



Número: **0825771-88.2023.8.10.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Marcelo Carvalho Silva**

Última distribuição : **21/11/2023**

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

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material, Processo Legislativo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS (AUTOR)	
MUNICIPIO DE SAO LUIS - CAMARA MUNICIPAL (REU)	JESSICA THEREZA MARQUES RIBEIRO ARAUJO (ADVOGADO)

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
31618 735	01/12/2023 11:39	Decisão (expediente)	Decisão (expediente)

Ó R G Ã O E S P E C I A L

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 0825771-88.2023.8.10.0000 — SÃO LUÍS

Requerente : Prefeito do Município de São Luís
Procuradora-Geral : Valdélia Campos Da Silva Araújo
Requerido : Município De São Luís – Câmara Municipal
Normas impugnadas : Lei Municipal nº 7.504, de 01 de novembro de 2023, especificamente quanto aos parágrafos 2º a 8º do art. 2º; ao art. 8º; aos incisos IV, XIII, XIV, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI e XXVII com respectivos parágrafos e incisos do art. 10; à alínea “a” do § 1º do art. 11; e aos artigos 20, 21, 22, 23, 24, 26, 31 e § 2º do art. 53 da norma
Relator : Desembargador Marcelo Carvalho Silva

- 1.
- 1.
- 1.
- 1.

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 constitucionalidade 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 *en 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 justificção 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 palpante, 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 conterà 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, concededor 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 conterà 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 guiam 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 Itaquí 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.

Quiasmas 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 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 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 assumem todas as 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.

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.

Digo.

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 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 juízes interpretá-la, inclusive negando aplicação às normas infraconstitucionais que com ela confinam. 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. 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 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 egrégio 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

