ainda, in verbis:

Decorre dessa correlação, a idéia de Luhmann a respeito da legitimação (Luhmann, 1980) e do Poder (Luhmann, 1985). Como recorda Corsi (2016, pp. 280-282), é impossível justificar uma situação na qual um poder é exercido acima dos outros, exceto sejam usados artefatos semânticos como Estado e/ ou soberania popular. Isso significa dizer que, para a Política sua legitimação é proveniente do poder em si mesmo (autolegitimação). E aqui está o nó da questão. Essa legitimação precisa ser exteriorizada. Como? Várias foram as maneiras encontradas ao longo dos tempos. Os deuses eram uma delas. Modernamente, a forma assumida é a das Constituições.”(Rol de livros depois da Concreção Final.)

DANIEL SARMENTO chama atenção para Jurisdição Constitucional e Democracia: A QUESTÃO DA “ ÚLTIMA PALAVRA” E ALGUNS PARÂMETROS DE AUTO CONTENÇÃO JUDICIAL, in verbis:

Desde o advento da Constituição de 1988 – sobretudo ao longo da última década- vem se observando no Brasil um progressivo avanço da jurisdição constitucional sobre áreas que tradicionalmente eram ocupadas pelos poderes políticos majoritários- Legislativo e Executivo. O Poder Judiciário brasileiro, sobretudo o STF, vem assumindo papel muito mais destacado na vida nacional. É difícil que se passe um dia sem que os principais jornais do país discutam alguma decisão dp STF, de grande relevo social. O principal responsável pela nova estatura política assumida por nossa Corte Suprema é o exercício mais frequente e ativista da jurisdição constitucional.

Desenvolve, in verbis:

A relação que deve existir entre a interpretação judicial da Constituição e a opinião pública tem sutilezas. Por um lado, o Poder Judiciário não pode ser indiferente às percepções sociais existentes sobre os valores constitucionais. A jurisdição constitucional deve ser em alguma medida responsiva aos anseios sociais para que a população possa se identificar com a Lei Fundamental, nela enxergando a sua Constituição, o que confere legitimidade, no sentido sociológico, à prática constitucional. Porém, não “se espera que eles (juízes) decidam pensando nas manchetes do dia seguinte ou reagindo às do dia anterior, o que os transformaria em oficiais de justiça das redações dos jornais”. Em outras palavras, “ o Judiciário deve ser permeável à opinião pública, sem ser subserviente”.

Passarei analisar a preliminar levantada pela Câmara Municipal de São Luis, in verbis:



II.I Preliminar levantada pela Câmara Municipal

A Câmara Municipal de São Luís defende, preliminarmente, a impossibilidade de aplicação da técnica da Interpretação conforme a Constituição, pois a tentativa de compatibilizar a norma impugnada implicaria em sua completa modificação. Sustenta, pois, que “a presente ação questiona o artigo 4º da Lei nº 7.726/2025, que fixa o limite de 5% (cinco por cento) para abertura de créditos suplementares no orçamento municipal, percentual fixado pelo Legislativo, ao argumento de que esse percentual compromete a autonomia financeira e administrativa do Executivo, pleiteando, assim, a interpretação conforme para restabelecer o limite de 25% (vinte e cinco por cento), originalmente proposto.

O Legislativo Municipal também argumenta que a técnica da Interpretação conforme a Constituição só pode ser utilizada quando há múltiplas possibilidades interpretativas dentro do próprio texto e que a única forma de modificar o percentual estabelecido na Lei Orçamentária Anual seria por meio do devido processo legislativo.

Entendo, data vênia, que não merece acolhida a preliminar levantada.

É que a argumentação de que a alteração da expressão literal do texto impediria a aplicação da Interpretação conforme a Constituição é praticamente negar a existência dessa técnica já sedimentada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, pois os limites da expressão textual literal são sempre imprecisos e dificilmente consegue-se defini-los.

Quem define e destrincha a questão, fazendo um apanhado histórico do entendimento do Supremo Tribunal Federal, é Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco, em seu Curso de Direito Constitucional, livro obrigatório para todos os operadores de direito do Brasil:

Consoante postulado do direito americano incorporado à doutrina constitucional brasileira, deve o juiz, na dúvida, reconhecer a constitucionalidade da lei. Também no caso de duas interpretações possíveis de uma lei, há de se preferir aquela que se revele compatível com a Constituição. Na doutrina menciona -se, frequentemente, a frase de Cooley: “The court, if possible, must give the statute such a construction as will enable it to have effect”¹⁰⁰⁹. Os Tribunais devem, portanto, partir do princípio de que o legislador busca positivizar uma norma constitucional¹⁰¹⁰. Há muito se vale o Supremo Tribunal Federal da interpretação conforme à Constituição. Essa variante de decisão não prepara maiores embaraços no âmbito do controle incidental de normas, uma vez que aqui o Tribunal profere decisão sobre um caso concreto que vincula apenas as partes envolvidas. A interpretação conforme a Constituição passou a ser utilizada, igualmente, no âmbito do controle abstrato de normas¹⁰¹¹. Consoante a prática vigente, limita -se o Tribunal a declarar a legitimidade do ato questionado desde que interpretado em conformidade com a



Constituição1012 . O resultado da interpretação, 5.2. normalmente, é incorporado, de forma resumida, na parte dispositiva da decisão1013

Qualificação da interpretação conforme a Constituição A interpretação conforme a Constituição levava sempre, no direito brasileiro, à declaração de constitucionalidade da lei1014 . Porém, como já se disse, há hipóteses em que esse tipo de interpretação pode levar a uma declaração de inconstitucionalidade sem redução do texto. Tais casos foram levantados pela primeira vez por ocasião da propositura cumulativa de uma representação interpretativa1015 e de uma representação de inconstitucionalidade, suscitando -se a indagação sobre o significado dogmático da interpretação conforme a Constituição1016 . No caso, o Supremo Tribunal, seguindo orientação formulada por Moreira Alves, reconheceu que a interpretação conforme a Constituição, quando fixada no juízo abstrato de normas, corresponde a uma pronúncia de inconstitucionalidade. Daí entender incabível a sua aplicação no âmbito da representação interpretativa1017 . Não se pode afirmar com segurança se, na jurisprudência do Supremo Tribunal, a interpretação conforme a Constituição há de ser, sempre, equiparada a uma declaração de nulidade sem redução de texto. Deve -se acentuar, porém, que, em decisão de 9 de novembro de 1987, deixou assente o Supremo Tribunal Federal que a interpretação conforme a Constituição não deve ser vista como simples princípio de interpretação, mas sim como modalidade de decisão do controle de normas, equiparável a uma declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto1018 . Assinale -se, porém, que o Tribunal não procedeu, inicialmente, a qualquer alteração na parte dispositiva da decisão, que continua a afirmar a improcedência da arguição, desde que adotada determinada interpretação. As decisões proferidas nas ADIs 491 e 319, todas da relatoria de Moreira Alves, parecem sinalizar que, pelo menos no controle abstrato de normas, o Tribunal tem procurado, nos casos de exclusão de determinadas hipóteses de aplicação ou hipóteses de interpretação do âmbito normativo, acentuar a equivalência dessas categorias 1019 . De nossa parte, cremos que a equiparação pura e simples da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto à interpretação conforme a Constituição prepara dificuldades significativas. A primeira delas diz respeito à conversão de uma modalidade de interpretação sistemática, utilizada por todos os tribunais e juízes, em técnica de declaração de inconstitucionalidade. Isso já exigiria especial qualificação da interpretação conforme a Constituição, para afirmar que somente teria a característica de uma declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto aquela interpretação conforme a Constituição desenvolvida pela Corte Constitucional, ou, em nosso caso, pelo Supremo Tribunal Federal. Até porque, do contrário, também as questões que envolvessem interpretação



conforme a Constituição teriam de ser submetidas ao Pleno dos Tribunais ou ao seu órgão especial (CF, art. 97). Portanto, se essa equiparação parece possível no controle abstrato de normas, já não se afigura isenta de dificuldades a sua extensão ao chamado controle incidental ou concreto, uma vez que, nesse caso, ter-se-ia de conferir, também no âmbito dos tribunais ordinários, tratamento especial à interpretação conforme a Constituição. Maior dificuldade ainda adviria do fato de que, ao fixar como constitucional dada interpretação e, expressa ou implicitamente, excluir determinada possibilidade de interpretação, por inconstitucionalidade, o Tribunal não declara – até porque seria materialmente impossível fazê-lo – a inconstitucionalidade de todas as possíveis interpretações de certo texto normativo. Por outro lado, a afirmação de que a interpretação conforme a Constituição e a declaração de inconstitucionalidade são uma e mesma categoria, se parcialmente correta no plano das Cortes Constitucionais e do Supremo Tribunal Federal, é de todo inadequada na esfera da jurisdição ordinária, cujas decisões não são dotadas de força vinculante geral¹⁰²⁰. Ainda que se não possa negar a semelhança dessas categorias e a proximidade do resultado prático de sua utilização, é certo que, enquanto na interpretação conforme a Constituição se tem, dogmaticamente, a declaração de que uma lei é constitucional com a interpretação que lhe é conferida pelo órgão judicial, constata-se, na declaração de nulidade sem redução de texto, a expressa exclusão, por inconstitucionalidade, de determinadas hipóteses de aplicação do programa normativo sem que se produza alteração expressa do texto legal. Assim, se se pretende realçar que determinada aplicação do texto normativo é inconstitucional, dispõe o Tribunal da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, que, além de mostrar-se tecnicamente adequada para essas situações, tem a virtude de ser dotada de maior clareza e segurança jurídica, expressas na parte dispositiva da decisão (a lei X é inconstitucional se aplicável a tal hipótese; a lei Y é inconstitucional se autorizativa da cobrança do tributo em determinado exercício financeiro). A decisão proferida na ADI 491 parece indicar que o Supremo Tribunal Federal está disposto a afastar-se da orientação anterior, que equiparava a interpretação conforme a Constituição à declaração de nulidade parcial sem redução de texto, passando a deixar explícito, no caso de declaração de nulidade sem redução de texto, que determinadas hipóteses de aplicação, constantes de programa normativo da lei, são inconstitucionais e, por isso, nulas¹⁰²¹. Cuidava-se de discussão sobre a constitucionalidade do art. 86, parágrafo único, da Constituição do Estado do Amazonas, que consagra as seguintes normas: “Art. 86. Lei Orgânica, de iniciativa facultativa do Procurador-Geral de Justiça, disporá sobre a organização e o funcionamento do Ministério Público, observando em relação aos seus membros: (...) Parágrafo único. Aplicam-se, no que



couber, aos membros do Ministério Público os princípios estabelecidos no art. 64, I, II e IV a XIII, desta Constituição”. O art. 64 da Constituição estadual, ao qual faz remissão expressa a disposição impugnada, consagra as seguintes regras: “Art. 64. A Magistratura Estadual terá seu regime jurídico estabelecido no Estatuto da Magistratura instituído por lei complementar de iniciativa do Tribunal de Justiça, observados os seguintes princípios: (...) V – os vencimentos dos magistrados serão fixados com diferença não superior a dez por cento de uma para outra das categorias da carreira, não podendo, a título nenhum, exceder os dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”¹⁰²². O Supremo Tribunal, após reconhecer que a inconstitucionalidade arguida visava apenas à extensão de vantagens ao Ministério Público, contida implicitamente na referência aos incisos “IV a XIII” do art. 64, optou por suspender – sem redução de texto – a aplicação do parágrafo único do art. 86 da Constituição estadual no que concerne à remissão ao inciso V do art. 64 dela constante. 5.3. Também na ADI 939, na qual se questionava a cobrança do IPMF, declarou o Tribunal a inconstitucionalidade sem redução do texto dos arts. 3º, 4º e 8º da Lei Complementar n. 77/93, nos pontos em que determinou a incidência da exação sobre as pessoas jurídicas de Direito Público e as demais entidades ou empresas referidas nas alíneas a, b, c e d do inciso VI do art. 150 da Constituição¹⁰²³. Esses precedentes estão a denotar que a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto parece ter ganhado autonomia como técnica de decisão no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Tudo indica, pois, que, gradual e positivamente, o Supremo Tribunal afastou -se da posição inicialmente fixada, que equiparava simplesmente a interpretação conforme à Constituição à declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto. Neste tema, parece que o legislador fez, pelo que se depreende do art. 28, parágrafo único, da Lei n. 9.868/99, uma clara opção pela separação das figuras da declaração de inconstitucionalidade sem redução do texto e a interpretação conforme a Constituição. Admissibilidade e limites da interpretação conforme a Constituição Também entre nós utilizam -se, doutrina e jurisprudência, de uma fundamentação diferenciada para justificar o uso da interpretação conforme a Constituição. Ressalta -se, por um lado, que a supremacia da Constituição impõe que todas as normas jurídicas ordinárias sejam interpretadas em consonância com seu texto¹⁰²⁴. Em favor da admissibilidade da interpretação conforme a Constituição milita também a presunção da constitucionalidade da lei, fundada na ideia de que o legislador não poderia ter pretendido votar lei inconstitucional¹⁰²⁵.

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a interpretação conforme a Constituição conhece limites. Eles resultam tanto da expressão literal da lei quanto da chamada vontade do legislador. A interpretação



conforme a Constituição é, por isso, apenas admissível se não configurar violência contra a expressão literal do texto¹⁰²⁶ e não alterar o significado do texto normativo, com mudança radical da própria concepção original do legislador¹⁰²⁷. A prática demonstra que o Tribunal não confere maior significado à chamada intenção do legislador, ou evita investigá-la, se a interpretação conforme a Constituição se mostra possível dentro dos limites da expressão literal do texto¹⁰²⁸. Muitas vezes, porém, esses limites não se apresentam claros e são difíceis de definir. Como todo tipo de linguagem, os textos normativos normalmente padecem de certa indeterminação semântica, sendo passíveis de múltiplas interpretações. Assim, é possível entender, como o faz Rui Medeiros, que “a problemática dos limites da interpretação conforme a Constituição está indissociavelmente ligada ao tema dos limites da interpretação em geral”¹⁰²⁹. A eliminação ou fixação, pelo Tribunal, de determinados sentidos normativos do texto, quase sempre tem o condão de alterar, ainda que minimamente, o sentido normativo original determinado pelo legislador. Por isso, muitas vezes a interpretação conforme levada a efeito pelo Tribunal pode transformar-se numa decisão modificativa dos sentidos originais do texto. O Supremo Tribunal Federal, quase sempre imbuído do dogma kelseniano do legislador negativo, costuma adotar uma posição de self-restraint ao se deparar com situações em que a interpretação conforme possa descambar para uma decisão interpretativa corretiva da lei¹⁰³⁰. **Ao se analisar detidamente a jurisprudência do Tribunal, no entanto, é possível verificar que, em muitos casos, a Corte não atenta para os limites, sempre imprecisos,** entre a interpretação conforme delimitada negativamente pelos sentidos literais do texto e a decisão interpretativa modificativa desses sentidos originais postos pelo legislador¹⁰³¹. No julgamento conjunto das ADIs 1.105 e 1.127, ambas de relatoria do Ministro Marco Aurélio, o Tribunal, ao conferir interpretação conforme a Constituição a vários dispositivos do Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/94), acabou adicionando-lhes novo conteúdo normativo, convolvando a decisão em verdadeira interpretação corretiva da lei¹⁰³². Em outros vários casos mais antigos¹⁰³³, também é possível verificar que o Tribunal, a pretexto de dar interpretação conforme a Constituição a determinados dispositivos, acabou proferindo o que a doutrina constitucional, amparada na prática da Corte Constitucional italiana, tem denominado de decisões manipulativas de efeitos aditivos¹⁰³⁴. No curso do ano de 2012, o Tribunal voltou a se deparar com o problema no julgamento de mérito da ADPF 54, Rel. Marco Aurélio, que discutia a constitucionalidade da criminalização dos abortos de fetos anencéfalos¹⁰³⁵. De fato, ao rejeitar a questão de ordem levantada pelo Procurador-Geral da República quando do julgamento da medida cautelar, o Tribunal já havia admitido a possibilidade de, ao julgar o mérito da ADPF 54, atuar de forma



criativa, acrescentando mais uma excludente de punibilidade – no caso do feto padecer de anencefalia – ao crime de aborto. Ao decidir o mérito da ação assentando a sua procedência e dando interpretação conforme aos arts. 124 a 128 do Código Penal, o Tribunal proferiu uma típica decisão manipulativa com eficácia aditiva em matéria penal. A doutrina italiana considera manipulativa a decisão mediante a qual o órgão de jurisdição constitucional modifica ou adita normas submetidas a sua apreciação, a fim de que saiam do juízo constitucional com incidência normativa ou conteúdo distinto do original, mas concordante com a Constituição¹⁰³⁶. Como anota Roberto Romboli, tratando das manipulativas, a “Corte modifica diretamente a norma posta ao seu exame, através de decisões que são definidas como ‘autoaplicativas’, a indicar o caráter imediato de seus efeitos, que prescindem de qualquer sucessiva intervenção parlamentar”¹⁰³⁷. É fácil ver que se trata de técnica unilateral de supressão da inconstitucionalidade dos atos normativos¹⁰³⁸. Ulterior esforço analítico termina por distinguir as manipulativas de efeitos aditivos das manipulativas com efeito substitutivo. A primeira espécie, mais comum, verifica -se quando a corte constitucional declara inconstitucional certo dispositivo legal não pelo que expressa, mas pelo que omite, alargando o texto da lei ou seu âmbito de incidência. As manipulativas com efeitos substitutivos, por sua vez, são aquelas em que o juízo constitucional declara a inconstitucionalidade da parte em que a lei estabelece determinada disciplina ao invés de outra, substituindo a disciplina advinda do poder legislativo por outra, consentânea com o parâmetro constitucional¹⁰³⁹. Como espécies de decisões com alguma eficácia aditiva ainda devem ser referidas as decisões demolitórias com efeitos aditivos (quando é suprimida uma lei inconstitucional constritora de direitos), as aditivas de prestação (que têm impacto orçamentário) e as aditivas de princípio (onde são fixados princípios que o legislador deve observar ao prover a disciplina que se tem por indispensável ao exercício de determinado direito constitucional). Ressalte -se que, embora os esforços teóricos acerca do tema tenham frutificado principalmente na Itália, a prolação de decisões manipulativas tem sido uma constante também na jurisprudência dos Tribunais espanhol¹⁰⁴⁰ e português¹⁰⁴¹. Convém observar que, não obstante manifeste -se de forma singular em cada sistema de jurisdição constitucional, a crescente utilização das decisões manipulativas de efeitos aditivos responde a necessidades comuns. Nesse sentido, em lição perfeitamente adequada ao direito pátrio, Augusto Martín de La Vega ressaltou ser possível compreender a proliferação das decisões manipulativas de efeitos aditivos, levando -se em conta três fatores: **a) a existência de uma Carta política de perfil marcadamente programático e destinada a progressivo desenvolvimento; b) a permanência de um ordenamento jurídico -positivo com marcados resquícios autoritários;**



e c) a ineficácia do Legislativo para responder, em tempo adequado, às exigências de atuação da Constituição e à conformação do ordenamento preexistente ao novo regime constitucional¹⁰⁴² .

Acrescente -se que é extremamente difícil excluir tal técnica de decisão de regimes como o brasileiro e o italiano, onde inexistente um recurso como o de amparo espanhol ou a Verfassungsbeschwerde alemã, já que em tais circunstâncias as decisões aditivas tornam -se a via preferencial para a “reinterpretação e tutela dos direitos subjetivos”¹⁰⁴³ . Interessante notar que a complexidade de nosso sistema de controle de constitucionalidade emprestou linhas singulares ao fenômeno das decisões manipulativas de efeitos aditivos¹⁰⁴⁴ . O STF pôde chegar ao resultado aditivo, inovando o ordenamento jurídico, tanto por meio das ações do sistema concentrado de controle, como nas ações diretas decididas com uso de interpretação conforme com efeitos aditivos, quanto através dos remédios constitucionais individuais, sendo numerosos os casos em que, por exemplo, o veículo da pretensão aditiva foi o mandado de injunção. Em decisão de notável relevância doutrinária para o tema em discussão, o Supremo Tribunal Federal determinou a aplicação, aos servidores públicos, da Lei n. 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada, pelo que promoveu extensão aditiva do âmbito de incidência da norma¹⁰⁴⁵ . Outro caso de extensão do âmbito subjetivo de incidência da norma ocorreu no julgamento do RMS 22.307, ocasião em que se discutiu a possibilidade de extensão jurisprudencial da revisão de vencimentos, em percentual de 28,68%, para alcançar categorias de servidores públicos não contempladas na lei que disciplinou a revisão. O Supremo Tribunal, por maioria, entendeu desnecessária lei específica que estendesse a revisão de vencimentos aos servidores não atingidos e, de plano, determinou o reajuste nas folhas de pagamento¹⁰⁴⁶ . A crescente relevância, entre nós, da técnica decisória aditiva, foi exposta com proficiência por Carlos Blanco de Moraes: “Sensivelmente desde 2004 parecem, também ter começado a emergir com maior pragnância decisões jurisdicionais com efeitos aditivos. Tal parece ter sido o caso de uma acção directa de inconstitucionalidade, a ADIn 31051047 , a qual se afigura como uma sentença demolitória com efeitos aditivos. Esta eliminou, com fundamento na violação do princípio da igualdade, uma norma restritiva que, de acordo com o entendimento do Relator reduziria arbitrariamente para algumas pessoas pertencentes à classe dos servidores públicos, o alcance de um regime de imunidade contributiva que abrangia as demais categorias de servidores públicos. Poderá, igualmente, ter sido o caso no RMS -22.307 (mandado de segurança) que teria englobado os servidores civis num regime de aumentos legalmente concedido a militares”¹⁰⁴⁸ . Cabe ressaltar, ainda, o julgamento conjunto, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, dos



mandados de segurança n. 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF, em que se assentou que o abandono, pelo parlamentar, da legenda pela qual foi eleito tem como consequência jurídica a extinção do mandato. Também de marcado caráter aditivo, registre -se a decisão proferida na Pet 3.388/RR, rel. Min. Carlos Britto, quando o Tribunal, enfrentando a situação de insegurança geral deflagrada pela demarcação da reserva Raposa Serra do Sol, logrou, mediante a disciplina constante do voto do Ministro Menezes Direito, dar margens nítidas à extensão do usufruto dos indígenas sobre as áreas que lhes são constitucionalmente garantidas¹⁰⁴⁹. Por fim, mencione -se o RE 405.579, rel. Ministro Joaquim Barbosa. Trata -se de hipótese em que duas empresas, importadoras de um mesmo produto, foram discriminadas por concessão de benefício tributário a apenas uma delas, o que gera evidente desequilíbrio comercial. Em voto -vista da lavra do Ministro Gilmar Mendes, foi proposta a extensão do benefício tributário (redução de imposto de importação) a empresas não contempladas no inciso X do § 1º do art. 5º da Lei n. 10.182/2001, com vistas a sanar violação ao princípio da isonomia e restaurar o equilíbrio do mercado comercial. Na sessão de julgamento de 1º de dezembro de 2010, contudo, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, contra os votos dos ministros Gilmar Mendes, Carlos Britto, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, deu provimento ao recurso extraordinário e manteve a validade da lei referida. (Mudei o layout, minha responsabilidade)

Ora, no contexto de uma Constituição extremamente programática e sempre guiada ao constante progresso e desenvolvimento e de um legislativo muitas vezes moroso e preocupado com seus próprios interesses políticos, apegar-se ao rigorismo literal e impedir a aplicação da técnica da Interpretação conforme a Constituição significa tirar grande parte da força da Carta Maior, transformando-a em “mera folha de papel”, lembrando Ferdinand Lassalle.

De outra forma bastante explicativa

1. Argumento da Câmara Municipal de São Luís

A Câmara Municipal de São Luís sustenta que a técnica da Interpretação Conforme a Constituição não pode ser aplicada ao artigo 4º da Lei nº 7.726/2025, pois isso implicaria na sua completa modificação. Segundo o Legislativo, a norma impugnada estabelece um limite fixo de 5% para abertura de créditos suplementares no orçamento municipal, não havendo espaço para diferentes interpretações que possibilitem a ampliação desse percentual para 25%, conforme pretende o Chefe do Executivo.

Nota Explicativa: A Câmara defende que a Interpretação Conforme só pode ser usada quando há múltiplas possibilidades de interpretação dentro do próprio texto normativo, o



que, segundo ela, não ocorre no presente caso.

Além disso, o Legislativo argumenta que, caso o Judiciário acolha o pedido do Prefeito, estaria invadindo a competência exclusiva do Parlamento, violando o princípio da separação dos poderes.

Nota Explicativa: A separação dos poderes impede que um poder substitua ou interfira na atuação do outro, salvo nas hipóteses expressamente previstas na Constituição.

Dessa forma, a Câmara sustenta que a única forma legítima de modificar o percentual estabelecido na Lei Orçamentária Anual seria por meio do devido processo legislativo, ou seja, mediante o envio de uma nova proposta pelo Executivo ao Parlamento.

Nota Explicativa: O Legislativo argumenta que qualquer alteração no percentual de créditos suplementares deve ser feita por meio de um novo projeto de lei e não por uma decisão judicial.

2. Contraponto em Defesa do Município de São Luís

3. A Interpretação Conforme é um Instrumento Constitucionalmente Legítimo

A argumentação da Câmara Municipal não se sustenta, pois parte de uma concepção rígida e literalista da norma, ignorando que a Interpretação Conforme a Constituição é um mecanismo amplamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal

Nota Explicativa: A técnica da Interpretação Conforme permite ao Judiciário preservar a validade da norma, desde que haja uma leitura compatível com os princípios constitucionais, sem que isso configure a criação de nova norma.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco, renomados constitucionalistas, destacam que, segundo a doutrina e a jurisprudência, deve-se sempre preferir uma interpretação compatível com a Constituição, em vez de simplesmente declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada.

4.A Existência de Múltiplas Possibilidades Interpretativas

O Legislativo Municipal argumenta que a Interpretação Conforme a Constituição só pode ser aplicada quando há múltiplas possibilidades interpretativas no texto normativo. Entretanto, essa concepção é equivocada, pois ignora que os limites da literalidade textual são sempre imprecisos.

Nota Explicativa: O próprio Supremo Tribunal Federal já decidiu que, mesmo quando uma norma parece ter um sentido único, é possível interpretar suas disposições de forma a compatibilizá-las com a Constituição.

A impossibilidade jurídica alegada pela Câmara Municipal não se sustenta, pois a Interpretação Conforme a Constituição não visa alterar substancialmente a norma, mas sim



adequá-la aos princípios fundamentais do ordenamento jurídico.

5. A Separação dos Poderes Não é Absoluta

O argumento de que a atuação do Judiciário violaria a separação dos poderes também não merece acolhida. O controle jurisdicional de normas legislativas é uma prerrogativa constitucional e não uma intromissão indevida.

Nota Explicativa: O princípio da separação dos poderes não significa a completa ausência de controle entre os Poderes. O Judiciário tem a função de assegurar a compatibilidade das normas com a Constituição, inclusive interpretando-as conforme seus princípios.

O próprio Supremo Tribunal Federal já decidiu, em diversas ocasiões, que a separação dos poderes não impede o controle judicial sobre atos legislativos, especialmente quando há afronta a direitos fundamentais ou princípios constitucionais.

6. A Constituição Como Parâmetro Máximo

A Constituição de 1988 consagrou um modelo programático de direitos e garantias fundamentais, permitindo que o Judiciário atue para assegurar que as leis sejam interpretadas em conformidade com seus princípios. Assim, impedir a aplicação da Interpretação Conforme a Constituição significaria esvaziar a própria força normativa da Carta Magna.

Nota Explicativa: O Supremo Tribunal Federal já utilizou a Interpretação Conforme a Constituição para corrigir distorções normativas e evitar que dispositivos legais fossem aplicados de maneira contrária aos princípios constitucionais.

Dessa forma, deve-se reconhecer que a aplicação da Interpretação Conforme a Constituição no presente caso não configura invasão de competência do Legislativo, mas sim o legítimo exercício da jurisdição constitucional para garantir a supremacia da Constituição.

Não posso deixar de citar, o Professor Virgílio Afonso da Silva, in verbis:

Ainda antes da promulgação da Constituição de 1988, o STF., estabeleceu o conceito de interpretação conforme a constituição que até hoje é seguido. Segundo o tribunal a “interpretação da norma sujeita a controle deve partir de uma hipótese de trabalho, a chamada presunção de constitucionalidade, da qual se extrai que, entre dois entendimentos possíveis do preceito impugnado, deve prevalecer o que seja conforme à Constituição. Essa definição, embora amplamente aceita, não expressa muita coisa. Isso fica claro se a mesma ideia for expressa de forma mais concreta. [...] De forma simplificada, o STF pode concordar com os argumentos do proponente ou deles discordar. Se discordar, decidirá que a lei ou o dispositivo é constitucional, como alegou a Advocacia-Geral da União. Se concordar, decidirá que é inconstitucional. No primeiro



caso, o STF terá feito exatamente o que diz a definição de interpretação conforme a Constituição: dentre duas possibilidades de interpretação da lei, escolheu que é conforme a Constituição. No segundo caso, ou seja, se o STF entende que o proponente tem razão, declarará a inconstitucionalidade da lei, a despeito da existência de uma interpretação alternativa, que manteria a constitucionalidade da lei[...] como se percebe, a ideia de interpretação conforme a Constituição não tem qualquer valia nesse cenário. Diante de duas interpretações possíveis para uma lei, uma compatível e a outra incompatível com a Constituição, o STF simplesmente decide em favor daquela que entender correta.

Continuo, in verbis:

“No Brasil, além do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos infraconstitucionais, também a compatibilidade de emendas constitucionais é controlada pelo Poder Judiciário, embora a Constituição não tenha nenhum dispositivo que preveja esse controle de forma explícita.”

O Poder Judiciário não quer adentrar e nem se intrometer nos poderes da República. Só que a Câmara de Vereadores não pode ferir princípios constitucionais balizadores: a) ponderação; proporcionalidade; razoabilidade e legalidade. São princípios que acompanham a feitura das leis no nosso país. O legislador não pode achar que pode tudo. O STF., já sinalizou em várias oportunidades bem recentes que apontarei adiante.

Continua, o Jurista Sarmento, in verbis:

Por definição, o controle de constitucionalidade envolve a análise da compatibilidade de leis ou atos normativos infraconstitucionais com as normas constitucionais. Embora a Constituição defina algumas regras sobre o funcionamento do Congresso Nacional sobre o processo de elaboração das leis e de emendas constitucionais, essas regras demandam complementação, o que é feito sobretudo pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pelo regimento comum do Congresso Nacional.

E o Mestre Sarmento pontua diante da gravidade praticada pelo Poder Legislativo, in verbis:

Não são raras as vezes em que as próprias casas legislativas desrespeitam suas regras de funcionamento e os procedimentos previstos por seus regimentos. Quando esse desrespeito não viola diretamente uma norma constitucional, a jurisprudência reiterada do STF defende a impossibilidade de controle judicial.”



Hic et nunc, o Mestre Sarmiento com olhar de lince, o visualizar do arcabouço jurisprudencial e não deixa de caracterizar bem nítido “Quando esse desrespeito não viola diretamente uma norma constitucional”. Adiante tratarei da norma com feições defeituosas na confecção pelo Poder Legislativo Municipal.

Em novo olhar, o autor Gustavo da Silva Santos in “Interpretação conforme a constituição e decisões manipulativas: responsabilidade decisória no controle de constitucionalidade” leciona com competência. Tratei de não citá-lo como fonte copiadora. Fiz um estudo interpretativo do início da sua obra, in verbis:

1. Conceito e Pressupostos da Interpretação Conforme a Constituição

O estudo da **interpretação conforme a Constituição** requer a apresentação de alguns aspectos conceituais e característicos essenciais do instituto. Esses elementos foram considerados como ponto de partida para a elaboração deste estudo, dado que **não há um conceito unívoco de interpretação conforme**.

Nota Explicativa: A expressão "interpretação conforme a Constituição" refere-se à técnica utilizada para compatibilizar normas infraconstitucionais à Constituição, evitando sua declaração de inconstitucionalidade, sempre que possível.

2. Dificuldade na Definição do Conceito

Pode-se argumentar que a definição de "traços" e "aspectos" em ciências sociais é **epistemologicamente inadequada**. Isso ocorre porque não é viável destacar conceitos sociais da realidade e estudá-los de forma isolada, como se fossem objetos físicos analisados em laboratório.

Nota Explicativa: Diferentemente das ciências exatas, nas ciências sociais e jurídicas os conceitos são dinâmicos e influenciados pelo contexto histórico e político, tornando difícil sua definição fixa.

3.A Importância da Sistematização do Estudo

Apesar dessas dificuldades, há a necessidade de **delimitar certos contornos conceituais**, mesmo que não sejam unânimes e universalmente aceitos. A transparência no estudo é fundamental para que ele se enquadre dentro de um mínimo padrão científico.

Nota Explicativa: A definição de parâmetros para a interpretação conforme é essencial para garantir coerência na aplicação desse instrumento jurídico e para evitar interpretações arbitrárias.

4. Consequência de uma Pesquisa Sem Definição Clara

Caso o estudo não adote um referencial de partida bem definido, sua sistematização será deficiente. Uma pesquisa sem diretrizes claras se torna **opaca e carente de estrutura**,



comprometendo sua credibilidade.

Nota Explicativa: A definição de critérios para a interpretação conforme a Constituição permite maior previsibilidade e consistência nas decisões judiciais, reduzindo espaço para subjetivismos excessivos.

5. Controle e Críticas na Pesquisa

A identificação do referencial teórico inicial permite **maior controle sobre a pesquisa** e abre espaço para críticas e análises diversas. Com isso, possibilita-se a construção de interpretações alternativas que contribuam para o debate jurídico.

Nota Explicativa: A discussão sobre interpretação conforme é ampla e envolve diferentes correntes doutrinárias. A transparência na pesquisa facilita a confrontação de ideias e aprimora o estudo da constitucionalidade das normas.

Indagações: Simplesmente em acatar a posição da preliminar, o Poder Judiciário não poderia fugir da sua responsabilidade de indeclinabilidade da jurisdição? E as indagações não deveriam ser apresentadas com justificativas diante do fato de diminuição do percentual de 25% para 5% dos créditos suplementares sedimentados em 4 anos anteriores?

Trarei alguns julgados do STF., em que o autor acima citado demonstra que o STF., escolhe as interpretações e não persegue e não impede que o segundo grau de raiz trate a matéria diante de três Institutos reconhecidamente iguais: a) interpretação; a exegese: a hermenêutica. É o momento crucial para o julgador. É que fará e trará a melhor interpretação em favor do Estado-Município com prevalência aos dois princípios deitados na Bíblia Republicana Constitucional, a saber: o princípio da dignidade da pessoa humana-(Em favor dos cidadãos da Ilha de São Luis); e dos Direitos deitados nas Garantias Constitucionais estratificadas nos arts. 5º, seguintes, 6º seguintes, 7º seguintes, e normas desenhadoras de Direitos natos como: Saúde; Educação; Meio ambiente; Tecnologia; Infraestrutura do Município; e dissipadas em esgotos, ruas, praças, empregos diretos e indiretos realizados e colocados à disposição do Garrafais **(Faço em letras garrafais em respeito ao cidadão residente nesta conhecida “A Ilha de Upaon-Açu, também conhecida como Ilha de São Luís, é uma ilha brasileira localizada no estado do Maranhão, com uma área de aproximadamente 1.410 km². Nela está situada a capital do estado, São Luís, além dos municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, que juntos formam a Região Metropolitana de São Luís. [oimparcial.com.br+4Wikipedia em Português+4en.wikipedia.org+4](https://oimparcial.com.br+4Wikipedia_em_Português+4en.wikipedia.org+4)**

Origem do Nome

O nome "Upaon-Açu" tem origem na língua tupi e significa "ilha grande". Essa



denominação foi dada pelos povos indígenas que habitavam a região antes da colonização europeia. Posteriormente, com a chegada dos colonizadores franceses em 1612, a ilha passou a ser chamada de São Luís, em homenagem ao rei da França, Luís XIII.”

O STF já enfrentou questionamentos quanto ao Instituto Constitucional Conforme Interpretação da Constituição, in verbis:

1. 4.1 ADIN 4.277/DF – RECONHECIMENTO DAS UNIÕES ESTÁVEIS ENTRE PESSOAS DO MESMO GÊNERO[398] O Supremo Tribunal Federal julgou conjuntamente as ADPF 132/RJ e ADIn 4.277/DF no dia 05/05/2011. Conforme consta no Relatório elaborado pelo Min. Ayres Britto, a ADPF 132/RJ tinha como pedido principal a declaração de interpretação conforme a constituição dos arts. 19, incs. II e V[399], e 32, incs. I a X[400], do Estatuto dos Servidores Civis do Estado do Rio de Janeiro (Decreto-Lei 220/1975). O Min. Relator aduziu que o pedido se fundara na existência de diversas decisões judiciais que negaram os benefícios concedidos pelo diploma legal aos casais que não se enquadravam como de “orientação heterossexual”. Por sua vez, a ADIn 4.277/DF[401] foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, e pedia a declaração de interpretação conforme a constituição do caput do art. 1.723 do Código Civil[402].

4.2 ADIN 4.178/GO – SOBREVALORIZAÇÃO DAS APROVAÇÕES ANTERIORES EM CONCURSOS NOTARIAIS Em 04/02/2010 o Supremo Tribunal Federal julgou a ADIn 4.178/GO, ocasião em que referendou a medida cautelar que fora concedida pelo Min. Gilmar Mendes em 22/01/2009, durante o recesso forense. A ação tinha como objeto o art. 16 da Lei 13.136/97 do Estado de Goiás, que regulamentava a prova de títulos dos concursos notariais. Nesse artigo estão insertos alguns critérios a serem observados para a realização da etapa de títulos do certame público de ingresso ou remoção na carreira notarial, dentre os quais, por exemplo, encontra-se a obrigação de conceder pontuação a prévia aprovação em carreira jurídica, presente no inc. IV[413], e de anterior aprovação em carreira notarial e registral, constante do inc. V[414]. Segundo consta no dispositivo da decisão em apreço, o STF entendeu que esse dispositivo violava preceitos constitucionais ao valorar de maneira equivalente as aprovações em concursos de carreiras jurídicas e de carreiras notariais[415].

2. 4.3 ADIN 4.274/DF – “MARCHA DA MACONHA” A ADIn 4.274/DF, da relatoria do Min. Ayres Britto, foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal no dia 23/11/2011. Por meio do julgado, o Tribunal assentou interpretação conforme a constituição do art. 33, §2º, da Lei 11.343/06[417], a fim de reconhecer que o dispositivo não pode ser interpretado no sentido de coibir manifestações públicas que veiculem ideias favoráveis à revogação do tipo penal[418]. O Min. Relator ressaltou em seu voto que o enunciado presente no comando legal poderia ser interpretado de forma contrária aos preceitos constitucionais mais basilares. Em função dos termos utilizados pelo legislador, “induzir” ou “instigar”, muitas decisões judiciais em instâncias ordinárias estavam negando os direitos constitucionais de reunião e de livre manifestação de pensamento[419] aos eventos públicos que se popularizaram como “Marcha da Maconha”. O voto do Min. Ayres Britto deixa claro que,



aceita a interpretação que maximiza a incidência do tipo penal, estaria vedado o caminho da discussão pública sobre toda a legislação nacional de combate às drogas. Como afirmado, esta interpretação é totalmente contrária à própria noção de participação democrática. O Ministro bem salienta que, se “[n]em mesmo a Constituição está a salvo da ampla e livre discussão dos seus defeitos e das suas virtudes”[420], (Silva Santos Fontes, Gustavo. Interpretação conforme a constituição e decisões manipulativas: responsabilidade decisória no controle de constitucionalidade (Portuguese Edition) (p. 111). JurisCoffee.

Por outro lado, também não há que se falar em violação ao Princípio da Separação dos Poderes quando as normas geram resultado inconstitucional. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já admitiu o controle de normas até regimentais de Casas Legislativas:

RE 1297884 ED

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI

Redator(a) do acórdão: Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 03/07/2023

Publicação: 01/09/2023

Ementa

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 1.120. SEPARAÇÃO DE PODERES E CONTROLE JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE EM RELAÇÃO À INTERPRETAÇÃO DE NORMAS REGIMENTAIS DAS CASAS LEGISLATIVAS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E PROVIDOS. 1. Embargos de declaração opostos pelo Procurador-geral da República contra acórdão de mérito de recurso extraordinário julgado sob o rito da repercussão geral em que se discutia, à luz dos artigos 1º, parágrafo único, 37, caput, 58, § 2º, inciso I, e 65 da Constituição Federal, a validade de acórdão que, em controle incidental, mediante a interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, declarou a inconstitucionalidade formal do artigo 4º da Lei 13.654/2018, o qual revogou o artigo 157, § 2º, inciso I, do Código Penal, alterando o crime de roubo majorado pelo emprego de arma. 2. O Supremo Tribunal Federal, com fundamento no princípio da separação dos poderes (Constituição, art. 2º), tem tradicionalmente firmado posição de deferência ao Poder Legislativo, traduzida no enquadramento de determinadas matérias no âmbito da doutrina dos atos **interna corporis**. 3. A deferência



jurisprudencial à doutrina dos atos **interna corporis**, contudo, não significa um afastamento absoluto do controle de constitucionalidade: quando as normas regimentais geram um resultado inconstitucional, a liberdade de conformação do Poder Legislativo deve ser mitigada, devendo prevalecer os demais princípios constitucionais sobre o da separação dos poderes, tomando-se como parâmetro de controle não somente os dispositivos constitucionais pertinentes especificamente ao processo legislativo, mas o texto constitucional como um todo. 4. Embargos de declaração opostos pelo Procurador-geral da República conhecidos e providos para retificar a tese fixada no presente tema de repercussão geral, que passa a ser formulada nos seguintes termos: "Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria **interna corporis**".

Decisão

art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria **interna corporis**", nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Dias Toffoli (Relator), Cármen Lúcia e Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Indexação

CONSTITUIÇÃO. - VOTO VENCIDO, MIN. DIAS TOFFOLI: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, ALEGAÇÃO, OMISSÃO, REDISCUSSÃO. CONTROLE JUDICIAL, NORMA REGIMENTAL, MATÉRIA **INTERNA CORPORIS**. AUSÊNCIA, DEBATE, NORMA REGIMENTAL, TOTALIDADE, CONSTITUIÇÃO.

A Corte Maior também já entendeu que, em que pese a regra de impossibilidade de revisão do poder judiciário em matéria interna corporis, não se pode desconsiderar a dimensão dos custos dos direitos, em julgado que tratava justamente sobre matéria orçamentária:

SL 1456 AgR



Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. LUIZ FUX (Presidente)

Julgamento: 04/10/2021

Publicação: 22/10/2021

Ementa

Ementa: AGRAVO INTERNO E EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONVERTIDOS. SEPARAÇÃO DE PODERES. DECISÃO LIMINAR EM AÇÃO POPULAR QUE SUSPENDE LEI MUNICIPAL QUE EXTINGUE FUNDAÇÃO PÚBLICA. ALEGADO RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO QUE SE FUNDAMENTA NA INTERPRETAÇÃO DE NORMAS REGIMENTAIS. ATOS **INTERNA CORPORIS** NÃO SUJEITOS, COMO REGRA, À REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO PÉTREO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSIDERAÇÃO DA DIMENSÃO DOS CUSTOS DOS DIREITOS. NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DEFERENTE DO PODER JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO ÀS ESCOLHAS ALOCATIVAS REALIZADAS PELOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, QUE DETÊM MAIOR CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A MATÉRIA. DECISÃO AGRAVADA QUE APRECIOU A LIDE NOS LIMITES COGNITIVOS PRÓPRIOS DA NATUREZA DO INCIDENTE DE CONTRACAUTELA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE SUSPENSÃO. AGRAVOS INTERNOS DESPROVIDOS. 1. Embargos de declaração com manifesto propósito infringente podem ser recebidos como agravo interno, nos termos do art. 1.024, §3º, do CPC, sendo prescindível o aditamento das razões recursais se já houver impugnação especificada dos fundamentos da decisão agravada. Precedentes. 2. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF). 3. In casu, revelam-se presentes os requisitos para a concessão da suspensão no presente incidente, porquanto a decisão impugnada está em descompasso com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, firmada no sentido de



ser restrito o controle judicial sobre os atos **interna corporis** do Poder Legislativo, relacionados à interpretação de regras regimentais que não tenham paralelo claro e expreso na própria Constituição Federal, sob pena de violação ao postulado pétreo da separação de poderes. 4. A tomada de decisões que promovam a melhor alocação possível de recursos, bem como a definição acerca do modo pela qual serão prestados os serviços públicos, estão na esfera de atribuições da Administração Pública, respeitados os parâmetros constitucionais e orçamentários, cabendo ao Poder Judiciário atuação, em regra, deferente às escolhas alocativas por ela realizadas. 5. A manutenção da decisão impugnada revela o potencial risco à ordem e à economia públicas, porquanto a suspensão dos efeitos da lei municipal que determinou a extinção da fundação pública tem como consectário a paralisação de procedimento de chamamento público para a celebração de parceria para a prestação de serviços de atendimento às crianças e aos adolescentes no Município, além de obstar economia de recursos públicos. 6. Agravos internos desprovidos.

Observação

- Acórdão(s) citado(s): (EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, CONVERSÃO, AGRAVO REGIMENTAL) Rcl 31124 ED-segundos (2ªT), Rcl 37807 ED (1ªT), Rcl 37390 ED (1ªT). (SUSPENSÃO DE SEGURANÇA, REQUISITO) SS 846 AgR (2ªT). (CONTRACAUTELA, JUÍZO DE DELIBAÇÃO) SS 5049 AgR-ED (TP). (SUSPENSÃO DE SEGURANÇA, MATÉRIA CONSTITUCIONAL) STA 152 AgR (TP), STA 729 AgR (TP), STA 782 AgR (TP), SS 5112 AgR (TP). (CONTROLE JUDICIAL, MATÉRIA **INTERNA CORPORIS**, PODER LEGISLATIVO) MS 34099 AgR (TP), MS 36662 AgR (TP), MS 36817 AgR (TP). - Decisão monocrática citada: (CONTRACAUTELA, JUÍZO DE DELIBAÇÃO) SL 753 MC-AgR. Número de páginas: 17. Análise: 04/08/2022, KBP.

Entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ELLEN GRACIE

Julgamento: 03/10/2002

Publicação: 06/12/2002

Ementa



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO OU TRANSMISSÃO DE VALORES E DE CRÉDITOS E DIREITOS DE NATUREZA FINANCEIRA-CPMF (ARTS. 84 E 85, ACRESCENTADOS AO ADCT PELO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 37, DE 12 DE JUNHO DE 2002). 1 - Impertinência da preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União, de que a matéria controvertida tem caráter interna corporis do Congresso Nacional, por dizer respeito à interpretação de normas regimentais, matéria imune à crítica judiciária. Questão que diz respeito ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, em especial às regras atinentes ao trâmite de emenda constitucional (art. 60), tendo clara estatura constitucional. 2 - Proposta de emenda que, votada e aprovada na Câmara dos Deputados, sofreu alteração no Senado Federal, tendo sido promulgada sem que tivesse retornado à Casa iniciadora para nova votação quanto à parte objeto de modificação. Inexistência de ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal no tocante à supressão, no Senado Federal, da expressão "observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal", que constava do texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 2 (dois) turnos de votação, tendo em vista que essa alteração não importou em mudança substancial do sentido do texto (Precedente: ADC nº 3, rel. Min. Nelson Jobim). Ocorrência de mera prorrogação da Lei nº 9.311/96, modificada pela Lei nº 9.539/97, não tendo aplicação ao caso o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal. O princípio da anterioridade nonagesimal aplica-se somente aos casos de instituição ou modificação da contribuição social, e não ao caso de simples prorrogação da lei que a houver instituído ou modificado. 3 - Ausência de inconstitucionalidade material. O § 4º, inciso IV do art. 60 da Constituição veda a deliberação quanto a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais. Proibida, assim, estaria a deliberação de emenda que se destinasse a suprimir do texto constitucional o § 6º do art. 195, ou que excluísse a aplicação desse preceito a uma hipótese em que, pela vontade do constituinte originário, devesse ele ser aplicado. A presente hipótese, no entanto, versa sobre a incidência ou não desse dispositivo, que se mantém incólume no corpo da Carta, a um caso concreto. Não houve, no texto promulgado da emenda em debate, qualquer negativa explícita ou implícita de aplicação do princípio contido no § 6º do art. 195 da Constituição. 4 - Ação direta julgada improcedente.

Indexação

(CÍVEL) - CARACTERIZAÇÃO, MATÉRIA CONSTITUCIONAL, QUESTÃO IMPUGNADA. INEXISTÊNCIA, CARÁTER "INTERNA CORPORIS", MATÉRIA, POSSIBILIDADE, ANÁLISE, JUDICIÁRIO, NORMAS,



AUSÊNCIA, NATUREZA REGIMENTAL. - AUSÊNCIA, CONFIGURAÇÃO, INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESNECESSIDADE, RETORNO, CASA INICIADORA, PROPOSTA

Outras ocorrências.

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

Julgamento: 29/06/2017

Publicação: 28/10/2020

Ementa

E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO – IMPUGNAÇÃO DEDUZIDA CONTRA DELIBERAÇÃO EMANADA DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, RESOLVENDO QUESTÃO DE ORDEM, DEFINIU O CONTEÚDO E O ALCANCE DA EXPRESSÃO “DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS” INSCRITA NO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES “INTERNA CORPORIS” DAS CASAS LEGISLATIVAS – POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS DE CARÁTER POLÍTICO, SEMPRE QUE SUSCITADA QUESTÃO DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL – DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO DO PARLAMENTAR À CORRETA ELABORAÇÃO, PELO PODER LEGISLATIVO, DAS LEIS E DEMAIS ESPÉCIES NORMATIVAS – A ANÔMALA SITUAÇÃO INSTITUCIONAL DECORRENTE DO ABUSO PRESIDENCIAL NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS – A QUESTÃO PERTINENTE AO PODER DE AGENDA DO LEGISLATIVO – GRAVE COMPROMETIMENTO DA FUNÇÃO PRECÍPUA DO CONGRESSO NACIONAL PROVOCADO PELO BLOQUEIO DA PAUTA DE CADA UMA DE SUAS CASAS, EM RAZÃO DA EXISTÊNCIA DE MEDIDA PROVISÓRIA PENDENTE DE APRECIÇÃO APÓS 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS DE SUA PUBLICAÇÃO – INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA CONFERIDA AO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NO SENTIDO DE QUE O REGIME DE URGÊNCIA PREVISTO EM TAL DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, QUE FAZ SOBRESTAR “TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA” ONDE A MEDIDA PROVISÓRIA ESTIVER TRAMITANDO, SOMENTE AFETA AQUELAS



MATÉRIAS QUE SE MOSTREM PASSÍVEIS DE REGRAMENTO POR MEDIDA PROVISÓRIA – EXEGESE VEICULADA NO ATO EMANADO DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, APOIADA EM CONSTRUÇÃO ESTRITAMENTE JURÍDICA, TEM A VIRTUDE DE PRESERVAR, EM SUA INTEGRALIDADE, O LIVRE DESEMPENHO, POR ESSA CASA DO CONGRESSO NACIONAL, DA FUNÇÃO TÍPICA QUE LHE É INERENTE: A FUNÇÃO DE LEGISLAR – MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A LEGITIMIDADE ATIVA DOS IMPETRANTES EM FACE DE SUA CONDIÇÃO DE MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL – Os membros do Congresso Nacional dispõem, em caráter exclusivo, de legitimidade ativa “ad causam” para provocar a instauração do controle jurisdicional sobre o processo de formação das leis e das emendas à Constituição, assistindo-lhes, sob tal perspectiva, irrecusável direito subjetivo de impedir que a elaboração dos atos normativos, pelo Poder Legislativo, incida em desvios inconstitucionais, podendo insurgir-se, por tal razão, até mesmo contra decisões que, emanadas da Presidência da Casa legislativa, hajam resolvido questões de ordem pertinentes ao “iter” procedimental concernente à atividade legislativa do Parlamento. Precedentes. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR QUANDO OCORRENTE SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE LITÍGIO CONSTITUCIONAL – O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. A COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS NÃO PODE LEGITIMAR PRÁTICAS DE CESARISMO GOVERNAMENTAL NEM INIBIR O EXERCÍCIO, PELO CONGRESSO NACIONAL, DE SUA FUNÇÃO PRIMÁRIA DE LEGISLAR – Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE NÃO SOFREM O BLOQUEIO RITUAL ESTABELECIDO PELO ART. 62, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: O EXAME DO TEMA CONCERNENTE À NECESSÁRIA PROTEÇÃO AO PODER DE AGENDA DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL – O regime de urgência previsto no art. 62, § 6º, da Constituição da República – que impõe o sobrestamento das



deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional – incide, tão-somente, sobre aquelas matérias que se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio procedimental imposto por mencionado preceito constitucional as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, II e IV). – Essa fórmula interpretativa constitui reação legítima ao inadmissível controle hegemônico, pelo Presidente da República, do poder de agenda do Congresso Nacional, pois tem a virtude de devolver às Casas legislativas esse mesmo poder de agenda, que traduz prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir à instituição parlamentar – livre da indevida ingerência de práticas de cesarismo governamental pelo Chefe do Executivo (representadas pelo exercício compulsivo da edição de medidas provisórias) – o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não na vontade unilateral do Presidente da República) – a formulação e a concretização, pelo Parlamento, de uma pauta temática própria. Decisão

exegese, em ordem a que, afastada qualquer outra possibilidade interpretativa, seja fixado entendimento de que o regime de urgência previsto em tal dispositivo constitucional - que impõe o sobrestamento das deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional - refere-se, tão somente, àquelas matérias que se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio imposto pelo mencionado § 6º do art. 62 da Lei Fundamental, as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se

Indexação CONSTITUCIONALIDADE, LEI, PRINCÍPIO DA MÁXIMA EFETIVIDADE, PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DISTINÇÃO, INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO, DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO. DESNECESSIDADE, RESERVA DO PLENÁRIO, INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. STF, FISCALIZAÇÃO, CUMPRIMENTO, PRINCÍPIO

Outras ocorrências. (Mudei o layout. Minha responsabilidade).

O autor Eduardo Bento, IN Atos administrativos interna corporis: Controle judicial dos Poderes da República leciona o compromisso do Poder Judiciário Nacional, in verbis:



A imagem tradicional do Judiciário como apenas instâncias de legalidade, limitando-se à função de declarar o direito, foi substituída pelo reconhecimento de que esse Poder representa uma instituição estratégica nas democracias contemporâneas, impondo-se como garantidor da cidadania[15] como já acontece nos países onde vigora o sistema jurídico de Common Law (modelo anglo-saxão), pois nesses países as normas legais são desprovidas de maiores detalhamentos, demandando do judiciário estabelecer o sentido e completar o significado dessa legislação. Entretanto, mesmo em países onde predominam codificações exaustivas como o Brasil (adepto ao sistema romano-germânico, nos mesmos moldes de Portugal, França, Itália e Espanha), o Judiciário é frequentemente convocado a resolver lacunas legais nos processos de políticas públicas. No STF prevalece o entendimento de que a inércia administrativa não possa impedir a realização de direitos fundamentais, não se podendo negar ao Judiciário algum grau de interferência na implementação das políticas públicas. Essa atuação judicial deve ser balizada pelos critérios de razoabilidade e eficiência, respeitando o espaço de discricionariedade do ato administrativo.[16] Na prática judiciária, o que se vê é um constante crescimento do volume de demandas e determinações judiciais interferindo em questões de políticas públicas (como fornecimento de medicamentos, garantia de vagas em escolas, leitos de UTI dentre outras), representando uma intervenção na seara da gestão pública, o que fomenta discussões quanto ao postulado da separação dos poderes. “

O autor cita inúmeros casos levados ao Judiciário que decidiu em desfavor do Poder Executivo, in verbis:

Desse modo, a discricionariedade dos atos administrativos encontra limite na arbitrariedade. Por isso, torna-se impreterível averiguar se as intervenções do Poder Judiciário nos atos interna corporis do Poder Executivo decorrem da chamada judicialização da política ou do ativismo judicial. **CASOS RECENTES ENVOLVENDO A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E O JUDICIÁRIO** O caso “Lula”: suspensa a nomeação como Ministro Em março de 2016, a então Presidente da República Dilma Roussef nomeou o então ex-presidente Lula para o cargo de Ministro da Casa Civil. A nomeação foi contestada em ação apresentada pelos partidos PSDB e PPS. O ato da ex-presidente foi cassado em decisão proferida pelo Min. Gilmar Mendes do STF, entendendo que ocorrera desvio de finalidade na nomeação, cujo objetivo seria conferir ao ex-presidente a prerrogativa de função de ministro de Estado para ser julgado pelo STF, deslocando o foro que o julgaria criminalmente. Com essa decisão, as investigações do caso “Lava jato”



retornaram ao juiz Sérgio Moro, titular da 13ª Vara Federal de Curitiba. O caso “Moreira Franco”: posse suspensa como Ministro da Secretaria-Geral De modo análogo ao caso anterior, em 2017 o juiz da 14ª Vara Federal em Brasília suspendeu a nomeação de Moreira Franco para Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência do governo Michel Temer. Tendo sido citado diversas vezes após a homologação da delação premiada da construtora Odebrecht no processo da “Lava jato”. Da mesma forma a decisão foi fundamentada sob a argumentação de que a nomeação seria ilícita por desvio de finalidade e ofensa à moralidade. O caso “Cristiane Brasil”: posse suspensa como Ministra do Trabalho Em 2018 a 4ª Vara Federal de Niterói impediu a posse da Deputada Federal Cristiane Brasil (PTB-RJ) como Ministra do Trabalho por ter sido condenada por duas vezes na Justiça do Trabalho, não podendo, portanto, assumir a chefia do Ministério do Trabalho, por ofender o princípio da moralidade na administração pública, insculpido no art. 37 da CF/88. O caso “Ramagem”: posse suspensa como chefe do Departamento de Polícia Federal (DPF) Em 29 de abril de 2020, o delegado Alexandre Ramagem foi nomeado pelo então presidente Jair Bolsonaro para o cargo de Diretor-Geral do DPF. A nomeação recebeu críticas da oposição, alegando a tentativa do chefe do Executivo de interferência na Polícia Federal.[...] Em conclusão, prevaleceu o entendimento do ministro relator Dias Toffoli, apontando que a decisão recorrida contrariou jurisprudência consolidada na Corte[37], sendo proposta a seguinte tese: "Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis."

Continua o autor, in verbis:

Na lição de Ana Paula de Barcellos, é possível classificar em três grupos as normas constitucionais passíveis de controle pelo STF sobre atos do Poder legislativo: “O primeiro grupo de normas constitucionais que mobilizam o controle judicial de atos do Legislativo são direitos individuais. O STF entende - com toda razão - que o Legislativo, como qualquer órgão estatal, deve respeito aos direitos individuais assegurados pela Constituição de 1988, como o direito de ir e vir, o direito ao contraditório e a ampla defesa, o direito à privacidade e a eventuais sigilos que ele autorize, bem como à proteção de dados e do domicílio, dentre outros. Assim, seja na organização interna das Casas Legislativas, seja na sua atuação de fiscalização ou de aplicação de



sanções, tais direitos individuais previstos pela Constituição têm sido considerados fundamentos válidos para a intervenção judicial na atividade do Poder legislativo, ainda que para tanto seja necessário examinar, interpretar ou mesmo invalidar norma interna das Casas Legislativas. Um segundo grupo de normas constitucionais reúne previsões que a Corte tem identificado como prerrogativas dos próprios parlamentares e sobretudo das minorias parlamentares. Outras decisões do STF, além das discutidas aqui sobre o direito das minorias à instauração de CPIs, poderiam ser incluída aqui, como aquelas que autorizam os parlamentares a impetrar mandado de segurança contra processo legislativo que vise à deliberação de proposição tendente a abolir cláusula pétrea. Tais decisões não foram examinadas aqui pois não se relacionam diretamente com o tema das questões “interna corporis”. Um terceiro grupo de normas diz respeito à separação de poderes e à preservação do Legislativo - de seu funcionamento adequado e de suas funções - em face do Executivo. O exemplo aqui é a decisão proferida no MS 27.931, que consagrou o entendimento firmado pelo Presidente da Câmara acerca das matérias que sofreriam o efeito obstativo das medidas provisórias. De toda sorte, não é irrelevante observar que o STF entendeu que poderia intervir em uma disputa interna entre os próprios parlamentares sob o fundamento de preservar a separação de poderes e os controles recíprocos que ela exige, reconhecendo o impacto que a dinâmica do presidencialismo brasileiro e das relações entre maioria e minoria parlamentar têm sobre esses elementos constitucionais. Por fim, um quarto grupo de normas constitucionais congrega as previsões da Constituição de 1988 acerca do processo legislativo em suas conexões com o devido processo legislativo, com a democracia, com a cidadania, com a necessidade de transparência e prestação de contas e com a garantia de condições para que o controle e participação sociais sejam levadas a cabo nesse contexto. Diferentemente do segundo grupo referido acima, aqui o STF visualiza um direito difuso da sociedade a que tais elementos constitucionais sejam respeitados, e não apenas dos parlamentares.”

Preliminar rejeitada.

II.II— Das condições da ação: preenchimento pelo requerente

A presente ação direta de constitucionalidade atende aos pressupostos de admissibilidade, porquanto proposta por autoridade legitimada, in casu, o PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS. Transcrevo o artigo 92, II, da Carta Estadual, in verbis:

Art. 92 – **São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade** de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:



(...)

III – o Prefeito Municipal e a Mesa da Câmara de Vereadores do respectivo Município;

Reconheço legitimidade do requerente. Juízo de admissibilidade realizado. Parte legítima para propor a referida ação constitucional. Prosseguimento da ação direta de inconstitucionalidade.

II.II — Da possibilidade de apreciação do pedido de medida cautelar antes da audiência dos órgãos dos quais emanou a lei impugnada.

O objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade incide na norma municipal nº 7.726/2025, especificamente sobre o artigo 4º, que limita a abertura de créditos suplementares a 5% (cinco por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2025.

Em atenção ao art. 10, caput, da Lei nº 9.868/99, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, e do art. 451, do Regimento Interno do TJMA, antes de apreciar o pedido de medida cautelar formulado em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, cumpre ao Relator oferecer oportunidade de manifestação aos órgãos ou às autoridades das quais emana a lei ou o ato normativo impugnado.

Todavia, o § 5º, do mesmo dispositivo legal, autoriza a dispensa de tais audiências, com a submissão imediata do pleito cautelar à apreciação do Plenário em situação de excepcional urgência.

Transcrevo os comandos legais e regimentais acima citados:

Lei 9.868/99:

Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

§ 2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado. (Mudei o layout. Minha responsabilidade)

RITJMA:

Art. 451. Havendo pedido de medida cautelar, o relator o submeterá à apreciação do Plenário, na primeira sessão, independentemente de inclusão em pauta, após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§1º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos



representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, pelo prazo improrrogável de quinze minutos para cada um.

§2º A medida cautelar somente será concedida por maioria absoluta de votos, obedecido ao disposto no parágrafo único do art. 455 deste Regimento.

§3º No período de recesso referido no inciso III do art. 339 deste Regimento, caberá ao presidente, após a audiência das autoridades a que se referem o caput, ad referendum do Plenário, decidir sobre a medida cautelar.

§4º A decisão do presidente concessiva da medida cautelar será submetida na primeira sessão jurisdicional do Plenário, após o fim do recesso, para o referendo.

§5º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado (Mudei o layout. Minha responsabilidade)

No caso dos autos, está plenamente caracterizada a situação de excepcionalidade de que trata a norma regimental, o qual necessita de uma resposta urgente do Poder Judiciário, dentro dessa sua missão maior de conferir razoável duração do processo, coerência, integridade e segurança jurídica.

Devo registrar que a presente ADI foi a mim distribuída em 17.02.2025, pelo sistema PJe. Poder-se-ia suscitar, portanto, a possibilidade de exame do pedido de medida cautelar na Sessão Plenária Jurisdicional do último dia 19.02.2025.

Todavia, assim não o fiz em razão do breve intervalo entre o recebimento dos autos e o início da referida Sessão, considerando, ainda, a complexidade da matéria.

Registro que a Lei nº 9.868/1999 não autoriza, a priori, decisões monocráticas nas ações diretas de inconstitucionalidade. A exceção está no poder conferido ao Presidente do Tribunal para decidir cautelarmente nos períodos de recesso e de férias (artigo 10, caput: “Art. 10. **Salvo no período de recesso**, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias” - grifei). Tal comando também está reproduzido no § 3º, do art. 451, do RITJMA, acima transcrito.

À vista das características que se amoldam à situação de extrema urgência e perigo de lesão grave, razão pela qual, considerada a excepcionalidade das circunstâncias, adoto a tomada imediata da apreciação da medida cautela expressa no pedido final.

Cito, neste ponto, a doutrina de ANDRÉ RUFINO DO VALE:

Nos últimos anos, tem aumentado o número de decisões monocráticas de ministros do Supremo Tribunal Federal que concedem medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. O fenômeno passou a ser mais perceptível a partir de 2009, quando se tornou recorrente a prática dessas decisões. Elas são proferidas, comumente, em dias que antecedem os períodos de recesso e férias do tribunal (próximos aos dias 19 de dezembro e 1º de julho). O motivo alegado normalmente como justificativa — nem sempre exposto na fundamentação das decisões — é o de que o conhecido congestionamento da pauta de julgamentos do Plenário da Corte não tem permitido, ou pelo menos não tornou possível no semestre específico a que faz referência, o



juízo da medida cautelar nas sessões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo tribunal todas as quartas e quintas-feiras. Assim sendo, a solução encontrada é a decisão monocrática, lançada dias antes das pausas nas atividades judicantes do tribunal, quando a competência para proferir esse tipo de decisão é então assumida (legitimamente) pelo Presidente da Corte. Em artigo publicado em edição anterior do Observatório Constitucional, no ano de 2012, escrito em conjunto com o professor e ministro do STF Gilmar Ferreira Mendes, já alertávamos para a ilegalidade (porque descumpra patentemente a Lei 9.868/1999) e, sobretudo, para a inconstitucionalidade (porque viola claramente a regra constitucional da reserva de plenário, artigo 97) das decisões monocráticas que, sem estar justificadas por alguma circunstância jurídica muito excepcional, suspendem a vigência de leis e atos normativos. Em tempos mais recentes, em sua coluna publicada nesta ConJur (em 4 de dezembro de 2014), o professor Lenio Streck também denunciou essa prática, ressaltando o frequente descumprimento, por parte do STF, da Lei 9.868/1999 e da regra do full bench prevista no artigo 97 da Constituição.

Os problemas que tornam gravíssima a prática de algumas dessas decisões monocráticas decorre de dois fatores principais. O primeiro está na ausência, na maioria das decisões, de uma excepcional urgência que justifique a atuação monocrática, fora dos períodos de recesso e férias do Tribunal, para suspender a vigência de uma lei.

A Lei 9.868/1999 não deixa qualquer espaço para decisões individuais dos ministros do STF nas ações diretas de inconstitucionalidade. A única exceção encontra-se no poder conferido ao Presidente do Tribunal para decidir cautelarmente nos períodos de recesso e de férias (artigo 10, caput), a qual se justifica não apenas em razão do caráter urgente de eventual medida, mas tendo em vista a impossibilidade prática de reunião de todos os membros do colegiado. No decorrer do ano judiciário, pressupõe-se que sempre haverá a realização periódica das sessões plenárias ordinárias e extraordinárias, que constantemente oferecem a oportunidade para o julgamento em banc das medidas cautelares urgentes e necessárias.

A única via aberta para a decisão liminar monocrática em ADI, durante as atividades ordinárias do ano judiciário, encontra-se nos casos em que se verifique que a espera pelo julgamento da Sessão Plenária seguinte ao pedido da cautelar leve à perda de sua utilidade. Essa possibilidade não decorre, portanto, diretamente da sistemática da Lei 9.868/99, mas de um poder geral de cautela do Relator para evitar a consolidação de situações irremediáveis e preservar o resultado útil da ação. Seria possível conceber, também, em alguma medida, a aplicação analógica do artigo 5º, parágrafo 1º, da Lei 9.882/1999, referente à arguição de descumprimento de preceito fundamental, que permite a decisão cautelar monocrática “em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave”.

<http://www.conjur.com.br/2015-jan-31/observatorio-constitucional-cautelares-adi-decididas-monocraticamente-violam-constituicao>, consulta em 28.08.2017 (Mudei o layout. Minha responsabilidade)

Antes possibilitei as partes possibilidade de uma conciliação. Marquei a data e determinei intimação das partes. Primeiramente uma petição do Prefeito Municipal, Dr Eduardo Braide,



informando sem possibilidade de Conciliação. Escutei a Câmara e depois o MPE. Passo analisar. E levarei ao Órgão Especial na primeira Sessão após o Carnaval. que a medida cautelar pode ser apreciada. E será levada na primeira sessão do Órgão Especial. É que há urgência quanto a suspensão, ou não, da eficácia do artigo 4º da Lei nº 7.726/2025, que limita a abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo ao percentual de 5% do total das despesas autorizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025.

II.III — Da missão do Poder Judiciário no controle da constitucionalidade das leis e o acompanhamento da evolução das relações sociais

O Brasil vive um momento importante quanto à teoria da Constituição e à prática do Direito tido como constitucional. O Constitucionalismo não pertence apenas a uma casta. Hoje, o conceito constitucional pertence ao povo. A Carta de 1988 tão bem denominada por Ulisses Guimarães de “Carta Cidadã”, consolidou o Estado Democrático de Direito, pois teve o seu real conhecimento e convencimento da sociedade de dois ícones, a saber: a normatividade e a efetividade. Não é novidade que as grandes questões políticas, sociais, estão sofrendo a judicialização pelos Juízes e Tribunais. O Supremo Tribunal Federal passou a debater com a população – audiências públicas – as grandes questões nacionais (por exemplo, a utilização das células-tronco).

A velha interpretação da norma sucumbiu. O intérprete atual é formador de opinião. A sua formação não passa apenas por uma simples formação de bacharelado. Exige a sociedade que tenha conhecimentos outros de filosofia do direito, ciências políticas, sociologia, economia, administração e outras questões afetas aos valores da realidade social.

Em prefácio do Livro PRECEDENTES – O desenvolvimento judicial do direito no constitucionalismo contemporâneo –, o nosso jurista LUÍS ROBERTO BARROSO, atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, ensina:

De fato, a norma jurídica, em múltiplas situações, fornece apenas um início de solução, não contendo, no seu relato abstrato, todos os elementos para determinação de seu sentido. O problema, por sua vez, deixa de ser apenas o conjunto de fatos sobre o qual irá incidir a norma, para se transformar no fornecedor de parte dos elementos que irão produzir o Direito. Por fim, a dogmática contemporânea já não aceita o modelo importado do positivismo científico de separação absoluta entre o sujeito da interpretação e o objeto a ser interpretado. O papel do intérprete não se reduz, invariavelmente, a uma função de conhecimento técnico, voltado para revelar a solução contida no enunciado normativo. Em variadas situações, ele se torna coparticipante do processo de criação do Direito, completando o trabalho do constituinte ou do legislador, ao fazer valorações e desenvolver o sentido de cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis"

Ora, esse novo papel do intérprete deve ser levado a sério. Chega de soluções dadas por juristas da Idade Média. A norma, o problema e o intérprete devem conhecer outros paradigmas, outras vertentes, outros conceitos, outros momentos sociais. O fenômeno social não pode ser visto como inerte, paralisado, sem vida, ser ar, sem oxigênio. A complexidade da sociedade moderna pinça o operador do direito para conhecimento de pluralidade de projetos existenciais e de visões do mundo atual. Por isso, o ensino do direito deve estudar as



transformações sociais. Não podendo esquecer de atribuir conceitos renovados, a normatividade dos princípios, o estudo das colisões de normas constitucionais, a ponderação e a argumentação (está tão esquecida pelos juristas atuais).

Pois bem: nesse ambiente é que deve ser estudado o papel do Poder Judiciário e das normas tidas por inconstitucionais. O nosso ínclito Desembargador do Rio Grande do Sul, Vasco Della Giustina, atualmente convocado a funcionar no Superior Tribunal de Justiça, em Brasília, citou MAURO CAPPELETI:

(...) Há uns vinte anos, denominou de 'formidável problema' do controle judicial da constitucionalidade das normas, em alusão irônica à concepção centro-européia da absoluta e incontrastável supremacia da lei, em realidade é hoje muito mais ampla. Trata-se agora de arquivar para sempre a visão do juiz como 'La bouche da La loi', como ser inanimado que apenas repete mecanicamente as palavras do texto sagrado. Não, certamente, para jogar à sarjeta os escritos normativos e construir à margem deles um outro direito de imprecisas e ilegítimas fontes, com ou sem o nome de direito alternativo; sim, para buscar dentro do Direito as alternativas que ele sempre comporta e que os bons juizes sempre souberam identificar a lei, mas também não é a de refazê-la, substituindo-se ao legislador. É, isto sim, a de retomar o trabalho do legislador ali onde ele naturalmente finda, e formular a regra do caso concreto dentro das coordenadas da lei, mas segundo as necessidades e particularidades do fato que lhe é submetido. (in Controle de Constitucionalidade das leis, ano 2006, p. 37).

O ex-Presidente da República, o constitucionalista MICHEL TEMER, em sede doutrinária, realça o tema de interpretação judicial, na construção da constitucionalidade: "Não há controvérsia mais séria do que o saber se o ato normativo consoa, ou não, com o texto constitucional".

Conforta a dificuldade o nosso Desembargador VASCO GIUSTINA, quando diz: "(...) a interpretação judicial é a poderosa alavanca que movimenta e perpassa todo o controle da constitucionalidade, buscando o julgador o sentido último da lei, 'mens legislatoris', procurando adaptar a letra fria da norma à realidade palpitante, tornando o Direito algo concreto e pleno de vida, realizando a Justiça, na sua sublime missão de árbitro maior da constitucionalidade das leis" (ob.cit., p. 38).

Em sede de interpretação do direito constitucional positivado, deve o Poder Judiciário cumprir sua missão num plano dinâmico, considerando o desenvolvimento e a evolução da sociedade.

Em sua festejada obra doutrinária A Ordem Econômica na Constituição de 1988, o Ministro Aposentado do Supremo Tribunal Federal, EROS ROBERTO GRAU, com apoio na lição de Konrad Hesse, assim adverte:

(...) quem escreveu o texto da Constituição não é o mesmo que o interpreta/aplica, que o concretiza; em verdade não existe a Constituição do Brasil, de 1988. O que realmente hoje existe, aqui e agora, é a Constituição do Brasil, tal como hoje, aqui e agora, está sendo interpretada/aplicada. De início, lembro a lição de Hesse a propósito da força normativa da Constituição: '(...) a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta do seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição



somente pode ser realizada se se levar em conta essa realidade. (...) Constatam-se os limites da força normativa da Constituição quando a ordenação constitucional não mais se baseia na natureza singular do presente (individuelle Beschaffenheit der Gegenwart). (...) Ora, para que efetivamente corresponda hoje, aqui e agora à natureza singular do presente, a Constituição do Brasil há de ser interpretada de modo que do seu texto seja extraída a normatividade indispensável à construção de uma sociedade livre, justa e solidária; à garantia do desenvolvimento nacional; à erradicação da pobreza e da marginalização, bem assim à redução das desigualdades sociais e regionais; à promoção do bem de todos; à afirmação da soberania, da cidadania e do valor social do trabalho, bem assim do valor social da livre iniciativa; à realização da justiça social. (...) **Ao Poder Judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal, incumbe interpretar a Constituição no quadro da realidade presente, atualizando-a, de modo que ela seja conformada a essa realidade, até porque apenas assim poderá manifestar-se a sua plena força normativa; essa força normativa será assegurada tão somente na medida em que as normas dela extraídas reflitam essa natureza singular, no momento da sua produção.** (in A Ordem Econômica na Constituição de 1988, 17.ed., São Paulo: Malheiros Editores, págs. 347/348) (Mudei o layout. Minha responsabilidade)

No caso dos autos, o ponto central da controvérsia é se o art. 4º, caput, da Lei nº 7.726, de 10 de fevereiro de 2025, afronta diretamente os artigos 2º e 166, §3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como os artigos 6º, 137, §2º, inciso I, e 142 da Constituição Estadual.

II.II — Da possibilidade

Transcrevo as razões bem expostas pelo ora requerente em sua peça inicial, a seguir:

IV – DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE PRESENTE NOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. ALTERAÇÃO POR EMENDA DE AUTORIA DO PODER LEGISLATIVO. REDUÇÃO EXACERBADA DO LIMITE DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES. ENGESSAMENTO DO PODER EXECUTIVO. De início, ressalta-se que a Constituição da República permite que parlamentares apresentem emendas aos projetos de lei de iniciativa reservada. Não obstante, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, tal prerrogativa está garantida desde que não implique acréscimo de despesa ou descaracterize a proposição original.

A Lei Orçamentária Anual constitui a programação de atividades e projetos a serem desenvolvidos pelo Ente Público durante determinado exercício financeiro, contendo a previsão de todas as despesas que serão executadas ao longo do ano. Nesse sentido, a Lei nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração de orçamentos dos entes federativos, previu a possibilidade de abertura de créditos suplementares, que são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária, os quais devem ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo¹. No caso em análise, a emenda parlamentar ao Projeto de Lei nº 210/2024 (Lei Orçamentária Anual - LOA 2025) reduziu drasticamente o limite para abertura de créditos suplementares de 25% para 5%. Para melhor exame, vejamos a redação original e a emenda modificativas do art. 4º, caput, do Projeto de Lei n.º 210/2024:

Alteração do art. 4º do Projeto de Lei: a) Redação original: Art. 4º Fica o Poder Executivo,



respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro e do inciso II, art 8º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2025, que dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de: (...) b) Nova redação: Art. 4º Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro e do inciso II, art 8º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2025, que dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de: (...)

Verifica-se que a Emenda Modificativa nº 23, que alterou o art. 4º da LOA 2025, restringiu drasticamente a autorização legislativa para abertura de créditos adicionais suplementares. O limite previsto originalmente no projeto era de 25%, nos termos do art. 8º, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2025, e foi reduzido para 5%, representando uma diminuição de 80%. Tal redução não apenas alterou substancialmente a redação original do texto normativo, como também impôs restrição desproporcional à autonomia do Poder Executivo, criando obstáculo ao regular funcionamento da máquina pública e evidenciando o manifesto engessamento do Executivo Municipal na execução de metas, projetos e programas. Adicionalmente, a Emenda modificativa, apresentada pela Comissão de Orçamento da Câmara, também não oferece justificativa para a alteração do texto realizada. É fato público e notório que o Poder Executivo Municipal planejou sua gestão, como nos exercícios anteriores, com base na previsão de créditos suplementares de até 25% do total da despesa fixada na LOA. Contudo, por ato arbitrário e abusivo do Poder Legislativo, vê-se agora compelido a limitar-se a apenas 5% do total da despesa fixada.

Nesse contexto, embora seja atribuição do Legislativo exercer um papel fiscalizatório das contas públicas, a redução sem justificativa por meio da emenda parlamentar acaba por violar a independência entre os Poderes, visto que desconsidera, por completo, a dinâmica que envolve a execução orçamentária. A redução para 5% no limite de créditos suplementares, sem justificativa técnica, interfere indevidamente na gestão orçamentária, caracteriza intervenção arbitrária e viola os princípios de razoabilidade e proporcionalidade. Em suma, quanto este ponto, a jurisprudência consolidada indica que emendas não podem desfigurar o planejamento do Executivo. Verifica-se, portanto, que o art. 4º, caput, da Lei nº 7.726, de 10 de fevereiro de 2025, afronta diretamente os artigos 2º e 166, §3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como os artigos 6º, 137, §2º, inciso I, e 142 da Constituição Estadual, configurando grave violação ao princípio da separação dos poderes e comprometendo a autonomia financeira e administrativa do Poder Executivo, princípios estes que constituem normas de reprodução obrigatória, aplicáveis por simetria a todas as esferas federativas:

Art. 166, Constituição Federal. (...) § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o



plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; (...) Art. 137, Constituição Estadual. (...) § 2º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual, ou aos projetos que o modifiquem, somente podem ser aprovadas caso: I – sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (...) Art. 6º, Constituição Estadual. São Poderes do Estado o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Art. 142, Constituição Estadual. São Poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo, representado pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Sobre o tema, oportuno transcrever decisão semelhante proferida pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Maranhão em sede de ADI: Constitucional. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 1.813/2020, do Município de Imperatriz/MA. Alegação de vício formal e material de inconstitucionalidade. Previsão de abertura de créditos adicionais suplementares. Alegação de ingerência na atividade administrativa. Emenda parlamentar que modifica Projeto de Lei que autoriza a abertura de créditos adicionais suplementares, reduzindo, consideravelmente e sem justificativa, o percentual de limite para abertura de tais créditos, bem como prevendo a submissão do respectivo procedimento a uma nova autorização legislativa. Situação de calamidade pública. Necessidade de movimentação orçamentária. Demonstração do periculum in mora. Deferimento da medida cautelar. 1. De acordo com a sistemática processual vigente, para obter a tutela cautelar é preciso a comprovação, num primeiro olhar, da plausibilidade do direito substancial invocado (*fumus boni iuris*) e a possibilidade, a priori, de consumação do dano (*periculum in mora*). 2. Demonstrado de plano a existência de razões relevantes capazes de evidenciar a presença dos requisitos autorizadores da medida cautelar vindicada, é de rigor o seu deferimento. 3. Medida cautelar deferida. (TJMA – PJE – ADIn nº 0807105- 44.2020.8.10.0000 – Tribunal Pleno – Rel. Des. José Luiz Oliveira de Almeida – DJ 29/07/2020)

Além disso, como demonstrado nos exercícios orçamentários anteriores, o percentual de 25% já se encontrava estabelecido há anos, configurando um padrão consolidado de execução orçamentária, expressamente autorizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, o que evidencia a desproporcionalidade e o caráter arbitrário da mudança imposta. Caberia ao Poder Legislativo, obrigatoriamente, demonstrar que a modificação por ele emendada se fazia imprescindível sob o aspecto técnico, jurídico e legal, o que, contudo, não o fez. Assim sendo, demonstrada a violação aos artigos 2º e 166, § 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, e aos artigos 6º, 137, § 2º, inciso I, e 142 da Constituição Estadual (normas de observância obrigatória e aplicáveis por simetria), deve ser julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para, mediante a técnica da interpretação conforme, reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 4º, caput, da Lei nº 7.726/2025, restabelecendo o percentual de 25% para a abertura de créditos suplementares, conforme previsto originalmente no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025, garantindo assim o respeito à autonomia administrativa do Poder Executivo e a observância dos princípios da separação dos poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade.

V – NECESSIDADE DA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM CARÁTER INAUDITA ALTERA PARS. HIPÓTESE DE EXCEPCIONAL URGÊNCIA. A medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade está prevista no art. 10 da Lei nº 9.868/1999. Em seu §3º, o dispositivo



estabelece que, em casos de excepcional urgência, o pedido cautelar pode ser concedido em decisão liminar, dispensando-se a prévia audiência do órgão ou autoridade do qual emanou a lei ou ato normativo impugnado². E essa é a situação verificada nos presentes autos. O *fumus boni iuris* (probabilidade do direito) restou contundentemente demonstrado a partir de toda a exposição apresentada, que evidencia a manifesta violação dos dispositivos impugnados ao sistema constitucional federal e estadual vigentes, com destaque na ofensa aos preceitos da independência dos poderes, da razoabilidade, da proporcionalidade, e por comprometer a autonomia financeira e administrativa do Poder Executivo. Da mesma forma, o *periculum in mora* (risco de dano irreparável ou de difícil reparação) manifesta-se na redução de quatro quintos - ou seja, uma diminuição drástica e desproporcional - do limite de autorização para abertura de créditos adicionais suplementares ao orçamento, em relação ao valor originalmente previsto no Projeto de Lei n.º 210/2024 e utilizado nos cinco exercícios anteriores. O limite, que era de vinte e cinco por cento, foi drasticamente reduzido para apenas cinco por cento, rompendo com o padrão consolidado na administração orçamentária municipal e impondo um grave estrangulamento financeiro ao Poder Executivo. Essa restrição, além de representar uma ruptura com as Leis Orçamentárias Anuais de 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024, destoa completamente dos percentuais autorizados em outras unidades da federação, conforme demonstrado nos autos. Com isso, a impossibilidade de remanejamento adequado de verbas compromete a previsibilidade e a flexibilidade orçamentária, inviabilizando a gestão eficiente dos recursos públicos.

Além disso, a limitação imposta impede a continuidade de políticas públicas essenciais e a prestação adequada de serviços indispensáveis à população. A drástica redução imposta pela Câmara Municipal obriga a administração a operar com um percentual ínfimo, insuficiente para atender às demandas emergenciais e estratégicas do município. Essa situação gerará severos e irreversíveis prejuízos à execução do orçamento, impactando diretamente a capacidade do município de cumprir suas obrigações e manter a regularidade dos serviços públicos fundamentais. Portanto, o presente caso amolda-se à hipótese de excepcional urgência mencionada no art. 10 da Lei 9.868/1999 (e art. 451, §5º do RITJMA3), que autoriza a concessão liminar da medida cautelar requerida monocraticamente, já que demonstrado que eventual manutenção legislativa ocasionará severos e irreversíveis prejuízos no orçamento municipal. Imprescindível, dessa maneira, que esse eminente Juízo conceda a medida cautelar, requerida em caráter liminar *inaudita altera pars*, para que seja estabelecido o limite de 25% para abertura de créditos suplementares.

VI – PEDIDOS Ante o exposto, resta evidenciada a inconstitucionalidade material do ato normativo impugnado, em razão da manifesta violação aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da separação dos poderes, da segurança jurídica, da reserva de administração e da simetria constitucional, bem como à autonomia financeira e administrativa do Poder Executivo, e aos artigos 2º e 166, § 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, e aos artigos 6º, 137, § 2º, inciso I, e 142 da Constituição Estadual, normas de observância obrigatória e aplicáveis por simetria. Diante do exposto, requer o Prefeito Municipal: a) seja recebida e atuada a presente ação direta de inconstitucionalidade; b) a concessão liminar de medida cautelar *inaudita altera pars* por esta Egrégia Corte, para que seja estabelecido o limite de 25%



para abertura de créditos suplementares; c) a notificação do Presidente da Câmara de Vereadores do Município de São Luís para que, querendo, preste informações no prazo legal, nos termos do art. 452 do RITJMA; d) a remessa dos autos, após as providências anteriores, à Procuradoria Geral de Justiça, conforme art. 453 do RITJMA; e) seja confirmada a medida cautelar liminarmente concedida, e no mérito julgado integralmente procedente o pedido, para que essa egrégia Corte utilizando-se da técnica da “interpretação conforme” declare a inconstitucionalidade do artigo 4º, caput, da Lei nº 7.726 de 10 de fevereiro de 2025, restabelecendo o percentual de 25% para a abertura de créditos suplementares, conforme previsto originariamente no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025, como garantia de respeito à autonomia administrativa do Poder Executivo e de observância dos princípios da separação dos poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade. Nesses termos, pede deferimento. São Luís/MA, 16 de fevereiro de 2025.

A Câmara Municipal traduz nos esclarecimentos, o seguinte:

INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A PATAMAR MÍNIMO DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA Conquanto seja um ato constitucional e da alçada do Poder Legislativo (art. 167, V, CRFB/88), a Câmara Municipal de São Luís não suprimiu o percentual da autorização prévia para o exercício de 2025. Dito de outra forma, o Parlamento concedeu uma autorização prévia no patamar de 5% (cinco por cento), condizente com o momento político ora vivenciado. Inclusive, registra-se que a autorização prévia tão somente ocorria em virtude do diálogo harmonioso entre os poderes, que deixou de existir em razão da postura do Chefe do Poder Executivo. O Legislativo tem dificuldades de fiscalizar o Executivo pela ausência de diálogo. Nem sequer as contas dos exercícios anteriores (2021, 2022 e 2023) foram enviadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão para que esta Casa fizesse a análise e a deliberação, em que pese as inúmeras solicitações. Hoje não se sabe, efetivamente, com o que os créditos autorizados previamente nos orçamentos pretéritos foram utilizados. Não se pode olvidar que a autorização prévia é específica para cada exercício orçamentário. Por conseguinte, o Poder Executivo não possui direito adquirido a percentual mínimo de autorização prévia para abertura de créditos suplementares. Pelo contrário, é o Poder Legislativo que possui o direito de conceder ou não essa autorização prévia e, em caso de decidindo por fazê-lo, determinar o percentual condizente com o momento político. A premissa adotada na exordial não possui arrimo na Carta Política, a qual traça a regra matriz do orçamento, expondo de modo explícito a imprescindibilidade de autorização legislativa para abertura créditos adicionais suplementares. Rua da Estrela, no 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200 Número do documento: 2 5 0 2 1 9 1 8 1 9 5 4 4 4 4 0 0 0 0 4 0 8 9 2 4 5 2 <https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>



?nd=25021918195444400000040892452 Página | 16 Assinado eletronicamente por: CICERO PAULINO MACEDO NETO - 19/02/2025 18:19:54 Num. 43231475 - Pág. 16 PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA PROCURADORIA GERAL Evidencia-se veementemente que as regras orçamentárias estão estampadas na Constituição da República de modo claro e não podem ser violadas por interpretações elásticas que tenham o condão de desvirtuar o espírito de tais normas. Dessarte, é inadmissível que o Poder Executivo tenha direito adquirido à autorização prévia para abertura de créditos adicionais suplementares no patamar de 25% simplesmente porque orçamentos pretéritos assim disciplinaram. Se tal argumento fosse verdadeiro, admitir-se-ia que o costume legislativo teria o condão de alterar o texto da Constituição. E tal argumento não se sustenta. Não é possível, dentro de um Estado Democrático de Direito, cujos poderes são harmônicos entre si, e mutuamente controlados (art. 2º, da CF\88), admitir-se que o chefe do Poder Executivo decida, ao seu alvedrio, e sem qualquer forma de controle legislativo, onde, quando, e quanto aplicar o dinheiro público, sob pena de polarização, no Executivo, do poder de decisão sobre finanças públicas, em clara violação ao princípio democrático e republicano. A jurisprudência obtempera o argumento acima esposado, verbis: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI ORÇAMENTÁRIO ANUAL DO MUNICÍPIO DE FREI PAULO/SE Nº 546/2018. EXERCÍCIO 2018. LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE EMENDA PARLAMENTAR EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. VÍCIOS FORMAIS NÃO DEMONSTRADOS. EXPRESSÃO “LEGISLATIVO” NO ART. 7º, “CAPUT”, DA LEI 546/2018. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR. AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DO PODERES (ART. 6º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1989). AUSÊNCIA DE AFRONTA OU VIOLAÇÃO À AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA DO PODER Rua da Estrela, no 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200 Número do documento: 25021918195444400000040892452 <https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=25021918195444400000040892452> Página | 17 Assinado eletronicamente por: CICERO PAULINO MACEDO NETO - 19/02/2025 18:19:54 Num. 43231475 - Pág. 17 PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA PROCURADORIA GERAL EXECUTIVO. LEGÍTIMO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DO ABUSO DO PODER DE EMENDA. I - A concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da lei reputada inconstitucional, demanda cuidadoso exame da presença dos requisitos da plausibilidade jurídica da tese exposta - “fumus boni iuris” - e da possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada - “periculum in mora” - ,



tendo em vista o seu caráter excepcional - em razão do princípio da presunção de constitucionalidade dos atos normativos. [...] IV – A redução do percentual de créditos suplementares de oitenta por cento (80%) para o limite de cinco por cento (5%), foi autorizado previamente pelo Poder Legislativo, através das funções institucionais e constitucionais que o princípio da separação funcional dos poderes (CF, art. 2º), de modo que o ofício de deliberar acerca do tema “orçamento público” corresponde a atividade típica do Poder Legislativo, ainda que o texto constitucional tenha reservado a iniciativa do processo legislativo ao Poder Executivo, e não há vedação que esse controle seja realizado em sede parlamentar, inclusive autorizado que emende o projeto de lei (CF, art. 166, § 3º). V - A vinculação à legalidade que também impõe um controle externo do Poder Legislativo desemboca na tendência recente de que a modificação feita especificamente pela Emenda Modificadora 01/2017 não se mostra desprovida de razoabilidade, a ponto de, v g., afigurar a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, mas tão somente a reduzir a autorização de créditos suplementares na LOA/2018. VI - A mera possibilidade de controle da atuação parlamentar em matéria orçamentária não pode ser pressuposta, genericamente, como ilegítima, porque, em tese, a sua atuação compreende metas e prioridades da administração pública, ponderada pelo dever de fiscalização orçamentária (Lei Orgânica Municipal, art. 37). VII – A Câmara dos Vereadores fez tão somente reduzir a autorização de manejo do crédito suplementar na Rua da Estrela, no 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200 Número do documento: 25021918195444400000040892452 <https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=25021918195444400000040892452> Página | 18 Assinado eletronicamente por: CICERO PAULINO MACEDO NETO - 19/02/2025 18:19:54 Num. 43231475 - Pág. 18 PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA PROCURADORIA GERAL LOA/2018, o que não impede que, por meio de projetos de leis, sejam abertos ao orçamento em favor de determinado bem ou serviço, créditos suplementares em valor determinado e sob os limites estabelecidos em lei e na Constituição. VIII – Não há afronta ou violação à autonomia orçamentária do Poder Executivo, porque a Câmara de Vereadores do Município de Frei Paulo entendeu pela limitação a 5% (cinco) do crédito estimado na LOA/2018. IX - Medida cautelar deferida parcialmente, apenas para reconhecer que a expressão “Legislativo”, prevista no art. 7º, “caput”, ofende o art. 6º da Constituição Estadual. (Direta de Inconstitucionalidade nº 201800112364 nº único 0003860-12.2018.8.25.0000 - TRIBUNAL PLENO, Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator (a): Alberto Romeu Gouveia Leite - Julgado em 05/08/2019) (TJ-SE - ADI: 00038601220188250000, Relator: Alberto Romeu Gouveia Leite, Data de Julgamento: 05/08/2019, TRIBUNAL PLENO) No mesmo sentido, o



Tribunal Gaúcho: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS NºS 01, 02, 03, 04, 05, 06 E 07 AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA Nº 137/14, QUE RESULTOU NA APROVAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA Nº 7.914/15. LEI DE EFEITO CONCRETO. DESCABIMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE INEXISTENTE QUANDO FOI DETERMINADA SOMENTE A REDUÇÃO DO PERCENTUAL DE ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES. 1. [...]. 4. A Emenda nº 06/2014, também merece ser mantida eis que somente determina a redução do percentual de abertura de créditos suplementares. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida com relação Rua da Estrela, no 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200 Número do documento: 2 5 0 2 1 9 1 8 1 9 5 4 4 4 4 0 0 0 0 0 0 4 0 8 9 2 4 5 2 <https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=25021918195444400000040892452> Página | 19 Assinado eletronicamente por: CICERO PAULINO MACEDO NETO - 19/02/2025 18:19:54 Num. 43231475 - Pág. 19 PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA PROCURADORIA GERAL às Emendas Legislativas nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2014 e julgada improcedente com relação às Emendas nºs 06 e 07/2014. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70063862197 RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Data de Julgamento: 01/12/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/12/2015) Então, em nosso ordenamento jurídico constitucional republicano, é imperioso que a abertura de créditos adicionais suplementares seja autorizada por lei, podendo o Poder Legislativo fazê-lo por autorização prévia ou não (art. 167, V, CRFB/88), inexistindo qualquer direito adquirido a percentual mínimo para autorização prévia por força de costume legislativo que tenha adotado patamares maiores em orçamentos pretéritos. VII. DA AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA E LEGISLATIVA DE CADA ENTE O Município de São Luís é um ente federado autônomo, possuindo autonomia legislativa, administrativa, orçamentária e financeira. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu: [...] A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. [...] Rua da Estrela, no 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200 Número do documento: 25021918195444400000040892452 <https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=25021918195444400000040892452> Página | 20 Assinado eletronicamente por: CICERO PAULINO MACEDO NETO - 19/02/2025



18:19:54 Num. 43231475 - Pág. 20 PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA PROCURADORIA GERAL (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06-03-2013, DJe-181 DIVULG 13-09 2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001) Sendo assim, o Poder Legislativo de São Luís não está obrigado a observar e nem utilizar como parâmetro, para concessão de autorizações prévias para abertura de créditos suplementares, percentuais concedidos por parlamentos de outras unidades da Federação. Dessarte, o argumento do alcaide municipal não se sustenta. VIII. DA EXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A EMENDA Ao revés do que alega o alcaide, houve sim justificativa para a Emenda Modificativa nº 2, conforme Parecer da Comissão de Orçamento constante no processo legislativo: Rua da Estrela, no 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200 Número do documento: 2502191819544440000040892452 <https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=25021918195444400000040892452> Página | 21 Assinado eletronicamente por: CICERO PAULINO MACEDO NETO - 19/02/2025

18:19:54 Num. 43231475 - Pág. 21 PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA PROCURADORIA GERAL Sendo assim, o argumento de que não houve justificativa no processo legislativo para a emenda aprovada pelo Poder Legislativo está desconectado da realidade, não merecendo acolhimento. IX. A CONCESSÃO DA CAUTELAR VIOLARIA O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES O Chefe do Poder Executivo sustenta, de modo equivocado, que a emenda modificativa aprovada pela Câmara Municipal de São Luís viola a separação dos poderes. Todavia, a separação dos poderes seria violada se a prerrogativa do Parlamento fosse tolhida por uma decisão judicial concedendo a medida cautelar vindicada para adoção de uma interpretação conforme da Constituição, no sentido de que a norma que alberga a autorização prévia para abertura de crédito suplementar no patamar de 5%, previsto na LOA 2025, seja interpretada como 25%. Tal situação colocaria o Judiciário como legislador positivo, função que não lhe foi atribuída pelo legislador constituinte e fortemente rechaçada pela Corte Suprema: Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ALÍQUOTA ADICIONAL DE 2,5% SOBRE A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE NA FOLHA DE SALÁRIOS. § 2º DO ART. 3º DA LEI 7.787/1989. CONSTITUCIONALIDADE. EXAÇÃO FUNDADA NOS PRINCÍPIOS DA SOLIDARIEDADE, EQUIDADE E CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. POSTULADOS CONSTITUCIONAIS QUE NORTEIAM A SEGURIDADE SOCIAL. APORTES ORIGINADOS DE DISTINTAS FONTES DE CUSTEIO. INEXIGIBILIDADE DE CONTRAPARTIDA. PODER JUDICIÁRIO. ATUAÇÃO COMO

Rua da Estrela,



no 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200 Número do documento: 2 5 0 2 1 9 1 8 1 9 5 4 4 4 4 0 0 0 0 0 4 0 8 9 2 4 5 2 <https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=25021918195444400000040892452> Página | 22 Assinado eletronicamente por: CICERO PAULINO MACEDO NETO - 19/02/2025 18:19:54 Num. 43231475 - Pág. 22 PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA PROCURADORIA GERAL LEGISLADOR POSITIVO. IMPOSSIBILIDADE. [...] II - É defeso ao Poder Judiciário atuar na condição anômala de legislador positivo, com base no princípio da isonomia, para suprimir ou equiparar alíquotas de tributos recolhidos pelas instituições financeiras em relação àquelas suportadas pelas demais pessoas jurídicas. III - Recurso extraordinário ao qual se nega provimento. (RE 599309, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-275 DIVULG 11-12-2019 PUBLIC 12-12-2019) Sobre a necessidade de prévia autorização legal para alteração no orçamento e observância dessa regra pelo Judiciário, vejamos o que nos ensina a jurisprudência da Corte Suprema: O artigo 167, VI, da Constituição proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, mandamento esse que também vincula o Judiciário. Isso porque as regras sobre aprovação e gestão orçamentárias consagram mecanismos de freios e contrapesos essenciais ao regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas e à concretização do princípio da separação dos poderes. [ADPF 484, rel. min. Luiz Fux, j. 4-6-2020, P, DJE de 10-11-2020.] Nessa senda, o Judiciário está vinculado às regras previstas no art. 167 da Carta Magna. Não possuindo, portanto, autorização constitucional para majorar percentual de autorização prévia para abertura de créditos suplementares expressamente previsto na LOA 2025, pela via oblíqua da interpretação conforme. Rua da Estrela, no 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200 Número do documento: 25021918195444400000040892452 <https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=25021918195444400000040892452> Página | 23 Assinado eletronicamente por: CICERO PAULINO MACEDO NETO - 19/02/2025 18:19:54 Num. 43231475 - Pág. 23 PODER LEGISLATIVO CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA PROCURADORIA GERAL Ora, o princípio da separação dos poderes é concretizado quando o Parlamento pode exercer suas prerrogativas, no que tange às situações excepcionais do orçamento⁵, entre as quais se encontra a de legislar autorizando ou não os atos do Poder Executivo, estando no âmbito de discricionariedade do Legislativo escolher o melhor momento para conceder a autorização para abertura de créditos adicionais e, fazendo-o de modo prévio, estabelecer o percentual que lhe



convier.

O primeiro argumento da Câmara Municipal, in verbis

1. Conquanto seja um ato constitucional e da alçada do Poder Legislativo (art. 167, V, CRFB/88), a Câmara Municipal de São Luís não suprimiu o percentual da autorização prévia para o exercício de 2025. Dito de outra forma, o Parlamento concedeu uma autorização prévia no patamar de 5% (cinco por cento), condizente com o momento político ora vivenciado. Inclusive, registra-se que a autorização prévia tão somente ocorria em virtude do diálogo harmonioso entre os poderes, que deixou de existir em razão da postura do Chefe do Poder Executivo. O Legislativo tem dificuldades de fiscalizar o Executivo pela ausência de diálogo. Nem sequer as contas dos exercícios anteriores (2021, 2022 e 2023) foram enviadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão para que esta Casa fizesse a análise e a deliberação, em que pese as inúmeras solicitações. Hoje não se sabe, efetivamente, com o que os créditos autorizados previamente nos orçamentos pretéritos foram utilizados. Não se pode olvidar que a autorização prévia é específica para cada exercício orçamentário. Por conseguinte, o Poder Executivo não possui direito adquirido a percentual mínimo de autorização prévia para abertura de créditos suplementares. Pelo contrário, é o Poder Legislativo que possui o direito de conceder ou não essa autorização prévia e, em caso de decidindo por fazê-lo, determinar o percentual condizente com o momento político.

Tratamento constitucional e princípios quebrados.

1.) a Câmara Municipal de São Luís não suprimiu o percentual da autorização prévia para o exercício de 2025. Dito de outra forma, o Parlamento concedeu uma autorização prévia no patamar de 5% (cinco por cento), condizente com o momento político ora vivenciado.

1.1- Entendimento deste relator.

1.2- Supressão do índice anteriormente adotado. Diz a Procuradora-Geral do Município **“Além disso, como demonstrado nos exercícios orçamentários anteriores, o percentual de 25% já se encontrava estabelecido há anos, configurando um padrão consolidado de execução orçamentária, expressamente autorizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, o que evidencia a desproporcionalidade e o caráter arbitrário da mudança imposta. Caberia ao Poder Legislativo, obrigatoriamente, demonstrar que a modificação por ele emendada se fazia imprescindível sob o aspecto técnico, jurídico e legal, o que, contudo, não o fez.”** Qual o momento condizente? Anteriormente não havia momento condizente? E os exercícios anteriores com o índice dos créditos suplementares em 25%!! Será que a diminuição atendeu alguns Institutos inseridos na Bíblia Republicana Constitucional: o princípio da legalidade; o princípio da proporcionalidade; o princípio da razoabilidade; razões factíveis e jurídicas.

A atualíssima Bíblia Republicana Constitucional não revogou mesmo com a Reforma Tributária EC 132, de 20.12.2023, o art. 165, in verbis:



Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Ora, o Estado Orçamentário orienta para a fixação da receita fiscal e a patrimonial, prestações da educação, saúde, seguridade e transportes e orienta a promoção do desenvolvimento econômico, o equilíbrio da economia e da redistribuição de renda, é um Estado de Planejamento. A receita pública, os investimentos e as despesas se fazem segundo planos anuais e plurianuais. (Orientação Comentários à Constituição do Brasil, J.J Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck, ano 2014, Editora Almedina).

Citam os juristas acima, in verbis:

O art. 165 da CF enuncia diversos princípios orçamentários vinculados à segurança jurídica(clareza, anterioridade, anualidade, publicidade, universalidade, exclusividade e reserva da Lei Complementar), complementados no art. 167. Proclama também o princípio do equilíbrio orçamentário, extremamente complexo, que, como princípio da legitimação, se projeta também para os arts. 166, 167, 168 e 169.) (p. 1761).

Traduziu na petição inicial, o Município, in verbis:

A Lei Orçamentária Anual constitui a programação de atividades e projetos a serem desenvolvidos pelo Ente Público durante determinado exercício financeiro, contendo a previsão de todas as despesas que serão executadas ao longo do ano. Nesse sentido, a Lei nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração de orçamentos dos entes federativos, previu a possibilidade de abertura de créditos suplementares, que são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária, os quais devem ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo¹. No caso em análise, a emenda parlamentar ao Projeto de Lei nº 210/2024 (Lei Orçamentária Anual - LOA 2025) reduziu drasticamente o limite para abertura de créditos suplementares de 25% para 5%. Para melhor exame, vejamos a redação original e a emenda modificativas do art. 4º, caput, do Projeto de Lei n.º 210/2024:

O Poder Executivo encaminhou a Lei de Orçamento Anual à Câmara Municipal de São Luis. Atendeu os regramentos da Bíblia Republicana Constitucional, da Constituição



Estadual, da Lei Orgânica do Município de São Luis e o Regimento Interno da referida Câmara.

O Legislativo Municipal ao receber a proposta do Orçamento anual entendeu por decotar o índice de 25% para 5%, in verbis:

1 . No caso em análise, a emenda parlamentar ao Projeto de Lei nº 210/2024 (Lei Orçamentária Anual - LOA 2025) reduziu drasticamente o limite para abertura de créditos suplementares de 25% para 5%. Para melhor exame, vejamos a redação original e a emenda modificativas do art. 4º, caput, do Projeto de Lei n.º 210/2024:

Alteração do art. 4º do Projeto de Lei: a) Redação original: Art. 4º Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro e do inciso II, art 8º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2025, que dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de: (...) b) Nova redação:

Art. 4º Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro e do inciso II, art 8º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2025, que dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de: (...)

Verifica-se que a Emenda Modificativa nº 23, que alterou o art. 4º da LOA 2025, restringiu drasticamente a autorização legislativa para abertura de créditos adicionais suplementares. O limite previsto originalmente no projeto era de 25%, nos termos do art. 8º, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2025, e foi reduzido para 5%, representando uma diminuição de 80%. Tal redução não apenas alterou substancialmente a redação original do texto normativo, como também impôs restrição desproporcional à autonomia do Poder Executivo, criando obstáculo ao regular funcionamento da máquina pública e evidenciando o manifesto engessamento do Executivo Municipal na execução de metas, projetos e programas. Adicionalmente, a Emenda modificativa, apresentada pela Comissão de Orçamento da Câmara, também não oferece justificativa para a alteração do texto realizada. É fato público e notório que o Poder Executivo Municipal planejou sua gestão, como nos exercícios anteriores, com base na previsão de créditos suplementares de até 25% do total da despesa fixada na LOA. Contudo, por ato arbitrário e abusivo do Poder Legislativo, vê-se agora compelido a limitar-se a apenas 5% do total da despesa fixada.

Pois bem. Indago quais os princípios vinculados à segurança orçamentária?

Respondo com os grandes juristas epigrafados, in verbis:



O art. 167 da CF explicita alguns princípios constitucionais vinculados à ideia de segurança orçamentária. Segurança jurídica é a certeza e garantia dos direitos. Como todos os valores jurídicos é aberto, variável, bipolar e indefinível. Abrange a elaboração, a aplicação, a interpretação e a própria positivação do ordenamento, penetrando também na linguagem jurídica em busca de clareza e da certeza e no próprio funcionamento dos órgãos do Estado.” (Nota-Estado compreenda-se Município).(p.1174)

A segurança jurídica torna-se valor fundamental no Estado de Direito, eis que o capitalismo e o liberalismo necessitam de certeza, calculabilidade, legalidade e objetividade nas relações jurídicas e previsibilidade na ação do Estado, tudo que faltava ao patrimonialismo.” P. 1.174.)

E o que significa princípios ligados à segurança jurídica? E a segurança jurídica protegerá as garantias normativas dos direitos fundamentais deitados na Bíblia Republicana Constitucional? Quando a Câmara Municipal reduziu em vários sinônimos: severamente, bruscamente, significativamente e radicalmente. Será que a redução depois de 4 anos anteriores com o percentual de 25% estaria dentro da legalidade constitucional?

Indagações surgem: A norma traduziu e sedimentou o Princípio da dignidade da pessoa humana? E das Garantias Constitucionais deitadas na Bíblia Republicana Constitucional? Será que o legislador agiu dentro da temática orçamentária quando da apresentação visualizando o princípio da ponderação? O princípio da razoabilidade foi atendido? E o princípio da proporcionalidade diante de uma Capital do Estado do Maranhão. E principalmente é o ícone de êxodo rural “São Luís, capital do Maranhão, tem experimentado um crescimento populacional significativo nas últimas décadas, em parte devido ao êxodo rural. Muitos habitantes de áreas rurais do estado migram para a capital em busca de melhores oportunidades de emprego, educação e serviços urbanos. De acordo com dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE, São Luís tinha uma população de 1.011.943 habitantes. Já o Censo de 2022 registrou 1.037.775 habitantes na capital maranhense. [IBGE FTPWikipedia em Português](#)

Esse crescimento populacional está associado a fatores como a busca por melhores condições de vida e a falta de oportunidades no meio rural, levando muitas pessoas a se deslocarem para centros urbanos como São Luís.

É importante destacar que o Maranhão, de maneira geral, tem apresentado um êxodo rural significativo. Estudos apontam que a falta de oportunidades de emprego, educação e serviços básicos no meio rural tem levado muitos maranhenses a migrarem para outras regiões em busca de melhores condições de vida. [Periódicos UFS](#)

Portanto, São Luís continua a ser um destino importante para migrantes internos, refletindo o êxodo rural presente no estado do Maranhão. Será que ferindo o orçamento quanto a diminuição não estariam os nobres edis da Capital provocando quiasmas profundos nos Direitos e Garantias Constitucionais deitadas na Bíblia Republicana Constitucional de 1988?

RESPOSTAS.

A segurança jurídica? Os juristas acima, in verbis:



1. Os princípios constitucionais vinculados à segurança jurídica são as próprias garantias normativas dos direitos fundamentais.

A legalidade?

2. O princípio da legalidade orçamentária se afirma no início do Estado de Direito, amalgamando-se à própria ideia de liberdade. Legalidade é princípio de limitação do poder do Estado e, ao mesmo tempo, de direcionamento das atividades administrativas.

Em verdade, o princípio da legalidade perdeu muito o seu status de Direito constitucional. A teoria RÉGLE DE DROIT (RECHTSATZ). Retorna atualmente como a força do mar. Resguardando o princípio da segurança jurídica.

O princípio da legalidade gesta três subprincípios. In verbis:

3. Superlegalidade – Termo de predileção de Francisco Campos, coincide com o da supremacia da Constituição. Significa que todo o direito orçamentário se subordina às normas constitucionais, tornando-se suscetível de controle jurisdicional o contraste entre as regras orçamentárias e as do texto fundamental. Assim, inúmeros princípios estruturais do ordenamento devem ser respeitados. A separação de poderes, por exemplo, é princípio que governa a elaboração da lei de meios, não podendo o Legislativo minimizar o papel constitucional dos outros poderes ou arvorar-se em coexecutor do orçamento.” (p.1775). (Mudei o layout. Minha responsabilidade). Os juristas como Canotilho, Gilmar Mendes, Ingo Sarlet e Lenio Streck. Dizem categoricamente e convergem “não podendo o Legislativo minimizar o papel constitucional dos outros poderes ou arvorar-se em coexecutor do orçamento.” “É princípio que governa a elaboração da lei de meios”. Indago: ao abaixar o índice de 25% (diga-se de passagem, depois de longos quatro anos sempre repetitivos) para 5% (cinco por cento) feriu a Câmara o princípio da Superlegalidade quanto aos princípios da dignidade humana e das garantias fundamentais da Carta Federal de 1988?

4. Reserva da Lei orçamentária – [...] tem por objetivo a segurança dos direitos fundamentais e o controle político da Administração. (p. 1775)

É uma repetição sempre. Os juristas consagram no Orçamento, o objetivo maior da “segurança dos direitos fundamentais e o controle político”. Vê-se que o controle político não interfere no Orçamento e principalmente dos créditos suplementares. É que o Poder Executivo não utilizou índices ilimitados. O limite foi o repetitivo de 4 (quatro) anos anteriores. E o próprio Legislativo Municipal não expressou sua insurgência quanto a créditos ilimitados, despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais do art.



167 seguintes da Bíblia Republicana Constitucional. E nem reclamou quanto ao princípio da especialidade deitado no art. 167 seguintes da CF.

E hic et nunc, os eminentes juristas constitucionalistas gravam no Livro Monumental de Direito Constitucional uma assertiva interessante. Traduzem Crítica às vinculações, in verbis:

A principal crítica às vinculações constitucionais é que engessam o orçamento, retirando da Administração e próprio Legislativo a competência discricionária para as escolhas acerca dos investimentos e das políticas sociais. Constituem instrumentos pouco democrático porque transformam em regras superiores as escolhas dos partidos políticos, que deveriam ficar ao sabor das manifestações da cidadania nas eleições periódicas.

Recordo nos idos de 1981 fiz o Curso à Distância de Ciência Política. Algumas apostilas eram encaminhadas para o estudo e depois tratar em uma pequena e resumida monografia sobre quaisquer dos assuntos. E dentre eles recordei do Professor David Verge Fleischer [cientista político americano](#), radicado no Brasil. É [professor emérito](#) da [Universidade de Brasília](#). É graduado em Ciência Política pelo Antioch College (1966), com especialização em Técnicas de Pesquisa pela [Universidade de Michigan](#) (1968), mestre em Estudos Latino-americanos (1968) e doutor em Ciência Política (1972), pela [Universidade da Flórida](#), com pós-doutorado na Universidade do Estado de Nova York (1982). É professor emérito da [Universidade de Brasília](#) (UnB), onde ingressou como docente em 1972. Foi também professor visitante na [UFMG](#), na [Universidade de Washington](#) e na Universidade Estadual de Nova York, na Universidade da Flórida, na [Universidade do Estado de Nova Iorque em Albany](#) e na [Universidade George Washington](#). E ali recordei dos Partidos Políticos e os trabalhos e discussões de alguns alunos quanto aos questionamentos das Elites Políticas e dos Partidos Políticos. Indago: será que o cidadão brasileiro pode indagar “existem verdadeiros Partidos Políticos no nosso país”? Questionamentos nos idos de 1981 na Universidade Federal do Maranhão.

O princípio da legalidade abraça a situação de inconstitucionalidade. É que o Poder Judiciário apresenta atualmente uma nova visão quanto não restrição em matéria interna corporis. É que o Orçamento passou para esfera dos Direitos Fundamentais. E nesse momento o Poder Judiciário é chamado e não pode dizer não!!!

O direito nasce das relações sociais. Direito é fato. E fato transformar-se em norma. É a purificação do Direito. Um dos mais renomados Professor AGOSTINHO



RAMALHO MARQUES NETO, IN A CIÊNCIA DO DIREITO. Conceito, Objeto, Método, meu querido Professor na UFMA, in verbis:

A necessidade de estudar o Direito através de enfoques científicos, que comprometam efetivamente com a realidade social em que ele se gera e se transforma, é de suma importância, e tem preocupado todos aqueles que de algum modo lidam com o fenômeno jurídico e não são desprovidos de um mínimo de consciência crítica. O Direito, como ainda hoje concebido de uma maneira generalizada, isto é, como um simples sistema normativo, tem falhado continuamente na consecução de seus objetivos últimos, que são a justiça e a paz social vivenciadas dentro de uma estrutura socio-econômica que consagre, em termos concretos, a igualdade dos cidadãos, sem prejuízo de sua liberdade. As diversas ordens jurídicas têm tardado em dar respostas adequadas às mais legítimas aspirações do meio social, e não raro procuram sufocá-las quando vêem nelas um perigo potencial para a estrutura do poder estabelecido. As normas jurídicas produzidas pelo Estado frequentemente servem aos interesses das classes socialmente dominantes, em prejuízo dos contingentes mais numerosos da população. Além disso, a elaboração normativa tem sido tradicionalmente feita com base em critérios lógico-formais, ficando o conteúdo social disciplinado pela norma- o qual constitui a matéria por excelência do Direito- relegado a um segundo plano, quando não puramente ignorado.

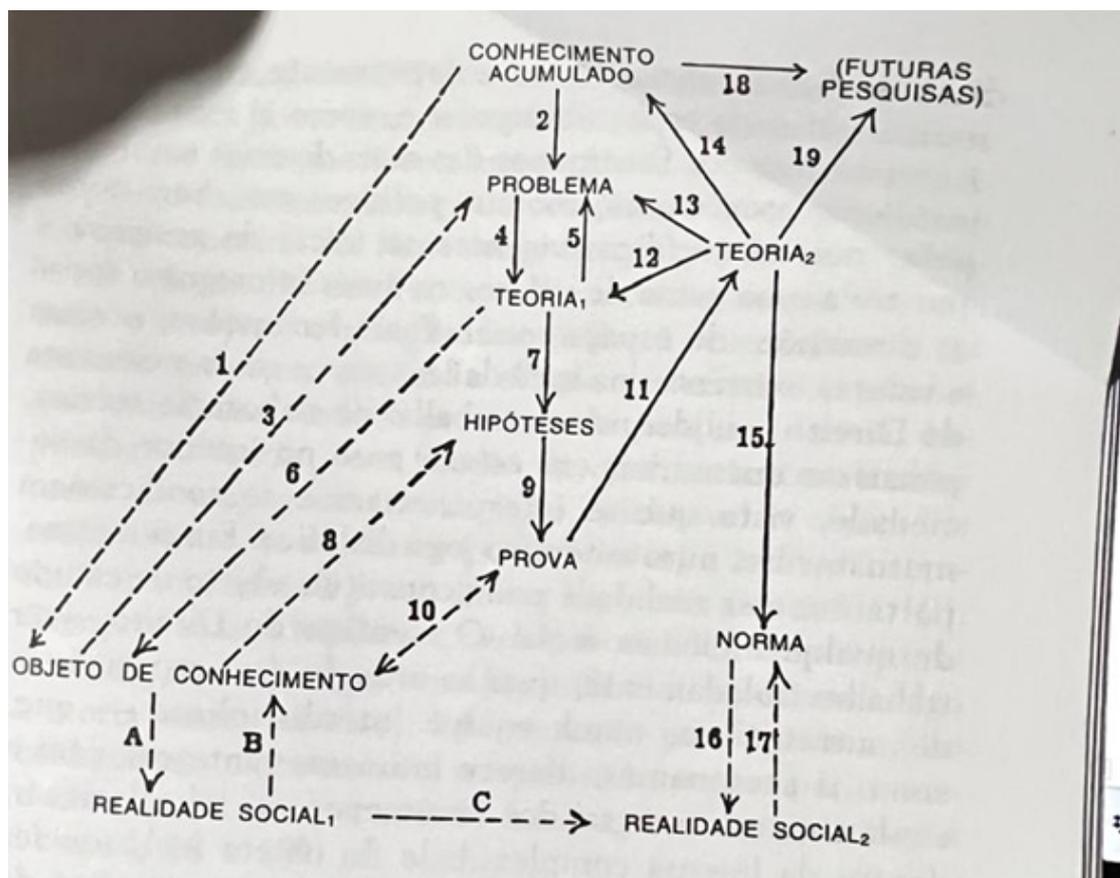
Detona o Mestre Maranhense, in verbis:

Esse sistema de construção jurídica implica num distanciamento da norma em relação à realidade social que é o seu conteúdo. Divorciado da realidade social, o Direito passa a buscar eficácia em princípios intangíveis formulados a priori, além de qualquer experiência, ou atribui à norma o poder quase miraculoso de validar-se por si mesma. Quanto mais dissociados das condições concretas da existência social, tanto mais os princípios jurídicos tendem a ser afirmados dogmaticamente, como se constituíssem verdades absolutas e inquestionáveis, válidas agora e sempre, porque superiores ao desenvolvimento da história humana. Daí o triunfo do dogmatismo, que tradicionalmente tem caracterizado a formação do jurista, impedindo-o de posicionar-se criticamente na tarefa de superação de problemas e conflitos sociais, e fazendo-o ver nas normas vigentes as únicas realidades jurídicas dignas de seu estudo e atenção. Desse modo, aliena-se o jurista, como se aliena também o próprio Direito, que passa simplesmente a afirmar suas verdades como válidas, independentemente de qualquer confronto com a realidade, como se constituíssem dogmas de fé.”



E continua lecionando, in verbis:

- a mais antiga das ciências sociais -seja paradoxalmente a que mais dificuldades encontra, ainda hoje, para estabelecer seu estatuto científico. Urge que se definam alternativas teóricas e práticas que despertem o Direito do “sono dogmático” em que há séculos ele está mergulhado, e que possibilitem ao jurista assumir um compromisso mais participante e sobretudo mais crítico perante o processo de desenvolvimento social.” (págs. X/XIII).



Ensina produção científica-sociológica, o querido Professor Agostinho Ramalho, in verbis:

A realidade social, sobre a qual recai a pesquisa jurídica, é conhecida indiretamente, isto é, através do objeto de conhecimento, construído pela teoria que comanda todo o processo de investigação científica. Essa realidade social existe objetivamente em sua n-dimensionalidade espaço-temporal e, como já assinalamos, é constituída por fenômenos das mais diversas naturezas: jurídicos, econômicos, morais, políticos etc., bem como pelas normas jurídicas vigentes ao início da pesquisa e por toda uma gama de valores os quais o cientista do Direito vai lidar no seu trabalho de elaboração teórica, jamais se encontram em estado puro no interior da sociedade, visto que se interpenetram e se condicionam mutuamente, num autêntico jogo dialético. Em si mesma, portanto, essa



**realidade pode constituir objeto de estudo de qualquer ciência social.
(págs. 195/196)**

A norma produzida pela Câmara de Vereadores foge completamente da realidade social. O índice fixado em 5% (cinco por cento) fere e fere muito de forma contusa, os princípios da dignidade da pessoa humana e das Garantias Fundamentais da Bíblia Republicana Constitucional. O legislador não pode deixar de olhar a sua realidade. Ela surge todo instante. É o garante da sociedade. Volto a repetir o grande cantor LULU SANTOS “ Como uma onda no mar”. Ela vai e volta. É a realidade social. Viva!!! Em verdade, os legisladores não visualizaram a realidade social.

O autor Célio Armando Janczeski, IN O Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais é perfeito quanto aos legisladores, mesmo em matéria orçamentária, o respeito aos Direitos Fundamentais, (Portuguese Edition) . Editora Dialética, in verbis:

A Constituição, como lei fundamental do sistema jurídico, regula o modo, as regras e princípios para a elaboração das normas, impondo limites e balizamentos para seus conteúdos, cuja vulneração dispara mecanismos de controle de constitucionalidade com o objetivo de fazer prevalecer a supremacia constitucional tanto em relação a incompatibilidade verificada no processo de elaboração legislativa, como em relação a incompatibilidade verificada no conteúdo material do ato normativo. A presença do controle de constitucionalidade das leis representa direito fundamental do cidadão em não ter que obedecer a norma viciada pela inconstitucionalidade, correspondendo a um dos principais elementos formadores do Estado Democrático de Direito e o mais precioso instrumento de garantia de respeito do texto constitucional. Nunca é possível menosprezar a realidade sociológica e econômica influenciando o sistema normativo do Direito. Essa influência entrelaça a realidade com o mundo normativo, dando origem a modelos de Constituição diferentes de acordo com a vivência político-ideológica do Estado em que a mesma foi gerada. A Constituição deve corresponder aos valores da sociedade na qual será aplicada, refletindo as ideias e realidades sociais. A ideologia constitucional expressa no conceito material de Constituição, ao mesmo tempo em que visa estabilizar a organização da sociedade, busca, igualmente, adaptar-se a novos valores e até mesmo servir como instrumento de transformação social.

Continua, in verbis:

Quanto mais acessível à população estiver o controle de constitucionalidade, maior a possibilidade da Constituição ser interpretada de forma a se aproximar da realidade social e da vontade



popular. [...] a um Poder Judiciário preocupado em servir à Constituição, representa indispensável ferramenta para a concretização da vontade constituinte e do respeito de seus dispositivos e princípios. [...] Além desta paridade entre os entes federados e da inexistência de subordinação hierárquica, de se observar que a produção legislativa de alguns Municípios, pela dimensão que ocupam no País, muitas vezes é ainda mais importante para a população do que a produção legislativa de muitos Estados Federados. Não cumpre, portanto, a sua função frente ao Princípio Federativo Brasileiro, um controle de constitucionalidade que não possa proteger satisfatoriamente os munícipes em relação a atentados promovidos por leis e atos normativos municipais contrarregas e princípios previstos no texto constitucional.

Professor

Ricardo Lobo recebendo homenagem in DIREITOS FUNDAMENTAIS: Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres, in verbis:

Em suma: A Constituição é norma jurídica central no sistema e vincula a todos dentro do Estado, sobretudo os Poderes Públicos. E, de todas as normas constitucionais, os direitos fundamentais integram um núcleo normativo que, por variadas razões, deve ser especificamente prestigiado. O que se acaba de resumir não representa qualquer novidade. Ao contrário, cuidou-se apenas de sistematizar sucintamente dados básicos do conhecimento já consolidado acerca do constitucionalismo contemporâneo. “ pág. 39)

E o Princípio da ponderação?

É ponto incontroverso na doutrina a importância dos direitos fundamentais no ordenamento brasileiro após a Constituição de 1988. Tornou-se corrente, neste sentido, a afirmação de que os direitos fundamentais incorporam uma relevante dimensão moral à ordem jurídica, exigindo do Estado e da sociedade em geral a adoção de um tratamento digno em relação a cada pessoa humana. A gramática dos direitos fundamentais, com funda raízes na ordem constitucional brasileira, baseia-se na ideia de que todos devem ser tratados como seres livres e iguais, e de que o Estado e a ordem jurídica devem ser estruturados de forma a respeitar e promover este inarredável imperativo ético.”(p. 268)(Obra Homenagem ao Professor Ricardo Lobo).

Continua o articulista de grande envergadura, o nobre jurista DANIEL SARMENTO, in verbis:

De acordo com o grande publicista Celso Bandeira de Mello, um dos mais



ferrenhos defensores do princípio em questão,

“ Trata-se de um verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados” (p.269).

Continua Daniel Sarmiento, in verbis:

[...] As sociedades que primam pelo respeito aos direitos dos seus membros são, de regra muito mais estáveis, seguras, harmônicas e prósperas do que aquelas em que tais direitos são sistematicamente violados.”(p. 295).

Leciona, in verbis:

Por outro lado, os próprios direitos fundamentais hoje não são mais concebidos dentro de uma perspectiva individualista. Neste ponto, é de se destacar a importância do reconhecimento doutrinário da chamada dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que se liga à compreensão de que eles não só conferem aos particulares direitos subjetivos- a tradicional dimensão subjetiva-, mas constituem também as próprias “ bases jurídicas da ordem jurídica da coletividade”. Como se sabe, a idéia da dimensão objetiva prende-se à visão de que os direitos fundamentais cristalizam os valores mais essenciais de uma comunidade política, que devem se irradiar por todo o seu ordenamento, e atuar não só como limites, mas também como impulso e diretriz para atuação dos Poderes Públicos.”(p. 295/296)

Sinaliza, o grande Mestre, in verbis:

Portanto, o quadro que se delineia diante dos olhos é muito mais o de convergência entre interesses públicos e os direitos fundamentais do que o de colisão.(p.296).

E chega conclusão do Princípio da ponderação, in verbis:

Mas parece certo que, nestas hipóteses de restrições não expressamente autorizadas, a justificativa para a limitação ao direito fundamental deve ser a proteção de algum bem jurídico também dotado de envergadura constitucional-seja ele outro direito fundamental, seja algum interesse do Estado ou da coletividade. Do contrário, admitir-se-ia que interesses de



nível legal ou infra-legal comprometessem a tutela de direitos constitucionais, o que não só afrontaria o princípio da supremacia da Constituição, como também causaria significativa debilitação ao regime de proteção dos direitos fundamentais.

Esta é, aliás, uma razão adicional para a recusa à admissão de um princípio da supremacia do interesse público como critério de limitação de direitos fundamentais. Como nem todo interesse público possui berço constitucional, não há como postular sua prevalência sobre tais direitos.”(p.306).

E o da proporcionalidade?

[...] o princípio da proporcionalidade, que constitui importantíssimo parâmetro para aferição da constitucionalidade das restrições aos direitos fundamentais. Com efeito, o princípio da proporcionalidade, cuja vigência no ordenamento brasileiro é hoje reconhecida, em uníssono pela doutrina e jurisprudência, estabelece critérios intersubjetivamente controláveis para resolução de colisões envolvendo interesses constitucionais. “

SARMENTO cita o competentíssimo Ministro LUIS ROBERTO BARROSO que conheço dos livros desde quando era Procurador do Estado do Rio de Janeiro, salvo melhor juízo, já com um tablado de conhecimentos volumosos, in verbis:

[...] desdobrado em três subprincípios, assim sintetizados por Luis Roberto Barroso: “a) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (b) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; (c) proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação ente o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadão”.(p. 309)

Continua, o Mestre Daniel Sarmiento, in verbis:

Na verdade, a proteção do núcleo ou conteúdo essencial dos direitos fundamentais encontra-se consagrada em Constituições como a alemã (art. 19, inciso III), a espanhola (art. 53, nº 1) e a portuguesa (art. 18, nº 3). [...] Em linha semelhante, Ana Paula de Barcelos, ao versar sobre parâmetros materiais para a ponderação de interesses, sustentou que, como regra geral, “ diante de um conflito que exija o recurso à ponderação, os direitos fundamentais, previstos pela Constituição, devem preponderar sobre os demais enunciados normativos e normas.”



Continua citação da grande jurista ANA BARCELOS, in verbis:

“ é absolutamente consensual, na doutrina e na jurisprudência que a Constituição de 1988 fez uma opção material clara pela centralidade da dignidade da pessoa humana, e, como decorrência direta, dos direitos fundamentais. Isto decorre, de modo muito evidente da leitura do preâmbulo, dos primeiros artigos da Carta e do status de cláusula pétrea conferido a tais direitos.[...] Há portanto, uma justificativa normativa para o critério escolhido: a própria Constituição decidiu posicionar a dignidade humana e os direitos fundamentais no centro do sistema por ela criado.”(p. 314).

Indago: o legislador municipal de São Luís feriu princípios constitucionais? O princípio da proporcionalidade foi atendido quando da diminuição de 25% par 5%? Pensou o legislador no princípio da dignidade da pessoa humana? Será que esqueceu dos direitos fundamentais deitados e enraizados na Bíblia Republicana Constitucional?

Naveguei pela Internet. E acessei determinados Orçamentos-recursos suplementares de várias Capitais. E fiquei encantado com os legisladores municipais das capitais e da maior cidade do Maranhão-Imperatriz tive a honra de passar 4 anos da minha vida exercendo magistratura. Feliz!! Uma cidade maravilhosa!! Fixei-me no âmbito do nosso Estado, do Ceará, Teresina, o Município de Natal, o Município de Fortaleza. Os índices: Maranhão- 50%; Ceará 28% a 32%; Teresina 35%; Natal 40%; Fortaleza 40%; Imperatriz até 50%. E São Luis, o índice de 5%.

Ora, o limite de 5% (cinco por cento) fixado para a abertura de crédito suplementar é totalmente inconstitucional e dissonante dos fixados por outros Entes da região Nordeste.

A Lei Orçamentária Anual vigente no Estado do Maranhão, por exemplo, prevê o limite para abertura de crédito suplementar até o limite de 50% do total da despesa, nos seguintes termos:

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender a insuficiência nas dotações orçamentárias, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa, fixada no art. 4º, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I - superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, nos termos do

art. 43, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - excesso de arrecadação nos termos do art. 43, § 1º, inciso II, da Lei



Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

III - anulação parcial de dotações orçamentárias autorizadas por lei, nos termos do art. 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

IV - operações de crédito, como fonte específica de recursos, para dotações autorizadas por lei, nos termos do art. 43, § 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

O Estado do Ceará, por exemplo, o percentual de autorização de abertura para crédito suplementar entre 28% e 32% nos últimos anos:

INSTITUCIONAL | PLANEJAMENTO | GESTÃO | CEARÁ MAIS DIGITAL | SERVIDOR | SERVIÇOS | RELATÓRIOS | CONCURSOS

Abertura de Créditos Suplementares – Autorização Legislativa – Anos anteriores

2024
Abertura de Créditos Suplementares – Autorização Legislativa 28% – 2024
Baixar arquivo
• Autorização Legislativa – 28% :: 2024

2023
Abertura de Créditos Suplementares – Autorização Legislativa 32% – 2023
Download do arquivo
• Autorização Legislativa – 32% :: 2023

2022
Abertura de Créditos Suplementares – Autorização Legislativa 32% – 2022
Download do arquivo
• Resumo das Aberturas dos Créditos Adicionais - 2022

O município de Teresina, de acordo com a Lei Orçamentária Anual que dispôs sobre o orçamento do ano de 2025, previu o limite de 35%:

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - designar centrais para movimentar dotações comuns atribuídas às diversas unidades

orçamentárias;

II - realizar operações de crédito por antecipação de receita, observados os preceitos legais

aplicáveis à matéria;

III - abrir créditos suplementares até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) da despesa fixada



nesta Lei, na forma de que dispõem os arts. 7º e 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de

1964;

IV - instituir fundos de qualquer natureza, mediante autorização legislativa;

V - promover as medidas necessárias para ajustar os dispêndios ao efetivo comportamento da

receita.

O Município de Natal, de acordo com a sua LOA vigente, permite a abertura de créditos suplementares até o patamar de 40% do orçamento das despesas fixadas na Lei:

Art. 5º Observadas as determinações previstas no artigo 40 e seus parágrafos, da Lei Federal nº 4.320/64 e nos termos do art. 167 da Constituição Federal, fica o Poder Executivo autorizado:

I - a abrir créditos suplementares até o limite de 40% (quarenta por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, de acordo com o Art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 7.738, de 04 de agosto de 2024.

O município de Fortaleza tem autorização para abrir créditos suplementares até o patamar de 30% do orçamento fiscal e da seguridade social:

Art. 7º Fica o Poder Executivo municipal, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares:

I — até o limite de 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada nesta Lei para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com a finalidade de atender a insuficiências nas dotações orçamentárias consignadas aos grupos de despesas de cada categoria de programação, mediante a utilização de recursos provenientes:

Também vale transcrever o percentual fixado na Lei Orçamentária Anual do Município de



Imperatriz:

Art. 6º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares, mediante decreto, respeitadas as prescrições constitucionais e nos termos da Lei Federal nº 4.320/64:

§ 1º Até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes:

- a) do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;**
- b) dos provenientes de excesso de arrecadação;**
- c) dos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;**
- d) do produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las;**
- e) da Reserva de Contingência.**

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as

operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício

1.INCONSTITUCIONALIDADES

Os dispositivos legais impugnados não apenas apresentam vícios de inconstitucionalidade formal, mas também padecem de inconstitucionalidade material. A prerrogativa de o Poder Legislativo emendar projetos de lei de iniciativa do Executivo é legítima, desde que respeite os limites constitucionais e a pertinência temática. Contudo, as emendas analisadas desvirtuam a natureza da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tornando-a incompatível com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).



2. LIMITES CONSTITUCIONAIS DAS EMENDAS PARLAMENTARES

É permitido ao Poder Legislativo modificar projetos de lei encaminhados pelo Executivo, desde que tais alterações atendam princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana, os Direitos Fundamentais encravados na Bíblia Republicana Constitucional, o devido processo legal, a justificativa da alteração com argumentos constitucionais ou da própria Lei 4320/64 ou da Lei de Responsabilidade Fiscal, princípios da ponderação, o princípio da proporcionalidade e o da razoabilidade. No entanto, em diversas ocasiões, tribunais superiores já declararam inconstitucionais emendas que extrapolam esses limites, por violarem o princípio da separação dos poderes. Em especial, destaca-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que condiciona a validade das emendas ao cumprimento cumulativo de dois requisitos: (i) não resultar em aumento de despesas e (ii) possuir pertinência temática.

NOTA EXPLICATIVA: Os tribunais têm reiterado que o Legislativo pode modificar projetos do Executivo, mas não pode tornar rígido o Orçamento. O vereador é um fiscal do Orçamento. Os atos são públicos. Os atos do Executivo são publicados no Diário Oficial. O vereador deve todo dia fazer uma leitura do Diário Oficial. Se entender que o Executivo ultrapassou normas de Direito Público poderá questioná-lo administrativamente. E buscar o Poder Judiciário. É óbvio que aqui o Relator não quer viabilizar os recursos suplementares ilimitados. A própria Lei de regência in casu 4320/64 não permite. O índice deve ser igual ao anterior. No esclarecimento, a Câmara Municipal sinalizou o valor disponível para o ano de 2025, no exercitar orçamentário dos recursos suplementares destinados ao Poder Executivo, in verbis:

Inicialmente, é de bom alvitre destacar que 5% (cinco por cento) do orçamento aprovado para 2025 representa o valor de R\$ 274.918.252,57 (duzentos e setenta e quatro milhões, novecentos e dezoito mil, duzentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e sete centavos), valor este que supera todo o orçamento anual programado para a Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes e Secretaria Municipal Cultura³, por exemplo; ou que representa quase o dobro de todo o orçamento anual alocado para o Hospital Municipal Djalma Marques⁴.

Ora, o legislativo é para resolver. E não criar empecilhos na orla do Executivo. Caso contrário, a administração pública pode ser impactada, comprometendo a execução de políticas públicas essenciais. Além disso, as alterações devem respeitar os índices dos anos anteriores. (Mudei o layout. Minha responsabilidade.)

3. VIOLAÇÕES IDENTIFICADAS NAS EMENDAS

Foram verificadas modificações, que ampliaram a destinação orçamentária para ações específicas sem considerar as prioridades do PPA 2022-2025 e a viabilidade financeira da LOA. A inclusão do índice torna o Poder Executivo sem opção de trabalhar para o povo de São Luís.

NOTA EXPLICATIVA: A alocação de recursos precisa ser planejada de acordo com a arrecadação e as prioridades da gestão pública. Recusar e decotar índices fixados anteriormente em 4(quatro) anos anteriores foge completamente da pertinência temática. Criando obstáculos



com inflexibilidade e diminuição significativa dos valores de recursos suplementares. A modificação diminuiu significativamente os valores dos recursos suplementares. O valor é completamente insignificativo. Vivemos em uma Capital do Estado do Maranhão. E novos pedidos de abertura de créditos suplementares ficariam congelados na Câmara Municipal. Essa exigência contraria normativos constitucionais e legais que permitem ao Executivo realizar ajustes orçamentários dentro de limites previamente aprovados. A necessidade de autorização legislativa para cada crédito adicional pode comprometer a execução de políticas públicas urgentes, inviabilizando a resposta rápida a situações críticas.

NOTA EXPLICATIVA: A gestão orçamentária exige certa autonomia do Executivo para ajustes pontuais. Caso a cada remanejamento de recursos fosse necessária uma nova autorização legislativa, a administração pública enfrentaria entraves burocráticos que poderiam comprometer serviços essenciais, como saúde e educação.

A Câmara Municipal não trouxe elementos reais quanto ao minorar de 25% para 5% em abertura de recursos suplementares. Citarei alguns:

1. Sem apresentar nenhuma ação de improbidade administrativa;
2. O Prefeito Municipal de São Luís não exerce cargo no Tribunal de Contas. As contas devem ser analisadas pelo TCE. E caso estivesse inadimplente, o TCE adota sanções administrativas e são eficientes;
3. As análises dos pedidos de recursos suplementares foram aprovadas pelo Legislativo. Isso quer dizer que o Executivo aplica os recursos suplementares atendendo a Lei 4320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal;
4. O recurso suplementar aprovado recentemente quanto ao vetor greve geral, a referida Câmara apreciou rapidamente. É o dever da Câmara. Não convence este relator quanto a forma célere e democrática da apreciação. Sem guardar pertinência constitucional na redução do 25% para 5% dos recursos suplementares.

Diante dos fatos e dados ocorridos de feridas constitucionais, o pleito de urgência deverá ser atendido por este relator. A matéria de Direito Financeiro, deve ser atendida em caráter excepcional. Trago os ensinamentos do competentíssimo Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, a seguir:

A jurisprudência estabeleceu, de longa data, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta: a) plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus boni iuris); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados; e d) necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.”(Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, p. 179, ano 2008, 3ª edição, Editora SARAIVA.) (Mudei o layout. Minhas responsabilidades.)



Trago um diálogo de RICHARD DAWKIS in “A MAGIA DA REALIDADE”, 2012, p. Editora Cia Das LETRAS, in verbis:

“POR QUE coisas ruins acontecem? Depois de um desastre, um terremoto ou furacão, ouvimos os comentários assim:

“É uma injustiça. Eles realmente não mereciam isso!

Se um bom sujeito contrai uma doença dolorosa e morre, enquanto uma pessoa má goza de ótima saúde, novamente lamentamos:

“Que injustiça!”

Ou protestamos:

“Que tipo de justiça é essa?”

É difícil resistir ao sentimento de que deve existir algum tipo de justiça natural. Coisas boas deveriam acontecer a pessoas boas. Coisas ruins, se tiverem de acontecer, que seja às pessoas más. Na divertida peça “A importância de ser prudente”, de Oscar Wilde, uma governanta idosa chamada srta. Prism conta que muito tempo atrás escreveu um romance. Quando lhe perguntam se a história tem final feliz, ela responde: “Os bons acabam bem e os maus acabam mal. É este o sentido da ficção”. A vida real é diferente. Coisas ruins acontecem, e tanto para gente boa como para gente má. Por quê? Por que a vida real não é como ficção da srta. Prism? Por que coisas ruins acontecem?

Muita gente acredita que seus deuses tencionavam criar um mundo perfeito, mas, infelizmente, algo saiu errado – e há muitas ideias do que exatamente saiu errado. A Tribo dogon, da África ocidental, acredita que no começo do mundo havia um ovo cósmico do qual nasceram gêmeos. Tudo estaria bem se esses gêmeos tivessem saído do ovo ao mesmo tempo. Por azar, um deles saiu mais cedo e estragou o plano de perfeição dos deuses. Segundo os dogon, essa é a razão por que coisas ruins acontecem.

A realidade adotada pelo Legislativo Municipal fere normas constitucionais. O Legislativo Municipal foi democraticamente votado pelo povo. E o que espera o povo é o cumprimento das normas deitadas no tatame da realidade local e nacional. O Poder Legislativo Municipal deve respeitar o devido processo legal. É o que espera o povo!! O que quer o povo é um mundo perfeito. Em que os comandantes, os timoneiros, os verdadeiros legisladores municipais cumpram os comandos .

Assim, o controle difuso é possível. E o faço diante da medida deitada na petição inicial tratada pela Procuradora-Geral do Município de São Luis.

Farei inúmeras citações quanto ao controle difuso. Transcrevo as precisas lições de Thiago Fernandes Boverio, in verbis:

Criado pelo Chief Justice Marshall, da Suprema Corte Americana, no afamado caso Madison versus Marbury, em 1803, o controle difuso se caracteriza pela permissão a todo e qualquer juiz ou tribunal se pronunciar sobre a aplicabilidade da lei invocada em face da Constituição Federal, tendo por parâmetro o caso em análise.

Mediante o controle difuso de constitucionalidade, o julgador poderá verificar, no caso concreto, se a restrição de direitos impingida ao cidadão constitui o meio mais razoável ao objetivo visado pela norma. Outro fator que também pode ser notado pelo julgador, ao apreciar determinado



caso, é a injustificada disparidade das consequências surtidas pela subsunção da lei ao caso em face das garantias fundamentais do indivíduo.

A ponderação entre princípios constitucionais é tarefa das mais difíceis e significativas à manutenção da ordem constitucional justa, coesa e equitativa. Daí a enorme responsabilidade do Poder Judiciário, ao assumir o controle da constitucionalidade de leis restritivas de direitos e ao solucionar tensões entre direitos fundamentais colidentes em cada caso jurisdicionalizado.

[...]

Diferentemente do controle concentrado, que é exercido exclusivamente pelo Supremo Tribunal, a constitucionalidade de uma lei pode ser verificada incidentalmente no caso concreto e em qualquer instância, tendo por objeto a incidência da norma especificamente ao caso apresentado e as suas consequências aos litigantes envolvidos.

[...]

O Doutrinador e Ministro Gilmar Ferreira Mendes destaca que a decisão proferida em controle incidental serve para avaliar ou não a aplicação da norma no caso litigioso. Verifica-se a constitucionalidade da regra apenas para aquele determinado conflito, decidindo-se sobre a incidência ou não da lei e seus efeitos. Demais disso, ao citar trecho da obra de Lúcio Bittencourt, sua doutrina ensina “sempre que, legitimamente, o exame da constitucionalidade se apresente. útil ou conveniente para a decisão da causa, não devem os tribunais fugir à tese” .

Portanto, nos casos de exame difuso, a declaração de inconstitucionalidade feita pelo magistrado não opera sobre o objeto da causa, conforme identifica Alexandre de Moraes²⁶: “Nesta via [controle difuso], o que é outorgado ao interessado é obter a declaração de inconstitucionalidade somente para o efeito de isentá-lo, no caso concreto, do cumprimento da lei ou ato, produzidos em desacordo com a Lei Maior. Entretanto, este ato ou lei permanecem válidos no que se refere a sua força obrigatória com relação a terceiros”. (Disponível em: <http://ibrade.org/pdf/thiago.pdf>)

Eduardo Appio leciona:

A lei ou o ato normativo que contrarie a Constituição devem ser declarados nulos e, em consequência, mister se faz haja forma de controle que permita seu expurgo do mundo jurídico, bem como regulamente seus espúrios efeitos.

A doutrina divide o sistema jurisdicional de controle da constitucionalidade em duas espécies: o concentrado, modelo austríaco, atribui a um único órgão judiciário criado para esse fim, a função de julgar a constitucionalidade das leis e atos normativos; o difuso, indiferentemente, permite a qualquer juiz conhecer da matéria e decidir sobre a constitucionalidade.

O Brasil, com conotações próprias, aceita o controle difuso. Seu fundamento doutrinário está, sobretudo, na afirmação de que ao juiz compete aplicar o direito ao caso em controvérsia. Ora, não tendo a norma inconstitucional validade, por desrespeito à hierarquia das leis, não é lógico que o juiz fique impedido de desconsiderar o vício. O julgamento, contudo, mantém sua limitação processual.

A jurisdição só atua no caso concreto e, em consequência, o reconhecimento da inconstitucionalidade como simples questão da lide fica restrito a seus limites objetivos e subjetivos, ou seja, só vale para aquele julgado; com força operativa inter partes. (Controle de Constitucionalidade no Brasil; 2007; Ed. Juruá – fls. 76/77)



Adotando a expressão sinonímia de via de defesa da constitucionalidade das leis, Regina Maria Macedo Nery Ferrari elucida:

Neste caso, a alegação de inconstitucionalidade surge por incidente em processo judicial - podendo ser invocada no decurso de uma ação submetida à apreciação dos tribunais - sendo levantada incidentalmente e discutida na medida em que seja relevante para a solução do caso. O interessado, destarte, defende-se contra a aplicação de uma lei inconstitucional, mas este ato normativo ou lei permanece válido em relação a terceiros, contra quem continua produzindo efeitos normais. Quando houver a declaração de inconstitucionalidade em uma via de defesa, esta é considerada apenas em relação às partes litigantes do processo que provocou a referida declaração. Em relação aos demais atingidos, ela continua válida e produtora de efeitos. A declaração não anula lei, só impede sua aplicação ao caso em tela. Pode-se concluir, portanto, com Celso Bastos afirmar que a via de defesa tem por finalidade subtrair alguém dos efeitos de uma lei inconstitucional, tornando-se, portanto, um instrumento de garantia dos direitos subjetivos do indivíduo. - (EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE , RT, 3ª ed.. pág. 3415).

Olavo Alves Ferreira acrescenta:

O controle difuso tem como característica a potencialidade de ser encetado por qualquer juiz ou tribunal, diante de um determinado caso concreto. Este é o oposto do controle concentrado, no qual a fiscalização se concentra em um único órgão.

Impende ressaltar que não se pode confundir controle incidental com controle difuso. Há possibilidade de controle incidental no controle concentrado, como por exemplo na Ação declaratória de constitucionalidade n.º 1-1/DF. Antes de abordar o mérito da ação (constitucionalidade ou não de determinada norma), o Supremo Tribunal Federal declarou, em sede de controle incidental, a constitucionalidade da ação declaratória (prevista por Emenda Constitucional), e somente depois apreciou o mérito.

No controle incidental "a inconstitucionalidade é suscitada incidentalmente em processo que tem por objeto uma questão diferente (a situação de vantagem alegada pelo autor), constituindo, na técnica processual, uma questão prejudicial, ou seja", "questão de direito substantivo de que depende a decisão final a tomar no processo", e que fará parte da motivação do decisum, em julgamento incidenter tantum. Tal modalidade (controle incidental) difere do controle em via principal, no qual o "objeto do processo é o próprio ato arguido de inconstitucional"."

Contudo o controle difuso será sempre incidental, já que a questão principal não poderá ser a questão constitucional, sob pena de ausência de interesse de agir (ausência do requisito necessidade da tutela jurisdicional, para solucionar o mal alegado), manifestada pela inexistência de um caso concreto. (Controle de Constitucionalidade e Seus Efeitos; 2003, Ed. Forense; p. 37/39)

Em "O controle estadual de constitucionalidade de leis e atos normativos" (São Paulo: Editora Saraiva, 2005), Carlos Roberto de Alckmin Dutra destaca:

O sistema de controle de constitucionalidade americano foi forjado na prática e, como visto, sob a égide de uma Constituição que não o prevê expressamente. É reconhecida a todo e qualquer juiz



a competência para, julgando um caso concreto, deixar de aplicar determinada lei, declarando-a inconstitucional; por isso é conhecido como sistema difuso. Esse sistema é também conhecido como judicial review. Extraem-se daí elementos importantes para caracterizar o sistema difuso de controle de constitucionalidade: (i) a existência de um caso concreto: o Poder Judiciário é chamado a resolver uma lide e, incidentalmente, soluciona a questão constitucional, com vistas a alcançar a decisão de mérito; (ii) a questão constitucional não é o objeto da lide e sim questão prejudicial ao exame do mérito; (iii) a inconstitucionalidade é alegada por via de exceção, entendida em seu sentido processual amplo como qualquer meio de defesa utilizado; (iv) a decisão proferida vale apenas inter partes; portanto, (v) a lei não é extirpada do ordenamento jurídico; (vi) a inconstitucionalidade é preexistente e a decisão judicial apenas a declara; (vii) os efeitos da decisão (declaratória), portanto, retroagem à data da edição da lei (ex tunc); (viii) há repristinação de legislação anterior revogada pela lei declarada inconstitucional, aplicada no caso concreto apenas.

Vyvyany Viana Nascimento de Azevedo Gulari sintetiza: “no sistema difuso ou americano, a competência para fiscalizar a constitucionalidade das leis é reconhecida a qualquer juiz chamado a dizer o direito em um caso concreto submetido à apreciação judicial, baseando-se na função inerente a todo juiz, que é a de interpretar as leis, para aplicá-las ao caso concreto que irá julgar, e, se porventura duas leis estiverem em contraste, aplicar a prevalente. Nesta hipótese, o problema da inconstitucionalidade é resolvido no plano da interpretação das leis, bem como de sua aplicação ou não.”. (Controle de constitucionalidade. Brasília: Fortium, 2005. p. 32)

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto Barroso afirma:

Do ponto de vista subjetivo ou orgânico, o controle judicial de constitucionalidade poderá ser, em primeiro lugar, difuso. Diz-se que o controle é difuso quando se permite, a todo e qualquer juiz ou tribunal o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma norma e, conseqüentemente, sua não aplicação ao caso concreto levado ao conhecimento da corte. A origem do controle difuso é a mesma do controle judicial em geral: o caso *Marburx v. M'adison*, julgado pela Suprema Corte americana, em 1803.

De fato, naquela decisão considerou-se competência própria do Judiciário dizer o Direito, estabelecendo o sentido das leis. Sendo a Constituição uma lei, e uma lei dotada de supremacia, cabe a todos os juizes interpretá-la, inclusive negando aplicação às normas infraconstitucionais que com ela confinem. Assim, na modalidade de controle difuso, também chamado sistema americano, todos os órgãos judiciários, inferiores ou superiores, estaduais ou federais, têm o poder e o dever de não aplicar as leis inconstitucionais nos casos levados a seu julgamento”.

No Brasil, o controle difuso vem desde a primeira Constituição republicana. e subsiste até hoje sem maiores alterações. Do juiz estadual recém concursado até o Presidente do Supremo Tribunal Federal, todos os órgãos judiciários têm o dever de recusar aplicação às leis incompatíveis com a Constituição.

[...]



O controle incidental de constitucionalidade é um controle exercido de modo difuso, cabendo a todos os órgãos judiciais indistintamente, tanto de primeiro como de segundo grau, bem como aos tribunais superiores. Por tratar-se de atribuição inerente ao desempenho normal da função jurisdicional, qualquer juiz ou tribunal, no ato da realização do Direito nas situações concretas que lhe são submetidas, tem o poder dever de deixar de aplicar o ato legislativo conflitante com a Constituição. Já não se discute mais, nem na doutrina nem na jurisprudência, acerca da plena legitimidade do reconhecimento da inconstitucionalidade por juiz de primeiro grau, seja estadual ou federal.

(Controle da Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 6.ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2012)

A respeito da retroatividade dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade no controle difuso, Oswaldo Luiz Palu doutrina:

O sistema difuso tem por característica a existência de partes que litigam acerca do objeto litigioso da ação; a declaração de inconstitucionalidade é sempre tomada incidenter tantum (incidentalmente), na motivação da sentença, sendo claro que a retroatividade da decisão de inconstitucionalidade é o único meio de se atender ao pedido do autor (ou do réu). [...] Não espanta que, nesse sistema, a nulidade tenha sempre caráter retroativo, o único meio de trazer efeitos práticos para as partes.

[...]

No sistema difuso, a retroatividade da decisão de inconstitucionalidade para o caso é sua nota característica.

No sistema difuso (ou incidental, ou concreto) não se conceberia a inconstitucionalidade da lei sem que retroatividade atingisse a relação jurídica em seu nascedouro.

(in Controle de constitucionalidade. Conceitos, sistemas e efeitos. 2.ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001, p. 269).

Juarez Freitas, em sua obra “o intérprete e o poder de dar vida à Constituição: preceitos de exegese constitucional” publicada na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - R. TCMG, Belo Horizonte, v. 35, n. 2, p. 15-46, abr./jun. 2000. P 43-46, fixa doze preceitos para a interpretação constitucional, os quais ora transcrevo:

- a) todo juiz, no sistema brasileiro, é, de certo modo, juiz constitucional e se afigura irrenunciável preservar, ao máximo, a coexistência pacífica e harmoniosa entre os controles difuso e concentrado de constitucionalidade;
- b) a interpretação constitucional é processo tópico-sistemático, de maneira que resulta impositivo, no exame dos casos, alcançar solução de equilíbrio entre o formalismo e o pragmatismo, evitando-se soluções unilaterais e rígidas;
- c) ao hierarquizarmos prudencialmente os princípios, as normas e os valores constitucionais, devemos fazer com que os princípios ocupem o lugar de destaque, ao mesmo tempo situando-os na base e no ápice do sistema, vale dizer, fundamento e cúpula do mesmo;
- d) o intérprete constitucional deve ser o guardião, por excelência, de uma visão proporcional dos elementos constitutivos da Carta Maior, não entendida a proporcionalidade apenas como adequação meio-fim. Proporcionalidade significa, sobretudo, que estamos obrigados a sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos;



- e) o intérprete constitucional precisa considerar, ampliativamente, o inafastável poder-dever de prestar a tutela, de sorte a facilitar, ao máximo, o acesso legítimo do jurisdicionado. Em outras palavras, trata-se de extrair os efeitos mais fundos da adoção, entre nós, do intangível sistema de jurisdição única;
- f) o intérprete constitucional deve guardar vínculo com a excelência ou otimização máxima da efetividade do discurso normativo da Carta, no que esta possui de eticamente superior, conferindo-lhe, assim, a devida coerência interna e a não menos devida eficácia social;
- g) o intérprete constitucional deve buscar uma fundamentação racional e objetiva para as suas decisões sincrônicas com o sistema, sem adotar soluções contra legem, em que pese exercer atividade consciente e assumidamente positivadora e reconhecendo que a técnica do pensamento tópico não difere essencialmente da técnica de formação sistemática, ambas facetas do mesmo poder de hierarquizar e dar vida ao sistema, entre as várias possibilidades de sentido;
- h) o intérprete constitucional deve honrar a preservação simultânea das características vitais de qualquer sistema democrático digno do nome, vale dizer, a abertura e a unidade, que implica dever de zelar pela permanência na e da mudança;
- i) o intérprete constitucional deve acatar a soberania da vitalidade do sistema constitucional no presente, adotando, quando necessário e com extrema parcimônia, a técnica da exegese corretiva;
- j) o intérprete constitucional precisa ter clareza de que os direitos fundamentais não devem ser apreendidos separada ou localizadamente, como se estivessem, todos, encartados no art. 5º da Constituição;
- k) o intérprete constitucional, sabedor de que os princípios constitucionais jamais devem ser eliminados mutuamente, ainda quando em colisão ou contradição, cuida de conciliá-los, com maior ênfase do que aquela dedicada às regras, que são declaradas inconstitucionais, em regra, com a pronúncia de nulidade;
- l) o intérprete constitucional somente pode declarar a inconstitucionalidade (material ou formal) quando frisante e manifestamente configurada juridicamente. Dito de outro modo, deve concretizar o Direito, preservando a unidade substancial e formal do sistema em sua juridicidade. Remexendo alguns livros na minha biblioteca da época da Faculdade de Direito na UFMA, e sendo utilizado já algumas vezes, o livro de Sacha Calmon, um encanto jurídico-constitucional, essa será utilizada no desenvolvimento desta decisão. E agradeço, especialmente, aquele que passou seus conhecimentos profundos em Direito Constitucional, o meu querido e saudoso Professor JOSÉ RICARDO AROSO, que fez a indicação do referido livro in Controle da Constitucionalidade das Leis e do Poder de Tributar na Constituição de 1988, a seguir: Em razão da estrutura federal do Brasil, os Estados-Membros são dotados de Constituições. As leis estaduais e municipais devem submissão às Constituições respectivas, sob pena de não o fazendo serem increpadas de inválidas (invalidez formal e material). [...]. Pois bem, se a Constituição dos Estados, leis estaduais e municipais, bem como atos normativos estaduais e municipais malferirem a Constituição Federal, a competência para resolver a questão é do Supremo Tribunal Federal.
- Do mesmo modo, por derivação lógica, se a Constituição Estadual repetir norma já constante da



Constituição Federal a transgressão da mesma implica em dupla inconstitucionalidade, devendo dirimir o conflito o Supremo Tribunal Federal.

Somente quando a Constituição Estadual é atingida em sua normatividade autônoma, a competência para apreciar a inconstitucionalidade é do Tribunal de Justiça do Estado-Membro. Esta é a melhor solução para resolver a chamada inconstitucionalidade reflexa, ou seja, a arguição direta de inconstitucionalidade por ferir a lei ou ato normativo dispositivo da Lei Maior, repetido numa Constituição Estadual, resguardando-se a uniformidade da interpretação da Constituição Federal.

Continua, o Mestre SACHA CALMON quando faz a citação até então advogada, a competentíssima Ministra CÂRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA da atual composição do STF., e recorde de inúmeras citações nas minhas decisões (latu sensu) quando juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública da Capital e, comprovação pelo livro lançado nos idos de 2003, denominado Decisões antecipatórias, Cautelares, Liminares e Sentenças, pela Editora Edições Ciência Jurídica, a seguir:

“Embora a Constituição de 1988, diversamente do que antes se continha no Direito Brasileiro, tenha estabelecido a ação direta no plano estadual, conforme acima acentuado, e firmado a competência dos Tribunais de Justiça ou de seus órgãos especiais para julgá-la, entregou-lhes apenas a competência para conhecer e julgar as ações diretas, nas quais se coloque a exame lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual.” (p. 208/209 e 210, ano 1993, Editora DEL REY.)

Centrou toda a narrativa na competência do Tribunal de Justiça, e na inobservância de regras deitadas no tatame da Bíblia Republicana Estadual. Cita o Mestre Paulo Bonavides quando ao controle formal, o nosso RUI BARBOSA “um poder de hermenêutica e não um poder de legislação.” (Trabalhos Jurídicos, in obras Seletas de Rui Barbosa, p. 83). Em verdade, o controle formal “é, por excelência, um controle estritamente jurídico. Confere ao órgão que o exerce a competência de examinar se as leis foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas, se a regra normativa não fere uma competência deferida constitucionalmente a um dos poderes, enfim, se a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais desses poderes, bem como dos ordenamentos estatais respectivos, como sói acontecer nos sistemas de organização federativa do Estado.”

Em verdade, a feição do controle é puramente técnica. É que o controle como afirma PAULO BONAVIDES é subjetivo. E serve para averiguação da observância e regularidade das competências e normas. E permitindo um olhar de lince, o equilíbrio formatado em uma balança de igualdade entre os poderes envolvidos.

É o fiscalizar com profundidade subjetiva se as formas constitucionais estaduais foram atendidas em sua plenitude, com a eficiência da exegese de não permitir o julgador, o desrespeito à forma em vigor. Com leitura profunda de não deixar que o poder municipal exceda sua competência. (Curso de Direito Constitucional, PAULO BONAVIDES, p. 304, ano 29ª edição atualizada, ano 2014, MALHEIROS EDITORES).

O controle material é definido pelo Ministro Barroso A inconstitucionalidade material expressa



uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou ato normativo e a Constituição. (LUIS ROBERTO BARROSO, o Controle de Constitucionalidade, 3ª edição, ano 2008, p. 29, Editora Saraiva.)

Os dois vícios podem conviver!!! O controle hic et nunc realizado diante das inobservâncias das normas estaduais e municipais. O desvio flagrante nos dois aspectos: formal; material.

A categoria adotada por este relator é quanto ao controle posteriori ou também conhecido como repressivo. E a inicial narrou toda fase das normas e artigos violadores da Carta Estadual. Gravíssimas incisões das normas perante a realidade social. O Poder Legislativo Municipal ultrapassou as regras deitadas na Carta Estadual. E no próprio Regramento interno do Legislativo Municipal.

Ensina ANDRÉ DEL NEGRI, a seguir:

Conclui-se, portanto, que, no Estado de Direito Democrático, com as conquistas processuais já consolidadas na Constituição, interessa aos cidadãos (toda sociedade) que a lei seja produto de um Procedimento realizado em contraditório, ampla defesa e em simétrica paridade aberta a todos de tal modo a permitir a qualquer do povo a fiscalização processual de constitucionalidade dos Procedimentos legiferantes.”(Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo. Teoria da legitimidade democrática, 2ª edição revista e ampliada, p. 148, ano 2008, Editora Fórum).

Pois bem. Não é no momento da produção legislativa. É que ao levar em prática os atos de competência dos legisladores, o cidadão quer cumprimento das normas diante dos regramentos tidos Constitucionais Estaduais e no âmbito das garantias constitucionais deitadas na peça da Bíblia Republicana Constitucional.

As ligaduras devem atender processo legislativo-procedimento – desenvolvimento diante do devido process of law,- técnica processual e condensados na Teoria Geral do Processo.

ANDRÉ DEL NEGRI cita o não menos conhecido e competente AROLDO PLÍNIO GONÇALVES, in verbis:

O Processo, como Procedimento que é, com a especificidade do contraditório, tem a sua validade condicionada à regularidade dos atos que nele se realizam e estadepende dos elementos de cada ato, considerado em sua particularidade, e da observância de seus pressupostos, que são as condições prévias para sua regular existência.”(obra cit. p. 149).

E aqui não é buscar e entrar na matéria interna corporis do Legislativo Municipal. É que acima do seu regramento interno, o legislador estadual inseriu normas e princípios, e esses princípios assumem todas as inconstitucionalidades apontadas pelo Prefeito de São Luís. Não se trata aqui de colocar em uma bolha eficiente de alumínio o sistema de regramento do Legislativo Municipal. E nem de “Amparado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos afirma “impossibilidade de se fiscalizar as normas regimentais”. (obra acima cit. p. 166). Ou que as normas internas do Poder Legislativo são imunes ao controle do Poder Judiciário. E só o parlamento municipal pode exercer uma livre interpretação.

O que o controle do Judiciário aqui trabalha é quanto inobservância dos princípios constitucionais.

O texto da Carta Estadual deve ser cumprido. E se atos procedimentais foram realizados com



deficiência aos princípios do contraditório, da simétrica, da simultânea paridade de armas, entre os legisladores municipais, o judiciário será o restaurador do Estado Democrático de Direito. Ora, se a norma primária é produzida diante do Devido Processo Legislativo, esta deve atender ao Estado Democrático de Direito. Caso o desvio procedimental de qualquer ato público para apreciação de qualquer matéria, o legislador praticará incisões aos princípios INSTITUTIVOS E INFORMATIVOS do Processo. Assim, o Judiciário poderá apreciar diante do “conceito paradigmático atual, nenhum ato poderá ficar imune à fiscalidade irrestrita de sua constitucionalidade e legitimidade pelo Devido Processo Constitucional (Devido Processo Legislativo e Legal).(obra cit 168).

ANDRÉ DEL NEGRI, com sapiência adota as três posturas: hermenêutica; exegese; e interpretação, a seguir:

Dessa forma, a denominada questão interna corporis deve sofrer uma releitura constitucional, não podendo escapar à apreciação do Judiciário (art. 5º, XXXV, CB/88), a partir do instante em que houver afronta aos princípios constitucionais institutivos e informadores do Processo. Neste sentido, os Regimentos Internos das Casas Parlamentares, se ocasionarem eventualmente lesão a direito fundamental ou dano efetivo ou potencial aos direitos processuais constitucionais (contraditório e a simétrica e simultânea paridade), jamais podem ficar imunes ao controle amplo e irrestrito de constitucionalidade(difuso). É na temática da democracia que se desenvolve a possibilidade de fiscalização continuada pelo povo, desde a produção da lei (controle preventivo), até sua aplicação (controle repressivo).(p. 169)

Ressalto que, a Constituição Federal, por meio de seu art. 97, estabelece a denominada Reserva de Plenário para a validade da declaração de inconstitucionalidade nos órgãos colegiados, exigindo a maioria absoluta de votos dos membros ou órgão especial (“**Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público**”).

A Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal também trata do controle difuso ao dispor que:

Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta a sua incidência no todo ou em parte. (grifei)

Nesse sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. “PRÊMIO EDUCAR”. CLAUSÚLA DE RESERVA DE PLENÁRIO. VIOLAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE 10.

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme no sentido de que “viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.

2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).



3. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 627299 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 25/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-017 DIVULG 31-01-2017 PUBLIC 01-02-2017) (grifei)

PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. ENSINO SUPERIOR. SUPLETIVO. IDADE MÍNIMA NÃO ALCANÇADA. SÚMULA STF 10. ART. 97, CF: INAPLICABILIDADE.

1. Para a caracterização de ofensa ao art. 97 da Constituição, que estabelece a reserva de plenário (full bench), é necessário que a norma aplicável à espécie seja efetivamente afastada por alegada incompatibilidade com a Constituição Federal.

2. Não incidindo a norma no caso e não tendo sido ela discutida, não se caracteriza ofensa à Súmula Vinculante 10, do Supremo Tribunal Federal.

3. O embasamento da decisão em princípios constitucionais não resulta, necessariamente, em juízo de inconstitucionalidade.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 566.502 AgR, Rel.^a Ministra ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 01.03.11, DJe-055, publicação em 24.03.11) (grifei)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSO INTERPOSTO CONTRA ACÓRDÃO DE ÓRGÃO FRACIONÁRIO QUE AFASTA A APLICAÇÃO DE ATO NORMATIVO. NÃO-ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 97 DA CB/88.

Afastar a aplicação de um ato normativo equivale a declarar sua inconstitucionalidade, devendo, pois, ser observado o preceito da reserva de plenário [CB/88, artigo 97].

A agravante não alegou a existência desse vício. Razão suficiente para o não-provimento do recurso. Precedentes.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 595.018 AgR, Rel. Ministro EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 15.09.09, DJe-191, publicação em 09.10.09) (grifei)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE PLENÁRIO. ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. SÚMULA COM EFEITO VINCULANTE N. 10. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que afronta o art. 97 da Constituição da República a decisão de órgão fracionado de Tribunal que declara a inconstitucionalidade de lei ou afasta a sua incidência.

(RE 594.661 AgR, Rel.^a Ministra CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 30.06.09, DJe-157, publicação em 21.08.09) (grifei)

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SOCIEDADE CIVIL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS REGULAMENTADOS. ISENÇÃO CONCEDIDA PELA LEI



COMPLEMENTAR 70/1991. REVOGAÇÃO PELA LEI ORDINÁRIA 9.430/1996. DEBATE A RESPEITO DA POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR POR LEI ORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Viola a reserva de Plenário (art. 97 da Constituição) acórdão prolatado por órgão fracionário em que há declaração de inconstitucionalidade, sem amparo em anterior decisão proferida por Órgão Especial ou Plenário. Incidência da Súmula Vinculante nº 10.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AI 522.330 AgR, Rel. Ministro JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 11.11.08, DJe-241, publicação em 19.12.08) (grifei)

V — Concreção final

A amplitude democrática do controle difuso, em que a inconstitucionalidade é passível de apreciação por qualquer juiz em qualquer processo e o caráter purificador do sistema

1. Em ação de controle difuso, reconheço os requisitos constitucionais apresentados e satisfeitos constitucionalmente diante dos ensinamentos do Ministro Luís Roberto Barroso “A jurisprudência estabeleceu, de longa data, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta: a) plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados; e d) necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.” (Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, p. 179, ano 2008, 3ª edição, Editora SARAIVA.)

2. Adiro aos argumentos bem delineados pelo requerente. Insiro-os.

3. Concedo a medida liminar. Suspendo a vigência da norma impugnada. Em razão de causar danos irreversíveis aos Direitos Fundamentais dos munícipes de São Luís, o restabelecimento do índice de 25% para abertura de créditos suplementares é viável. Cito os princípios da dignidade da pessoa humana, dos Direitos Fundamentais inseridos na Bíblia Republicana Constitucional, princípio da ponderação, princípio da proporcionalidade, princípio da razoabilidade e sem atenção o Legislativo Municipal quanto pertinência temática.

4. A medida cautelar deferida pauta-se na necessidade de preservar as regras fundamentais da Carta Estadual.

5. Determino imediata remessa dos autos ao Plenário do Órgão Especial para apreciação da liminar concedida. A apreciação da medida cautelar será, na primeira sessão, independentemente de inclusão em pauta. A requerida tomou conhecimento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, pelo prazo de cinco dias e permaneceu em inerte.

6. Em virtude da questão constitucional determino:

6.1- O Senhor (a) Secretário (a) deverá atender as determinações quanto comunicação formal da autoridade nominada como requerida. O Senhor Secretário possibilitará abertura de prazo para apresentação de defesa ao requerido. Prazo regimental.

7. O Senhor Secretário deverá comunicar dia e hora para apreciação da liminar e viabilizará sustentação oral aos representantes judiciais. Prazo deitado no tatame do RITJMA.

8. Ciência as partes. O Senhor Secretário poderá utilizar todos os meios disponíveis tecnológicos



disponíveis e outros necessários para melhor consecução do conhecimento das partes envolvidas na presente Ação Constitucional.

9. Ao MPE., na missão de Fiscal do Estado Democrático de acordo com o artigo 127 da Bíblia Republicana Constitucional. Prazo regimental.

10. O Senhor Secretário deverá disponibilizar pelos e-mails oficiais as Senhoras Desembargadoras e aos Senhores Desembargadores. E ao MPE.

11. Publicações normatizadas pelo Conselho Nacional de Justiça.

6 – Em observância ao **Princípio da Celeridade Processual** (conforme previsto na Bíblia Republicana Constitucional), determino, de forma imediata, a implementação de medidas processuais necessárias para fiel cumprimento do Código FUX e demais normas tratadas nesta decisão. As providências referem-se aos seguintes **recursos das partes**:

Recursos das partes.

1. Embargos de declaração

2. Agravo interno

Nota: Esses mecanismos permitem que as partes possam questionar decisões judiciais, garantindo rapidez e efetividade na prestação jurisdicional.

Embargos de Declaração

(Conforme o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Maranhão)

Disposição Geral (Art. 666):

Contra acórdãos emitidos pelo Plenário, Seção Cível, câmaras (sejam reunidas ou isoladas) ou pelo Órgão Especial, as partes poderão apresentar embargos de declaração.

Prazos:

§ **Matéria Cível:** 5 dias

A petição deve ser dirigida ao relator e conter a indicação de pontos obscuros, contraditórios ou omissos que necessitam esclarecimentos.

Nota: Os embargos de declaração têm a finalidade de aprimorar a decisão, sem modificar seu conteúdo essencial, apenas esclarecendo dúvidas ou lacunas existentes.

- **Substituição e Inadmissibilidade:**

Se o relator que subscreveu o acórdão for removido ou se aposentar, o processo será encaminhado automaticamente ao seu substituto.

O relator deverá rejeitar os embargos que se mostrem manifestamente inadmissíveis.



- **Julgamento dos Embargos (Art. 667):**

O relator encaminhará os embargos ao colegiado na **primeira sessão** após a sua protocolização, sem a exigência de formalidades adicionais.

Caso não sejam julgados na primeira sessão, estes devem ser incluídos na pauta para sessão posterior.

- **Consequências em Caso de Protelatórios:**

Se os embargos forem identificados como protelatórios, o órgão julgador poderá impor ao embargante multa de até **2%** do valor atualizado da causa.

Em caso de reiteração, a multa poderá ser elevada até **10%**, e a interposição de novos recursos dependerá do depósito prévio deste valor (exceto para a Fazenda Pública e beneficiários da justiça gratuita).

Não serão admitidos novos embargos se os dois anteriores tiverem sido considerados protelatórios.

Quando os embargos forem opostos contra acórdão não unânime, emitido por órgão de composição ampliada, o julgamento deverá ocorrer com a mesma composição.

- **Efeito Suspensivo (Art. 668):**

A apresentação dos embargos de declaração interrompe o prazo para a interposição de outros recursos.

Nota: A interrupção dos prazos assegura que a análise dos embargos seja concluída antes que outras medidas recursais possam ser tomadas, evitando conflitos processuais.

Procedimentos Adotados pelo Senhor Secretário da Câmara (Embargos de Declaração):

Inclusão na Pauta:

Conforme o Art. 667, o relator deve encaminhar os embargos ao colegiado na primeira sessão, e o Secretário é responsável por autá-los.

Agendamento Complementar:

Se os embargos não forem julgados na primeira sessão, eles deverão ser incluídos na pauta da sessão seguinte.

Intimação do Embargado:

O embargado deverá ser intimado para se manifestar no prazo de **5 dias**.



Encaminhamento Interno:

MPE -Não haverá remessa ao órgão de segundo grau de raiz do MPE.

Decisão Final:

Após o retorno ao gabinete, será elaborada a decisão final sobre os embargos, sempre em conformidade com o Art. 667 e os dispositivos subsequentes do Regimento Interno.

Nota: Tais procedimentos visam assegurar transparência e celeridade na análise dos embargos de declaração, permitindo o pleno exercício do contraditório.

Agravo Interno

(Conforme o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Maranhão)

Disposição Geral (Art. 641):

O agravo interno é cabível contra decisões proferidas pelo relator em matéria cível e deve ser interposto no prazo de **15 dias**.

Esse recurso tramitará nos próprios autos e será direcionado ao autor da decisão agravada, que, após garantir o contraditório, poderá se retratar ou submeter o recurso ao julgamento do órgão colegiado com inclusão em pauta.

Na petição, o recorrente deve impugnar de forma específica os fundamentos da decisão agravada.

Nota: O agravo interno possibilita a revisão de decisões monocráticas, fortalecendo o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Manifestação do Agravado (§2º):

O agravado será intimado para se manifestar sobre o recurso no prazo de **15 dias**.

Vedação à Simples Reprodução (Art. 641, §3º):

O relator não pode limitar-se à repetição dos fundamentos da decisão agravada para rejeitar o agravo interno.

Penalidades em Caso de Inadmissibilidade (Art. 641, §4º e §5º):

Se o agravo for declarado manifestamente inadmissível ou improcedente por votação unânime, o órgão colegiado condenará o agravante a pagar multa entre **1% e 5%** do valor atualizado da causa.

A interposição de novos recursos dependerá do depósito prévio do valor da multa, salvo para a Fazenda Pública e beneficiários da justiça gratuita, que quitarão o valor ao final do



processo.

Participação e Votação (Art. 642):

O relator participará da votação e redigirá o acórdão se a decisão agravada for confirmada.

Se a decisão for modificada, essa atribuição caberá ao prolator do primeiro voto vencedor.

Em caso de empate, prevalecerá a decisão agravada, salvo se o presidente da sessão exercer voto de desempate.

Mesmo que o relator seja vencido no agravo, ele manterá sua condição no processo principal.

Limitações ao Agravo Interno (Art. 643):

Não cabe agravo interno contra decisões monocráticas fundamentadas nos incisos IV e V do art. 932 do Código de Processo Civil, exceto se comprovada a distinção entre a questão debatida nos autos e a questão objeto da tese em incidentes de demandas repetitivas ou de assunção de competência.

Nessa hipótese, considera-se encerrada a via ordinária para recursos aos tribunais superiores, e não cabe agravo interno para meros despachos.

Nota: Esses dispositivos visam evitar o uso abusivo do agravo interno e assegurar que apenas questões relevantes sejam submetidas à análise colegiada.

Procedimentos adotados pelo Secretário da Câmara (Agravo Interno):

Intimação do Agravado:

O Secretário deverá intimar o(s) agravado(s) para que se manifeste (em) no prazo de **15 dias**.

2. Encaminhamento Interno:

Não remeter o recurso ao MPE.

3. Urgência na Remessa:

Encaminhar, com urgência, o processo ao gabinete do desembargador Relator.

3. Efeito da Retratação:

O relator poderá exercer o efeito da retratação, se for o caso.

4. Julgamento Colegiado:



O recurso deverá ser levado a julgamento pelo órgão colegiado, conforme as regras acima estratificadas.

Intimações Finais:

Realizar as intimações necessárias para o regular andamento do processo.

Nota: Essas diretrizes garantem que o agravo interno seja processado com celeridade e rigor, permitindo uma análise colegiada e fundamentada da decisão contestada.

Nota: Essa intimação formaliza as decisões e orientações do relator, assegurando que todas as partes recursais envolvidas estejam cientes dos encaminhamentos e prazos estabelecidos.

Esta reformulação busca proporcionar clareza e transparência, permitindo que o cidadão compreenda os fundamentos e os procedimentos adotados na decisão final do relator.

7 – Int.

8 – São Luís, data registrada no sistema.

Desembargador Marcelo Carvalho Silva

Relator

ROL DOS LIVROS CITADOS:

1. **Walter F. Murphy. COMO OS JUÍZES DECIDEM? ELEMENTOS DE ESTRATÉGIA JUDICIAL. p. 287, ano 2022, Editora E.D.A.**
2. **LEE EPSTEIN 7 JACK KNIGHT. AS ESCOLHAS QUE OS JUÍZES FAZEM, p.198, ano 2022, Editora E.D.A.**
3. **GERMANO SCHWARTZ. AS CONSTITUIÇÕES ESTÃO MORTAS? p. 19/20, ano 2018, Editora LUMEN JURIS DIREITO.**
4. **VIRGILIO AFONSO DA SILVA. DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO, p. 354/445, ano, 2021, Editora EDUSP.**
5. **Silva Santos Fontes, Gustavo. Interpretação conforme a constituição e decisões manipulativas: responsabilidade decisória no controle de constitucionalidade (Portuguese Edition) (pp 97/111). JurisCoffee.**
6. **J.J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck. In Comentários à CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, págs., 1.751/1781), 3ª tiragem, ano 2014, Editoras Saraiva, ALMEDINA e SÉRIE IDP.)**
7. **Agostinho Ramalho Marques Neto. A CIÊNCIA DO DIREITO. Conceito, Objeto, Método. 2ª Edição, ano 2001, Editora RENOVAR).**



8. Célio Armando Janczeski,. O Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais (Portuguese Edition) (p. 315 seguintes). Editora Dialética.

9. Daniel Sarmento e Flavio Galdino(Organizadores), DIREITOS FUNDAMENTAIS: Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres, págs., 39, 268/279, ano 2006, Editora RENOVAR.)

10. Eduardo Bento. Atos administrativos interna corporis: Controle judicial dos Poderes da República (Portuguese Edition) (p. 45).

