



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECLAMAÇÃO Nº 77.023/MA

RECLAMANTE : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS

RECLAMADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

BENEFICIÁRIO : MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

RELATOR : EXMO. SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – 1ª TURMA

Processo eletrônico distribuído para o gabinete em 28.03.2025, com 1274 fls.

RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL MUNICIPAL. INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA FUNÇÃO ÍNSITA AO PODER LEGISLATIVO DEFINIR RECEITA E DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INOBSERVADO O DECIDIDO NA ADI 5.468/DF.

- Parecer pela procedência da Reclamação.

Cuida-se de Reclamação Constitucional, com pedido liminar, ajuizada pela Câmara Municipal de São Luís, com fundamento no artigo 102, I, “l”, da Constituição Federal, insurgindo-se contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, nos autos do Processo nº 0803735-81.2025.8.10.0000, que teria descumprido a decisão vinculante proferida pelo Plenário desse Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.468.

2. A Câmara Municipal de São Luís, reclamante, afirma que, no exercício de sua competência legislativa, aprovou o Projeto de Lei nº 210/2024, que trata da lei orçamentária anual, estabelecendo em seu artigo 4º que a abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo ficaria limitada a 5% do total da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2025. O Chefe do Executivo Municipal, entretanto, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Maranhão, insurgindo-se contra a Lei Municipal nº 7.726/2025 (oriunda do PL nº 210/2024), visando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 4º, *caput*, do mencionado diploma legal, argumentando que a limitação de 5% inviabilizaria a gestão financeira do município. Em seguida, o Tribunal de Justiça do Maranhão, em decisão liminar, deliberou: “...não apenas suspendeu a eficácia do artigo 4º da Lei nº 7.726/2025, mas, de forma absolutamente inconstitucional, determinou o restabelecimento do percentual de 25% para créditos suplementares, data máxima vênua, atuando como legislador positivo...” (fl. 2)

3. Nesse passo, o órgão reclamante defende às fls.09: *atuação do Poder Judiciário nessa situação, por evidente, compromete a autonomia do Poder Legislativo Municipal, enfraquecendo suas atribuições tradicionais e resultando em uma superposição do Judiciário sobre o Legislativo, bem como do Executivo sobre o Legislativo. Isso ocorre ao determinar que o Legislativo Municipal assuma uma posição de submissão diante da proposta orçamentária elaborada pelo Prefeito, tratando o Legislativo como se sua única função fosse simplesmente ratificar a Lei Orçamentária.”.*

4. Destaca, ainda às fls. 15: *“A liminar concedida monocraticamente pelo Des. Marcelo Carvalho Silva não apenas suspendeu uma norma municipal, legalmente constituída, mas criou novo limite de 25% para créditos suplementares, interferindo diretamente na competência da Câmara Municipal, em nítida violação à separação dos poderes. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que a definição de limites para créditos suplementares é prerrogativa do Legislativo, sendo vedada a intervenção do Judiciário na fixação de percentuais sem respaldo normativo.”.*

5. Por fim, requer a procedência da Reclamação, com o seguinte propósito: *“no mérito, sejam julgados totalmente procedentes os pedidos, a fim de confirmar a tutela de urgência, a fim de caçar a decisão liminar prolatada pelo Des.*

Marcelo Carvalho Silva, do TJMA, nos autos da ADI Proc. nº 0803735-81.2025.8.10.0000, com a prolação de decisão conforme o enunciado da ADI 5468 do STF.”

6. Informações apresentadas às fls. 228 e seguintes.
7. O Município de São Luís apresentou a contestação de fls. 762/772.
8. Este o relato do necessário.
9. A via estreita da reclamação constitucional (arts. 102, I, *l*, e 103-A, § 3º, da Constituição da República) pressupõe a ocorrência de usurpação de competência originária do Supremo Tribunal Federal, a desobediência a súmula vinculante ou o descumprimento de decisão dessa Corte Superior proferida no exercício de controle abstrato de constitucionalidade ou em controle difuso, desde que pertinente, nesta última hipótese, à mesma relação jurídica e às mesmas partes.
10. Assim, a aferição da presença dos pressupostos que autorizam seu manejo deve ser feita com extremo rigor técnico (Rcl 6735 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe-168, p. 10.9.2010), vedada a ampliação das hipóteses legais para seu cabimento.
11. No caso em apreço, afirma a Câmara Municipal reclamante que a decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão descumpriu o decidido pelo Plenário desse Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.468/DF, que apresenta a seguinte ementa, **verbis**:

“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 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 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 quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade).

8) O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público.

9) O abuso parlamentar não se configura, sob o ângulo da principiologia dos subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), quando imposta a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, em decorrência de crise econômica e fiscal.

10) O cenário de crise econômica e fiscal é exemplificado por dados ilustrativos, constantes dos autos, no sentido de que: 'Entre os programas que tiveram as suas dotações reduzidas deste ano para o próximo estão o Minha Casa, Minha Vida (de R\$ 14 bilhões para R\$ 4,3 bilhões) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego — Pronatec (de R\$ 4 bilhões para R\$ 1,6 bilhão). Por outro lado, o Bolsa-Família, que teve sua redução defendida pelo relator, terá R\$28,1 bilhões -acréscimo de R\$ 1 bilhão em relação a 2015. Os cortes de gastos nos órgãos federais foram feitos em relação à proposta original do Executivo e envolvem principalmente as despesas de custeio. Os gastos com pessoal, por exemplo, passaram de R\$ 287,5 bilhões para R\$ 277,3 bilhões. Todos os três Poderes, além do Ministério público, foram afetados. No caso mais extremo, o do Judiciário, os cortes atingiram 20% do custeio. Apenas os Ministérios da Educação e da Saúde terão mais dinheiro disponível, devido à destinação de emendas individuais de deputados e senadores. O fundo partidário também recebeu dotação extra durante a tramitação da LOA, mas será menor em 2016 do que foi em 2015. A meta de superávit de R\$ 30,5 bilhões vale para todo o setor público nacional, incluindo estados e municípios. Para a União, a economia para pagamento da dívida deverá ser de R\$ 20 bilhões. O projeto original do Orçamento, que o Executivo entregou ao Congresso em agosto, previa um déficit fiscal equivalente aos mesmos R\$ 30,5 bilhões.'

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.

13) A Justiça do Trabalho entendida enquanto serviço público estratégico e de típica concreção da soberania e da cidadania (CRFB/1988, art. 1º, caput, incisos I e II) para a materialização do direito fundamental do acesso à Justiça, mercê de se defrontar com severo corte orçamentário, deve merecer a sensibilidade do legislador e a atenção quanto ao disposto no artigo 99, §5º, da CRFB/1988 para que se avalie "a abertura de créditos suplementares ou especiais" durante a execução orçamentária do exercício.

14) A interpretação pluralista da Constituição implica uma interpretação que legitime a entidade postulante quando presentes a homogeneidade entre seus membros, a representatividade nacional e a pertinência temática, aspectos que se verificam, em conjunto, no caso sub examine, de modo a tornar apta a ANAMATRA a veicular o pleito de fiscalização abstrata de norma que limita o orçamento da justiça laboral.

15) Pedido de ação direta de inconstitucionalidade conhecido e, no mérito, julgado improcedente."1

12. Na ocasião, tratava-se do julgamento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), questionando cortes orçamentários na Justiça do Trabalho, promovidos por meio de emenda parlamentar a projeto de lei orçamentária anual.

13. Fixou-se, então, a seguinte tese: *“salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal.”*

14. Verifica-se, no caso concreto, que ocorreu o deferimento de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade de iniciativa do Prefeito Municipal, posteriormente ratificada, tendo o Poder Judiciário determinado a suspensão da eficácia do art. 4º, *caput*, da Lei Orçamentária Anual do Município de São Luís - Lei nº 7.726/2025 -, impedindo a redução do percentual para abertura de créditos

1 ADI nº 5.468/DF, Tribunal Pleno, rel. Ministro Luiz Fux, DJe 02/08/2017.

suplementares de 25%, para 5%, em convergência com a argumentação trazida pelo então requerente, o Prefeito Municipal, sob o fundamento de violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

15. Observa-se, porém, que esta decisão da Corte de origem compromete a autonomia do Poder Legislativo, e viola a autoridade de decisão proferida nos autos da ADI nº 5.468/DF, que veda ao Poder Judiciário interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, uma vez atendidas as condições do art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal.

16. Esse Supremo Tribunal Federal, ao analisar caso semelhante, já destacou:

“... ”

** Nessa perspectiva, quanto ao argumento utilizado pelo Juízo reclamado de ofensa ao princípio da separação dos Poderes, destaco que, na oportunidade de julgamento da ADI nº 5.468/DF, o e. Ministro Luiz Fux, Relator do feito, assentou que, “da simples pré-compreensão das funções institucionais e constitucionais que o princípio da separação funcional dos poderes (CRFB/1988, art. 2º) proporciona em nosso Estado democrático de Direito, depreende-se que a atividade de ‘fixar’ – isto é, de ‘deliberar acerca’ e ‘definir’ – o orçamento corresponde a típica atribuição do Poder Legislativo”.*

** Afastou-se, na ocasião, a alegação de violação ao princípio da separação dos Poderes, em primeiro lugar, porque a “hipótese normativa impugnada, LOA 2016, constitui-se como típica manifestação do Poder Legislativo a respeito de proposição legislativa submetida à discussão parlamentar” e, em segundo lugar, tendo em vista que “houve observância da iniciativa da proposição legislativa”.*

** De igual modo, ao reanalisar os presentes autos, não me parece ter ocorrido desrespeito ao princípio da separação dos Poderes, apto a legitimar a conclusão a que chegou a decisão reclamada, uma vez constatada que a atuação do Poder Legislativo municipal ocorreu nos limites de sua competência constitucional e de acordo com o rito procedimental imposto.*

** Lado outro, quanto ao desrespeito aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, nos moldes em que consignado na decisão reclamada, observa-se que, no julgamento da ADI nº 5.468/DF, tal violação também foi afastada, apontando-se o caráter genérico da alegação. Ficou, inclusive, consignado na ementa do julgado que:*

“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 quaisquer das tradições

teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade).” (ADI nº 5.468/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 30/06/2016, p. 02/08/2017).

** Nesse cenário, não se verifica, na formação da norma jurídica cuja suspensão fora determinada pelo ato reclamado, qualquer evidência de excesso, especialmente no campo de atuação legislativa, passível de macular a gestão pública ou representar violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.*

** Diante da regularidade da norma que é objeto de controle pela origem e da ausência de evidências capazes de comprovar o desvirtuamento de seu processo de formação, patente a violação ao conteúdo da ADI nº 5.468/DF.*

...”2

17. Diante desse cenário, observa-se que o Tribunal de Justiça do Maranhão decidiu a controvérsia em dissonância com o entendimento previamente fixado no Supremo Tribunal Federal sobre o tema, em pleno desrespeito aos pilares hierárquicos da jurisdição.

18. Isto posto, manifesta-se o Ministério Público Federal pela procedência da reclamação.

Brasília, 31 de março de 2025.

MARIA CAETANA CINTRA SANTOS
Subprocuradora-Geral da República

alc