



Número: **0803735-81.2025.8.10.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**

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

Última distribuição : **16/02/2025**

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

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes			
Procurador/Terceiro vinculado		MUNICIPIO DE SAO LUIS (AUTOR)	
		MUNICIPIO DE SAO LUIS - CAMARA MUNICIPAL (REU)	
CICERO PAULINO MACEDO NETO (ADVOGADO) JESSICA THEREZA MARQUES ARAUJO SOEIRO (ADVOGADO) DANILO JOSE DE CASTRO FERREIRA FILHO (ADVOGADO) TIAGO DE PAIVA TEIXEIRA CUSTODIO (ADVOGADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
43231 475	19/02/2025 18:19	<a href="#">Petição</a>	Petição



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR RELATOR DR. MARCELO CARVALHO SILVA DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0803735-81.2025.8.10.0000

REQUERENTE: Prefeito do Município de São Luís/MA

REQUERIDA: Câmara Municipal de São Luís/MA

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS, inscrita no CNPJ sob o nº 05.495.676/0001-17, situada na Rua da Estrela, 257 - Centro, São Luís - MA, 65010-200, órgão do Poder Legislativo, por intermédio dos procuradores signatários, mandato *ex lege*, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade em epígrafe, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, apresentar sua **MANIFESTAÇÃO** contrária ao pedido de medida cautelar formulado pelo Requerente, pelos motivos a seguir expostos.

## I. DA TEMPESTIVIDADE

Cumpre, preliminarmente, arguir a tempestividade desta Manifestação, na medida em que o termo *a quo* do prazo ocorreu em 17 de fevereiro de 2025, nos termos do art. 231, inciso II, do Código de Processo Civil. Sendo assim, 24 de fevereiro de 2025 é o prazo fatal.

Então, é plenamente tempestiva a Manifestação ora apresentada para a apreciação do preclaro Desembargador relator.

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*

Página | 1





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

## II. DOS FATOS

O Prefeito Municipal ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, objetivando suspender a eficácia do artigo 4º da Lei nº 7.726/2025, que limita a abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo ao percentual de 5% do total das despesas autorizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025.

Alega o Requerente que tal limitação inviabiliza a adequada execução orçamentária e compromete a prestação de serviços públicos essenciais.

A Casa Legislativa foi intimada por força de Despacho do douto relator para apresentar Manifestação em 5 (cinco) dias úteis.

Nesse contexto, dentro do prazo que lhe foi concedido, o Parlamento Ludovicense vem apresentar Manifestação opondo-se ao pedido da medida cautelar, sobre o que se passa a discorrer nos tópicos seguintes.

## III. PRELIMINARMENTE - DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME NO PRESENTE CASO

A interpretação conforme a Constituição é um método de controle de constitucionalidade que visa preservar a norma impugnada, desde que sua compatibilização com a Constituição seja possível **sem alterar seu conteúdo essencial**. Contudo, sua aplicação deve respeitar limites objetivos, sob pena de violar a segurança jurídica e a separação dos poderes. É o que leciona o festejado doutrinador PEDRO LENZA:

---

*A interpretação conforme só será admitida quando existir um espaço para a decisão do Judiciário, deixado pelo Legislativo. A interpretação não cabe quando*

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

*o sentido da norma é unívoco, mas somente quando o legislador deixou um campo com diversas interpretações, cabendo ao Judiciário dizer qual delas se coaduna com o sentido da Constituição. O Judiciário, ao declarar a inconstitucionalidade de determinada lei, deve sempre atuar como legislador negativo, sendo-lhe vedado, portanto, instituir norma jurídica diversa da produzida pelo Legislativo.<sup>1</sup>*

---

Na espécie, a impossibilidade de aplicação dessa técnica é patente, eis que a tentativa de compatibilizar a norma com a Constituição implicaria a sua completa modificação.

Isso porque, como relatado, a presente ação questiona o artigo 4º da Lei nº 7.726/2025, que **fixa o limite de 5% (cinco por cento) para abertura de créditos suplementares no orçamento municipal**, percentual fixado pelo Legislativo, ao argumento de que esse percentual compromete a autonomia financeira e administrativa do Executivo, pleiteando, assim, a interpretação conforme para restabelecer o limite de 25% (vinte e cinco por cento), originalmente proposto.

Ora, essa solicitação nitidamente extrapola o campo da interpretação, pois **não há ambiguidade na norma que permita compatibilizá-la com a Constituição sem alterar seu conteúdo**.

A interpretação conforme só é admitida quando há múltiplas possibilidades interpretativas dentro do próprio texto normativo, o que não ocorre neste caso. O artigo 4º da Lei nº 7.726/2025 é claro ao estabelecer um limite fixo de 5% (cinco por cento), não havendo margem para aplicação de um percentual distinto.

---

<sup>1</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*, 20th edição. Saraiva Educação, 2012.





**PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL**

Dessa forma, acaso o Judiciário acatasse o pedido do Chefe do Executivo, estaria substituindo uma decisão política do Legislativo, violando o princípio da separação dos poderes e invadindo uma competência que é exclusiva do Parlamento.

---

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO QUE DETERMINA A AUTORIZAÇÃO E APROVAÇÃO DE PROJETO DE LEI DE CRÉDITO SUPLEMENTAR. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INDEPENDÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO. INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE. LIMITAÇÃO À ANÁLISE DA LEGALIDADE NO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO. - É obstado ao Poder Judiciário a interferência na deliberação do Poder Legislativo para aprovação de Projeto de Lei que visa a autorização de crédito suplementar - No caso, a decisão vergastada determinou que a Câmara Municipal Legislativa de Presidente Figueiredo - AM autorizasse o crédito suplementar e aprovasse o Projeto de Lei Municipal 019/2019, sendo *indevida a interferência no exercício legislativo por força do artigo 2ª da Constituição Federal e princípio fundante do Estado Democrático Brasileiro da não interferência de um Poder sobre outro, à exceção do controle de legalidade no procedimento legislativo, o que no caso não ocorreu.* - RECURSO PROVIDO. (TJ-AM - AI: 40065283320198040000 AM 4006528-33.2019 .8.04.0000, Relator.: Aristóteles Lima Thury, Data de Julgamento: 14/06/2020, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 14/06/2020)*

*EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA - PROCESSO LEGISLATIVO - DERRUBADA DE VETO - VIOLAÇÃO ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS OU REGIMENTAIS - NÃO*

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

*COMPROVAÇÃO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - SEGURANÇA DENEGADA. - A atuação do Poder Judiciário se restringe ao controle da legalidade do procedimento legislativo, vedada a análise do mérito do ato legislativo, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes - Ausente a prova de que o Presidente da Câmara teria conduzido a reunião que derrubou o veto, infringindo as normas constitucionais, legais e regimentais, não restou configurado o ato abusivo, ilegal ou antirregimental, apto a provocar a interferência do Poder Judiciário sobre o Legislativo, nem violação ao direito líquido e certo do impetrante, sendo de rigor a denegação da segurança. (TJ-MG - MS: 10000220480503000 MG, Relator.: Sérgio André da Fonseca Xavier, Data de Julgamento: 05/10/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 06/10/2022)*

---

Portanto, a única forma legítima de modificar o percentual estabelecido na Lei Orçamentária Anual seria por meio do **devido processo legislativo, ou seja, caso o Prefeito de São Luís encaminhasse nova Mensagem do Executivo solicitando a alteração do art. 4º da Lei nº 7.726/2025, para apreciação do Plenário Legislativo Municipal, rejeitando-se na espécie a via judicial**, haja vista que a norma vergastada não comporta outra interpretação sem que seu conteúdo seja substancialmente modificado.

Logo, tem-se por **juridicamente impossível** o pedido formulado.

#### **IV. DA CONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA APROVADA PELO PODER LEGISLATIVO**

A revés do que alega o Chefe do Poder Executivo, **a emenda** apresentada e aprovada pelo Poder Legislativo, que concedeu autorização prévia para abertura de créditos

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





**PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL**

suplementares no patamar de 5% (cinco por cento), se consubstancia numa **prerrogativa constitucional do Parlamento**. Portanto, não se trata, conforme alegado pelo Executivo, de “ato arbitrário e abusivo” do Poder Legislativo, mas de um **ato arrimado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988**:

---

*Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;*

---

O Parlamento sintetiza os mais diversos grupos sociais, representando-os de forma legítima. Trata-se do Poder que representa a vontade popular na produção de leis e fiscalização do Poder Executivo.

Cabe às Câmaras Legislativas a palavra final do processo legislativo, podendo até mesmo emendar projetos de iniciativa privativa do Executivo ou rejeitar os vetos eventualmente apostos aos projetos de lei.

**É cediço que é função típica do Poder Legislativo legislar e fiscalizar.**

Desse modo, **deliberar sobre autorização prévia para abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo é matéria da sua competência**, que conforma as duas funções do Poder Legislativo: a de legislar, tendo plena legitimidade para alterar o Projeto de Lei Orçamentária para autorizar ou não de forma prévia o Executivo a abrir créditos suplementares, e em autorizando dizer qual o percentual; e a de fiscalizar, pois a partir do momento que o Poder Legislativo não concede a autorização prévia para abertura de créditos adicionais ou o faz em percentual diminuto, ele antecipa seu maior interesse de fiscalizar a gestão das disponibilidades financeiras do ente público.

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*

Página | 6





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

**Quem ganha com o recrudescimento da fiscalização do orçamento é o povo, do qual emana o poder (Art. 1º, p.u., CRFB/88) e em favor do qual devem ser realizados os gastos públicos.**

Por isso, a Carta Política de 1988 vedou a abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa, conforme norma transcrita alhures.

Ao estipular autorização prévia para abertura de créditos suplementares no patamar de 5%, o Poder Legislativo está exercendo sua prerrogativa constitucional expressamente prevista na Carta Magana.

**Outrossim, essa decisão legítima do Poder Legislativo diminui o risco de o orçamento da cidade ser administrado de forma arbitrária, retirando recursos públicos de áreas essenciais para aplicar em áreas secundárias.**

Em outras palavras, não se trata de engessamento da gestão do orçamento, **mas de pleno exercício do direito de fiscalização do Poder Legislativo em face do Executivo, atuando aquele Poder como guardião do interesse social na gestão e execução orçamentária,** para que áreas como saúde, educação e transporte não sejam impactadas por remanejamentos e anulação de recursos originariamente previstos na Lei Orçamentária.

É inconcebível que o Poder Legislativo não possa fixar o percentual da autorização prévia para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária de 2025 em patamares menores que os fixados em orçamentos pretéritos.

**Ora, se ele pode até deixar de conceder tal autorização prévia, por que não poderia fixar em percentual a menor que o de leis orçamentarias anteriores?**

Trata-se da aplicação do princípio jurídico: *“quem pode o mais, pode o menos” (a maiori ad minus)!<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Argumento utilizado no processo lógico de enunciação de regras implícitas a partir de regras explícitas. Fonte: Vocabulário Jurídico (Tesouro) do site do STF. Acessível em





**PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL**

Acerca da legitimidade do controle orçamentário pelo Poder Legislativo, eis o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

---

*Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. ANEXO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA - LEI 13.255/2016). CONTROLE FORMAL E MATERIAL. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA FIXADA A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADI 4.048/DF. PROCESSO LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE POSTULANTE, DIANTE DA HOMOGENEIDADE DE SEUS MEMBROS, A REPRESENTATIVIDADE NACIONAL E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A IMPUGNAÇÃO E OS FINS INSTITUCIONAIS DA ASSOCIAÇÃO REQUERENTE (Anamatra). ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CRFB/1988, ART. 2º C/C ART. 60, § 4º). AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO PAUTADA EM DOIS FUNDAMENTOS: A) O CASO É DE TÍPICA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO; E B) ATENDIMENTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, COM RESPEITO À INICIATIVA DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, DESEMPENHADA EM CONSONÂNCIA COM A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CRFB/1988, ART. 99). **LEGÍTIMO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DO ABUSO DO PODER DE EMENDA.** INOCORRÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE OU DE DESPROPORCIONALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CENÁRIO DE CRISE ECONÔMICA E FISCAL. CORTES*

---

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=QUEM%20PODE%20O%20MAIS%20PODE%20O%20MENOS>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200

Página | 8



Número do documento: 25021918195444400000040892452

<https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=25021918195444400000040892452>

Assinado eletronicamente por: CICERO PAULINO MACEDO NETO - 19/02/2025 18:19:54

Num. 43231475 - Pág. 8



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

ORÇAMENTÁRIOS EM DIVERSOS PODERES E POLÍTICAS PÚBLICAS. **AUSÊNCIA, NO CASO SUB EXAMINE, DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO PARA PROMOVER, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, A COORDENAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA COM O PLANO PLURIANUAL (PPA) E AS RESPECTIVAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO'S).** O RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO) DO CONGRESSO NACIONAL NÃO VINCULA, POR SI SÓ, A APRECIÇÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS DO PARLAMENTO FEDERAL. POSTURA DE DEFERÊNCIA JUDICIAL EM RELAÇÃO AO MÉRITO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR. APELO AO LEGISLADOR QUANTO A EVENTUAL ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (CRFB/1988, ART. 99, § 5º). PEDIDO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) CONHECIDO E, NO MÉRITO, JULGADO IMPROCEDENTE. 1) **A separação dos poderes, sob o enfoque da pré-compreensão das funções institucionais e constitucionais proporciona a interpretação de que a atividade de "fixar" - isto é, de "deliberar acerca" e "definir" - o orçamento corresponde a uma das típicas atribuições do Poder Legislativo na seara do Estado Democrático de Direito (CRFB/1988, art. 1º).** 2) O Poder Judiciário, não obstante ostente iniciativa de encaminhamento da proposta orçamentária que lhe é própria, não interdita, do ponto de vista formal, que o controle sobre essa iniciativa constitucionalmente consagrada seja realizado, de modo autônomo, em sede parlamentar. 3) A separação de poderes, conquanto cláusula pétrea, não sofreu violação nesta ação direta (CRFB/1988, art. 2º c/c art. 60, § 4º). Primeiramente, porque **a hipótese normativa impugnada (o Anexo IV da LOA/2016) constitui-se como típica manifestação do Poder Legislativo**

Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

***a respeito de proposição legislativa submetida à discussão parlamentar.***

*Em segundo lugar, na situação legislativa ora em apreço, as normas procedimentais do devido processo legislativo (procedural due process of law) foram devidamente atendidas – vale dizer: houve observância da iniciativa da proposição legislativa, em estrito respeito formal à autonomia administrativa e financeira da Justiça do Trabalho (CRFB/1988, art. 99). 4) O “controle material” de espécies legislativas orçamentárias corresponde a uma tendência recentemente intensificada na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), consoante se verifica do excerto extraído da ementa do acórdão da ADI 4.048/DF, Rei Min Gilmar Mendes: “II – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.” 5) **O controle orçamentário pelo***

***legislativo funda-se num corpo de normas que é, a um só tempo, “estatuto protetivo do cidadão-contribuinte” e “ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras”.***

*6) O relatório da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, mercê de ostentar confessadamente, motivação ideologicamente enviesada, não vincula, per si, a apreciação pelas Casas Legislativas do Parlamento Federal. 7) O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), não podem ser acolhidos quando suscitados de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em*

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

*quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade). [...] 11) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o Plano Plurianual (PPA) e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's). 12) Consectariamente, **diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.** [...] 15) Pedido de ação direta de inconstitucionalidade conhecido e, no mérito, julgado improcedente.*

(ADI 5468, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30-06-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 01-08-2017 PUBLIC 02-08-2017)

## V. DA NÃO COMPROVAÇÃO DOS SEVEROS PREJUÍZOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, é de bom alvitre destacar que 5% (cinco por cento) do orçamento aprovado para 2025 representa o valor de **R\$ 274.918.252,57** (duzentos e setenta e quatro milhões, novecentos e dezoito mil, duzentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e sete centavos), **valor este que supera todo o orçamento anual programado** para a Secretaria

Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

Municipal de Trânsito e Transportes e Secretaria Municipal Cultura<sup>3</sup>, por exemplo; ou que representa **quase o dobro** de todo o orçamento anual alocado para o Hospital Municipal Djalma Marques<sup>4</sup>.

Contudo, num exercício de futurologia enviesado, o Chefe do Poder Executivo alega que a autorização prévia no patamar de 5% (cinco por cento) “ocasionará imediata e irremediavelmente, severos e irreversíveis prejuízos à gestão do município, prejudicando a execução de serviços essenciais e o cumprimento de obrigações por parte dos órgãos municipais”, **deixando, porém, de comprovar tais alegações.**

Desse modo, **o Prefeito deixou de cumprir com seu ônus probatório**, previsto no inciso I do art. 373 do Código Fux:

---

*Art. 373. O ônus da prova incumbe:*

*I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;*

---

Ademais, na alegação não comprovada pelo alcaide municipal, há, no mínimo, dois equívocos.

Explica-se.

O Poder Executivo apresentou Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2025 no patamar de **R\$ 5.498.365.051,48** (Cinco bilhões, quatrocentos e noventa e oito milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, cinquenta e um reais e quarenta e oito centavos), no qual foram alocados os valores que o próprio Poder Executivo entendia necessário para as atividades das

---

<sup>3</sup> Para a SMTT foi previsto o orçamento de R\$ 186.394.981,12 e para a SECULT o orçamento de R\$ 27.270.713,63.

<sup>4</sup> Foram previstos na LOA 2025 R\$ 144.868.783,88 para o Hospital Municipal Djalma Marques.

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

pastas do Município, entre elas as secretarias que prestam serviços essenciais, como educação, saúde e transporte.

Então, quando o alcaide alega que haverá prejuízos à execução de serviços essenciais, logo no segundo mês do exercício de 2025, percebe-se das duas possibilidades a seguir uma: **ou o orçamento não foi gestado pelo Poder Executivo de modo eficiente e condizente com a realidade municipal**, violando o princípio da eficiência; **ou o chefe do Poder Executivo trouxe aos autos uma falácia para tentar ludibriar o Egrégio Sodalício Maranhense**.

Outro equívoco, e o mais importante: **o Poder Executivo pode solicitar, por meio de mensagem em regime de urgência, a abertura de créditos suplementares**, quando assim for necessário, demonstrando na sua justificativa a urgência da aprovação. Em outras palavras, pode o Poder Executivo abrir créditos adicionais suplementares para atender situações excepcionais, bastando tão somente requerer de modo justificado a aprovação legislativa do Parlamento.

Ora, **os créditos adicionais suplementares servem justamente para situações que ocasionam a necessidade de reforço da dotação orçamentária**. Logo, são exceções ao orçamento anual, sobretudo quando há planejamento efetivo, eficiente e condizente com a realidade municipal. Então, sendo exceções, a via mais indicada é a da aprovação *a posteriori* e não *a priori*, pois isso traz consigo maior fiscalização do orçamento público.

Com efeito, **este Parlamento possui o histórico de aprovar os projetos de lei enviados pelo Executivo nos quais há pedido de urgência**, vejamos alguns exemplos:

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





**PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL**

**MENSAGENS DO PODER EXECUTIVO ENVIADAS COM PEDIDO DE URGÊNCIA (2023-2025)**

MENSAGEM	OBJETO	PROTOCOLO NA CÂMARA	REGIME DE URGÊNCIA APROVADO?	PL APROVADO?	DATA DA APROVAÇÃO
01/25	DISPÕE SOBRE REAJUSTE DE VENCIMENTO, PROVENTO E PENSÃO PARA PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DO SISTEMA DE ENSINO PÚBLICO DA PREFEITURA DE SÃO LUÍS, ENQUADRADOS NO PADRÃO DE VENCIMENTOS PNM E PNS, CONSTANTES NO ANEXO II, DA LEI Nº4.931, DE 07 DE ABRIL DE 2008, ALTERADA PELA LEI Nº 7.553 DE 09 DE FEVEREIRO DE 2024.	22/01/2025	SIM	SIM (PL002/25)	06/02/25
19/23	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO BÁSICA NA ESTRUTURA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA ATENDER A EDUCAÇÃO INFANTIL, O ENSINO FUNDAMENTAL E A EDUCAÇÃO ESPECIAL, CONFORME DEMANDA DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	26/12/23	SIM	SIM (PL004/24)	07/02/24
18/23	INSTITUI A GRATIFICAÇÃO DE GESTÃO ESCOLAR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	26/12/23	SIM	SIM (PL005/24)	06/02/24
02/24	DISPÕE SOBRE REAJUSTE DE VENCIMENTO, PROVENTO E PENSÃO PARA PROFISSIONAIS DO MAGISTERIO DO SISTEMA DE ENSINO PÚBLICO DA PREFEITURA DE SÃO LUIS, ENQUADRADOS NO PADRÃO DE VENCIMENTOS PNM E PNS, CONSTANTES NO ANEXO II, DA LEI Nº 4.931, DE 07 DE ABRIL	29/01/24	SIM	SIM (PL025/24)	06/02/24
	DE 2008, ALTERADA PELA LEI Nº 7.113, DE 09 DE FEVEREIRO DE 2023.				
03/24	DISPÕE SOBRE O VENCIMENTO DOS CONSELHEIROS TUTELARES DO MUNICIPIO DE SÃO LUIS.	22/02/24	SIM	SIM (PL038/24)	26/02/24
05/24	DISPÕE SOBRE AS REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS E INSTITUI A GRATIFICAÇÃO POR REPRESENTAÇÃO PARA SEUS MEMBROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	19/04/24	SIM	SIM (PL118/24)	17/06/24
06/24	DISPÕE SOBRE OS VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA, EMPREGADOS PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO MUNICIPIO DE SÃO LUIS E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS.	13/05/24	SIM	SIM (PL141/24)	15/05/24
21/22	INSTITUI O PROGRAMA "EDUCA SÃO LUÍS", E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	29/08/22	SIM	SIM (PL202/22)	16/10/24
07/24	ALTERA A LEI Nº 4.537 DE 16 DE NOVEMBRO DE 2005 QUE DISPÕE SOBRE O SISTEMA INTEGRADO DE LICITAÇÃO DO MUNICIPIO DE SÃO LUIS E CRIA A CENTRAL PERMANENTE DE LICITAÇÃO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	16/07/24	SIM	SIM (PL191/24)	22/10/24
09/24	ESTABELECE REGRAS PARA O LANÇAMENTO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU, E DÁ OUTRA PROVIDÊNCIAS.	02/12/24	SIM	SIM (PL274/24)	10/12/24
02/23	DISPÕE SOBRE REAJUSTE DE VENCIMENTO, PROVENTOS E PENSÃO PARA PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DO	30/01/23	SIM	SIM (PL009/23)	09/02/23

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





**PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL**

	SISTEMA DE ENSINO PÚBLICO DA PREFEITURA DE SÃO LUÍS, ENQUADRADOS NO PADRÃO DE VENCIMENTOS PNM E PNS, CONSTANTES NO ANEXO II, DA LEI Nº 4.931, DE 07 DE ABRIL DE 2008, ALTERADA PELA LEI Nº 7.002, DE 13 DE MAIO DE 2022.				
07/23	DISPÕE SOBRE OS VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA, EMPREGADOS PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	15/05/23	SIM	SIM (PL110/23)	17/05/23
09/23	DISPÕE SOBRE OS VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES DAS ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA, EMPREGADOS PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	03/07/23	SIM	SIM (PL169/23)	05/07/23
11/23	DISPÕE SOBRE OS RECURSOS TRANSFERIDOS PELA UNIÃO À TÍTULO DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR - LEI FEDERAL Nº 14.434, DE 4 DE AGOSTO DE 2022, COM A FINALIDADE DE CONCEDER PARCELA DE COMPLEMENTAÇÃO DE VENCIMENTO AOS ENFERMEIROS, TÉCNICOS DE ENFERMAGEM, AUXILIARES DE ENFERMAGEM E PARTEIRAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	20/09/23	SIM	SIM (PL231/23)	20/09/23
12/23	DISPÕE SOBRE OS CRITÉRIOS DE RATEIO AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE SÃO LUÍS, DOS CRÉDITOS RECORRENTES DE PRECATÓRIOS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	09/10/23	SIM	SIM (PL256/23)	23/10/23
	FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF), DECORRENTE DE DIFERENÇA DE REPASSES QUANTO AO VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA), NO PERÍODO DE 14/05/1999 A 31/12/2006.				
13/23	INCLUI DISPOSITIVOS À LEI 7.503, DE 31 DE OUTUBRO DE 2023, QUE DISPÕE SOBRE OS CRITÉRIOS DE RATEIO AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE SÃO LUÍS, DOS CRITÉRIOS DECORRENTES DE PRECATÓRIOS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF), DECORRENTE DE DIFERENÇA DE REPASSES QUANTO AO VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA), NO PERÍODO DE 14/05/1999 A 31/12/2006.	06/11/23	SIM	SIM (PL270/23)	13/11/23
16/23	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA CARREIRA DE AGENTE DE TRÂNSITO, ALTERA, ACRESCENTA E REVOGA DISPOSITIVOS DAS LEIS MUNICIPAIS Nº 4.615 E 4.616, DE 19 DE JUNHO DE 2006, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	13/12/23	SIM	SIM (PL296/23)	13/12/23

Inclusive, recentemente o Prefeito enviou o projeto de lei complementar por meio da **MENSAGEM Nº 02/2025, que originou o Projeto de Lei nº 024/2025**, visando solucionar o problema da greve do transporte rodoviário urbano e a abertura de novo certame licitatório.

A mensagem foi recebida pelo Parlamento Municipal às **18:10h do dia 17 de fevereiro** e no dia seguinte a **propositura foi pautada, discutida e aprovada, com encaminhamento para a sanção às 11:55h do dia 18 de fevereiro**, demonstrando de modo cabal o compromisso da Casa Legislativa Municipal com as demandas urgentes da cidade.

De tal sorte, **há de se presumir a boa-fé do Parlamento no exercício da sua missão**. Dessa forma, a Câmara Municipal não prejudicará o povo e não deixará de apreciar,

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

votar e aprovar aberturas de créditos adicionais suplementares que sejam essenciais para o bem público.

## VI. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A PATAMAR MÍNIMO DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA

Conquanto seja um ato constitucional e da alçada do Poder Legislativo (art. 167, V, CRFB/88), a Câmara Municipal de São Luís não suprimiu o percentual da autorização prévia para o exercício de 2025. Dito de outra forma, o Parlamento concedeu uma autorização prévia no patamar de 5% (cinco por cento), condizente com o momento político ora vivenciado.

Inclusive, registra-se que a autorização prévia tão somente ocorria em virtude do diálogo harmonioso entre os poderes, que deixou de existir em razão da postura do Chefe do Poder Executivo. O Legislativo tem dificuldades de fiscalizar o Executivo pela ausência de diálogo. **Nem sequer as contas dos exercícios anteriores (2021, 2022 e 2023) foram enviadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão para que esta Casa fizesse a análise e a deliberação, em que pese as inúmeras solicitações. Hoje não se sabe, efetivamente, com o que os créditos autorizados previamente nos orçamentos pretéritos foram utilizados.**

Não se pode olvidar que a autorização prévia é específica para cada exercício orçamentário. Por conseguinte, **o Poder Executivo não possui direito adquirido a percentual mínimo de autorização prévia para abertura de créditos suplementares.** Pelo contrário, é o Poder Legislativo que possui o direito de conceder ou não essa autorização prévia e, em caso de decidindo por fazê-lo, determinar o percentual condizente com o momento político.

A premissa adotada na exordial não possui arrimo na Carta Política, a qual traça a regra matriz do orçamento, expondo de modo explícito a imprescindibilidade de autorização legislativa para abertura créditos adicionais suplementares.

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

Evidencia-se veementemente que **as regras orçamentárias estão estampadas na Constituição da República de modo claro e não podem ser violadas por interpretações elásticas que tenham o condão de desvirtuar o espírito de tais normas.**

Dessarte, é inadmissível que o Poder Executivo tenha direito adquirido à autorização prévia para abertura de créditos adicionais suplementares no patamar de 25% simplesmente porque orçamentos pretéritos assim disciplinaram. Se tal argumento fosse verdadeiro, admitir-se-ia que o costume legislativo teria o condão de alterar o texto da Constituição. E tal argumento não se sustenta.

**Não é possível**, dentro de um Estado Democrático de Direito, cujos poderes são harmônicos entre si, e mutuamente controlados (art. 2º, da CF\88), **admitir-se que o chefe do Poder Executivo decida, ao seu alvedrio, e sem qualquer forma de controle legislativo, onde, quando, e quanto aplicar o dinheiro público**, sob pena de polarização, no Executivo, do poder de decisão sobre finanças públicas, em clara violação ao princípio democrático e republicano.

A jurisprudência obtempera o argumento acima esposado, *verbis*:

---

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI ORÇAMENTÁRIO ANUAL DO MUNICÍPIO DE FREI PAULO/SE Nº 546/2018. EXERCÍCIO 2018. **LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE EMENDA PARLAMENTAR EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. VÍCIOS FORMAIS NÃO DEMONSTRADOS.** EXPRESSÃO “LEGISLATIVO” NO ART. 7º, “CAPUT”, DA LEI 546/2018. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR. AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DO PODERES (ART. 6º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1989). **AUSÊNCIA DE AFRONTA OU VIOLAÇÃO À AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA DO PODER**

Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

**EXECUTIVO. LEGÍTIMO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DO ABUSO DO PODER DE EMENDA.** I - A concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da lei reputada inconstitucional, demanda cuidadoso exame da presença dos requisitos da plausibilidade jurídica da tese exposta - "fumus boni iuris" - e da possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada - "periculum in mora" -, tendo em vista o seu caráter excepcional - em razão do princípio da presunção de constitucionalidade dos atos normativos. [...] IV - **A redução do percentual de créditos suplementares de oitenta por cento (80%) para o limite de cinco por cento (5%), foi autorizado previamente pelo Poder Legislativo, através das funções institucionais e constitucionais que o princípio da separação funcional dos poderes ( CF, art. 2º), de modo que o ofício de deliberar acerca do tema "orçamento público" corresponde a atividade típica do Poder Legislativo, ainda que o texto constitucional tenha reservado a iniciativa do processo legislativo ao Poder Executivo, e não há vedação que esse controle seja realizado em sede parlamentar, inclusive autorizado que emende o projeto de lei** ( CF, art. 166, § 3º). V - **A vinculação à legalidade que também impõe um controle externo do Poder Legislativo desemboca na tendência recente de que a modificação feita especificamente pela Emenda Modificadora 01/2017 não se mostra desprovida de razoabilidade, a ponto de, v g., afigurar a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, mas tão somente a reduzir a autorização de créditos suplementares na LOA/2018.** VI - **A mera possibilidade de controle da atuação parlamentar em matéria orçamentária não pode ser pressuposta, genericamente, como ilegítima, porque, em tese, a sua atuação compreende metas e prioridades da administração pública, ponderada pelo dever de fiscalização orçamentária (Lei Orgânica Municipal, art. 37).** VII - **A Câmara dos Vereadores fez tão somente reduzir a autorização de manejo do crédito suplementar na**

Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

**LOA/2018, o que não impede que, por meio de projetos de leis, sejam abertos ao orçamento em favor de determinado bem ou serviço, créditos suplementares em valor determinado e sob os limites estabelecidos em lei e na Constituição.** VIII - **Não há afronta ou violação à autonomia orçamentária do Poder Executivo, porque a Câmara de Vereadores do Município de Frei Paulo entendeu pela limitação a 5% (cinco) do crédito estimado na LOA/2018.** IX - Medida cautelar deferida parcialmente, apenas para reconhecer que a expressão "Legislativo", prevista no art. 7º, "caput", ofende o art. 6º da Constituição Estadual. (Direta de Inconstitucionalidade nº 201800112364 nº único 0003860-12.2018.8.25.0000 - TRIBUNAL PLENO, Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator (a): Alberto Romeu Gouveia Leite - Julgado em 05/08/2019)  
(TJ-SE - ADI: 00038601220188250000, Relator: Alberto Romeu Gouveia Leite, Data de Julgamento: 05/08/2019, TRIBUNAL PLENO)

No mesmo sentido, o Tribunal Gaúcho:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS NºS 01, 02, 03, 04, 05, 06 E 07 AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA Nº 137/14, QUE RESULTOU NA APROVAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA Nº 7.914/15. LEI DE EFEITO CONCRETO. DESCABIMENTO. **INCONSTITUCIONALIDADE INEXISTENTE QUANDO FOI DETERMINADA SOMENTE A REDUÇÃO DO PERCENTUAL DE ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES.** 1. [...]. 4. **A Emenda nº 06/2014, também merece ser mantida eis que somente determina a redução do percentual de abertura de créditos suplementares.** Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida com relação

Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200

Página | 19





**PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL**

*às Emendas Legislativas nºs 01, 02, 03, 04 e 05/2014 e julgada improcedente com relação às Emendas nºs 06 e 07/2014. UNÂNIME.*

*(TJ-RS - ADI: 70063862197 RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Data de Julgamento: 01/12/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/12/2015)*

---

Então, em nosso ordenamento jurídico constitucional republicano, é imperioso que a abertura de créditos adicionais suplementares seja autorizada por lei, podendo o Poder Legislativo fazê-lo por autorização prévia ou não (art. 167, V, CRFB/88), inexistindo qualquer direito adquirido a percentual mínimo para autorização prévia por força de costume legislativo que tenha adotado patamares maiores em orçamentos pretéritos.

## **VII. DA AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA E LEGISLATIVA DE CADA ENTE**

O Município de São Luís é um ente federado autônomo, possuindo autonomia legislativa, administrativa, orçamentária e financeira.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

---

*[...] A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. [...]*

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





**PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL**

*(ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06-03-2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001)*

---

Sendo assim, o Poder Legislativo de São Luís **não está obrigado a observar e nem utilizar como parâmetro**, para concessão de autorizações prévias para abertura de créditos suplementares, **percentuais concedidos por parlamentos de outras unidades da Federação**.

Dessarte, o argumento do alcaide municipal não se sustenta.

## **VIII. DA EXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A EMENDA**

Ao revés do que alega o alcaide, houve sim justificativa para a Emenda Modificativa nº 2, conforme Parecer da Comissão de Orçamento constante no processo legislativo:

**e) Justificativa:** A emenda **reduz de 25% para 5% o limite de abertura de créditos adicionais suplementares pelo Poder Executivo**, garantindo maior controle orçamentário e reforçando o papel fiscalizador do Legislativo na gestão dos recursos públicos. Essa limitação assegura que alterações significativas no orçamento não ocorram sem autorização legislativa, promovendo maior transparência e equilíbrio na execução financeira do município. **A medida está amparada na Constituição Federal, que exige autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais, conforme o art. 166, §8º, e o art. 167**, garantindo que o Legislativo exerça sua prerrogativa constitucional de controle sobre o orçamento público. **Além disso, essa restrição se justifica diante da verificação de que o chefe do Poder Executivo não vem cumprindo o orçamento da maneira indicada nas leis orçamentárias anteriores, o que torna essencial um acompanhamento mais rigoroso por parte do Legislativo.** A limitação da abertura de créditos adicionais sem autorização prévia é um mecanismo de proteção ao erário público, impedindo que remanejamentos excessivos comprometam a execução das políticas públicas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). A proposta também está em conformidade com a Lei nº 4.320/1964, que regula a abertura de créditos adicionais, e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), que estabelece regras para o equilíbrio orçamentário e a transparência na gestão pública. Por fim, **a emenda fortalece a governança fiscal e impede o uso indiscriminado de créditos suplementares pelo Executivo, garantindo que eventuais alterações no orçamento passem pelo crivo do Legislativo, em respeito ao princípio da legalidade e da transparência na administração pública.**

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

Sendo assim, o argumento de que não houve justificativa no processo legislativo para a emenda aprovada pelo Poder Legislativo está desconectado da realidade, não merecendo acolhimento.

## IX. A CONCESSÃO DA CAUTELAR VIOLARIA O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O Chefe do Poder Executivo sustenta, de modo equivocado, que a emenda modificativa aprovada pela Câmara Municipal de São Luís viola a separação dos poderes.

Todavia, a separação dos poderes seria violada se a prerrogativa do Parlamento fosse tolhida por uma decisão judicial concedendo a medida cautelar vindicada para adoção de uma interpretação conforme da Constituição, no sentido de que a norma que alberga a autorização prévia para abertura de crédito suplementar no patamar de 5%, previsto na LOA 2025, seja interpretada como 25%.

Tal situação colocaria o Judiciário como legislador positivo, função que não lhe foi atribuída pelo legislador constituinte e fortemente rechaçada pela Corte Suprema:

---

*Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ALÍQUOTA ADICIONAL DE 2,5% SOBRE A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE NA FOLHA DE SALÁRIOS. § 2º DO ART. 3º DA LEI 7.787/1989. CONSTITUCIONALIDADE. EXAÇÃO FUNDADA NOS PRINCÍPIOS DA SOLIDARIEDADE, EQUIDADE E CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. POSTULADOS CONSTITUCIONAIS QUE NORTEIAM A SEGURIDADE SOCIAL. APORTES ORIGINADOS DE DISTINTAS FONTES DE CUSTEIO. INEXIGIBILIDADE DE CONTRAPARTIDA. PODER JUDICIÁRIO. ATUAÇÃO COMO*

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

LEGISLADOR POSITIVO. IMPOSSIBILIDADE. [...] II - **É defeso ao Poder Judiciário atuar na condição anômala de legislador positivo**, com base no princípio da isonomia, para suprimir ou equiparar alíquotas de tributos recolhidos pelas instituições financeiras em relação àquelas suportadas pelas demais pessoas jurídicas. III - Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

(RE 599309, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-275 DIVULG 11-12-2019 PUBLIC 12-12-2019)

Sobre a necessidade de prévia autorização legal para alteração no orçamento e observância dessa regra pelo Judiciário, vejamos o que nos ensina a jurisprudência da Corte Suprema:

O artigo 167, VI, da Constituição **proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, mandamento esse que também vincula o Judiciário**. Isso porque as regras sobre aprovação e gestão orçamentárias consagram mecanismos de freios e contrapesos essenciais ao regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas e à concretização do princípio da separação dos poderes.  
[ADPF 484, rel. min. Luiz Fux, j. 4-6-2020, P, DJE de 10-11-2020.]

Nessa senda, o Judiciário está vinculado às regras previstas no art. 167 da Carta Magna. Não possuindo, portanto, autorização constitucional para majorar percentual de autorização prévia para abertura de créditos suplementares expressamente previsto na LOA 2025, pela via oblíqua da interpretação conforme.

Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

Ora, o princípio da separação dos poderes é concretizado quando o Parlamento pode exercer suas prerrogativas, no que tange às situações excepcionais do orçamento<sup>5</sup>, entre as quais se encontra a de legislar autorizando ou não os atos do Poder Executivo, estando no âmbito de discricionariedade do Legislativo escolher o melhor momento para conceder a autorização para abertura de créditos adicionais e, fazendo-o de modo prévio, estabelecer o percentual que lhe convier.

## X. DO NECESSÁRIO *DISTINGUISHING* ENTRE O PRECEDENTE INVOCADO E O CASO EM TELA

Para sustentar suas alegações, Município invocou como precedente a **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 0807105-44.2020.8.10.0000**, na qual o Tribunal de Justiça do Maranhão concedeu medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 1.813/2020, do Município de Imperatriz/MA, que limitava a suplementação orçamentária pelo Executivo.

Ocorre que a utilização desse precedente para fundamentar a pretensão do Município no caso em tela **não se sustenta diante das diferenças substanciais entre as situações**, sendo necessária a realização do *distinguishing* para afastar a sua aplicabilidade.

Primeiramente, cabe destacar que a concessão da medida cautelar na ADI nº 0807105-44.2020.8.10.0000 decorreu de um **cenário excepcional**, caracterizado pela urgência da movimentação orçamentária diante da pandemia da COVID-19 e das chuvas intensas que afetavam a cidade à época. A restrição imposta pela norma questionada impactava diretamente a **continuidade da prestação de serviços essenciais**, o que justificou a suspensão imediata da norma para evitar um colapso na administração municipal.

---

<sup>5</sup> Utiliza-se nesta peça a expressão “situações excepcionais do orçamento” para identificar as autorizações que são da competência do Poder Legislativo: abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais; e transposição, remanejamento ou a transferência de recursos.





PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL

Diferentemente do caso concreto, em que **não há qualquer indicativo de risco iminente à prestação de serviços públicos**, o que inviabiliza a aplicação automática da mesma fundamentação.

Outro ponto relevante é que, na ADI citada, ***o periculum in mora era manifesto***, pois a restrição imposta inviabilizava o funcionamento regular da administração municipal, impedindo a gestão de verbas essenciais para setores prioritários, como saúde e assistência social.

No presente caso, consoante minuciosamente demonstrado nos tópicos anteriores, o Município não demonstrou qualquer **ameaça concreta e imediata à execução de políticas públicas**, tornando inaplicável o raciocínio utilizado pelo Tribunal de Justiça do Maranhão no precedente. O risco iminente, essencial para a concessão de cautelares desse tipo, não se configura da mesma maneira, exigindo, portanto, uma análise autônoma e desvinculada do caso anterior.

Portanto, **não há identidade fática ou jurídica entre os casos, tornando descabida a invocação do precedente pelo Município**. A decisão cautelar concedida no caso de Imperatriz não representa um entendimento consolidado do Tribunal sobre a matéria, tampouco estabelece um **parâmetro absoluto e vinculante para outras situações** que não compartilhem as mesmas circunstâncias excepcionais ali verificadas. O contexto, os fundamentos e os efeitos práticos do precedente não guardam relação com a matéria em discussão neste processo, sendo imprescindível o afastamento dessa argumentação por meio do presente *distinguishing*, o que desde logo se requer.

## **XI. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Ante o exposto, a Câmara Municipal de São Luís requer seja **INDEFERIDO** o pedido de medida cautelar formulado pelo Requerente, mantendo-se a eficácia do artigo 4º da

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*





**PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA  
PROCURADORIA GERAL**

Lei nº 7.726/2025, por inexistirem os requisitos legais para a concessão da tutela de urgência pleiteada.

Termos em que pede deferimento.

São Luís/MA, 19 de fevereiro de 2025.

**Jéssica Thereza Marques Araújo Soeiro**  
Procuradora-Geral da CMSL  
OAB/MA 14.840

**Danilo José de Castro Ferreira Filho**  
Procurador Adjunto Judicial  
Matrícula 10499-1  
OAB/MA n.º 21.050

**Tiago de Paiva Teixeira Custodio**  
Procurador  
Matrícula 12.228-1  
OAB/MA n.º 10.471

**Cícero Paulino Macedo Neto**  
Procurador  
Matrícula 8533-1  
OAB/MA n.º 23.273

*Rua da Estrela, nº 257, Centro, São Luís-MA, CEP 65010-200*

