

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

ÓRGÃO ESPECIAL

MANDADO DE SEGURANÇA

IMPETRANTE: OTHELINO NOVA ALVES NETO

ADVOGADOS: LUCAS ANTONIONI COELHO AGUIAR (OAB/MA 12.822), SAMARA SANTOS NOLETO QUIRINO (OAB/MA 12.996)

IMPETRADOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE DO MARANHÃO

LITISCONSORTE: ESTADO DO MARANHÃO

RELATOR: DESEMBARGADOR RAIMUNDO JOSÉ BARROS DE SOUSA

DECISÃO

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de concessão de medida liminar *inaudita altera pars*, impetrado por **OTHELINO NOVA ALVES NETO**, Deputado Estadual em pleno exercício de seu mandato, em face de supostos atos omissivos e comissivos atribuídos ao **EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO** e ao **ILUSTRÍSSIMO SENHOR SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE DO MARANHÃO**, consubstanciados na alegada inexecução seletiva e discriminatória de suas emendas parlamentares individuais de caráter impositivo, regularmente aprovadas e incorporadas à Lei Orçamentária Anual de 2025 (Lei Estadual nº 12.466, de 27 de dezembro de 2024).

Em sua exordial, o Impetrante narra que, na qualidade de parlamentar, possui direito líquido e certo à execução obrigatória, integral e equitativa das emendas de sua autoria, prerrogativa esta que estaria sendo sistematicamente violada pelas autoridades impetradas.

Sustenta que o regime de execução impositiva das emendas individuais, previsto no



art. 166, §§ 9º a 11, da Constituição da República, é norma de reprodução obrigatória pelos entes federados, cujo parâmetro foi recentemente reafirmado para o Estado do Maranhão em sede de controle concentrado de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.651.

Assevera que, a despeito da clareza do arcabouço normativo, que estabelece um dever de execução e o princípio da equidade, o Poder Executivo Estadual tem adotado uma prática de discriminação política, retardando e preterindo a programação, o empenho, a liquidação e o pagamento das dotações orçamentárias correspondentes às suas emendas, em flagrante contraste com a celeridade e fluidez dispensadas às emendas de outros parlamentares, supostamente alinhados ao governo.

Para corroborar suas alegações, o Impetrante anexa aos autos planilhas e relatórios (ID 49930158, 49930160, 49930180 e outros), que, segundo sua ótica, demonstram objetivamente a disparidade na execução orçamentária até o mês de agosto de 2025.

Aponta, a título exemplificativo, que um grupo de oito deputados, do qual faz parte, teria recebido em média valores substancialmente inferiores aos pagos aos demais trinta e quatro parlamentares, tanto em recortes específicos, como o período do Carnaval de 2025, quanto na execução geral do exercício financeiro.

Argumenta, ainda, que a própria Lei Orçamentária Anual para 2025, em seu art. 15, estabeleceu a trilha orçamentária para o cumprimento de tais obrigações, por meio de suplementação com anulação prioritária de dotações da Reserva de Contingência, afastando, assim, qualquer eventual alegação de insuficiência de recursos.

A conduta das autoridades impetradas, segundo o Impetrante, desnatura a natureza vinculada da despesa, afronta os princípios da legalidade, impessoalidade e isonomia, e converte a prerrogativa constitucional em instrumento de barganha e retaliação política.

Diante desse cenário, e sob o argumento da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* — este último consubstanciado na proximidade do encerramento do exercício financeiro, o que poderia tornar inócua a tutela jurisdicional final —, pugna pela concessão de



medida liminar para que este juízo determine, em síntese: **a)** a suspensão cautelar de novos pagamentos de emendas parlamentares de outros deputados até que seja integralmente quitado o passivo das emendas dos parlamentares que alega serem discriminados, inclusive as do Impetrante, com ressalvas pontuais; **b)** a determinação para que as autoridades coatoras programem, empenhem, liquidem e paguem integralmente as emendas do Impetrante até 31 de dezembro de 2025; **c)** a imposição de uma execução equitativa, com transparência e observância de fila cronológica; **d)** a observância obrigatória da trilha de execução prevista na LOA 2025; **e)** a fixação de astreintes pessoais em desfavor das autoridades impetradas; e **f)** a remessa de cópias ao Ministério Público.

Juntou documentos de Id nº. 49930156/49930642.

É o relatório. **DECIDO.**

O Mandado de Segurança enquanto garantia constitucional afigura-se em um remédio que pode ser manejado repressiva ou preventivamente, basta que haja no caso concreto, a efetiva lesão ao direito do impetrante ou houver justo receio de sofrê-la.

Destaco que a concessão de medida liminar em sede de Mandado de Segurança é providência de caráter excepcional, condicionada à demonstração inequívoca, pelo Impetrante, da coexistência dos requisitos autorizadores previstos no artigo 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009.

Compulsando detidamente os autos, em um juízo de cognição sumária, próprio deste momento processual, entendo que não se encontram presentes, de forma inequívoca, os requisitos necessários ao deferimento da medida liminar pleiteada.

O cerne da controvérsia reside na suposta violação ao direito líquido e certo do parlamentar à execução *obrigatória* e *equitativa* de suas emendas individuais ao orçamento.

Com efeito, o ordenamento constitucional pátrio, a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015 e de alterações subsequentes, inaugurou um novo paradigma na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo no que tange à execução orçamentária, transformando o que antes era uma mera autorização de gasto em uma obrigação de execução, nos termos do art. 166, §§ 9º a 18, da Constituição da República, cujo regime se estende, por simetria, aos Estados e Municípios.



Contudo, a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares não se traduz, de forma automática, em um direito subjetivo do parlamentar de exigir o desembolso financeiro em um cronograma por ele determinado, tampouco afasta por completo a margem de conformação do Poder Executivo na gestão da política fiscal e na programação financeira do Estado.

A própria Constituição Federal, ao disciplinar a matéria, prevê, em seu art. 166, § 13, que a execução obrigatória está condicionada à inexistência de impedimentos de ordem técnica, sendo que a identificação e a superação de tais impedimentos, que podem variar desde a ausência de projetos de engenharia adequados até a irregularidade fiscal do ente beneficiado, inserem-se no âmbito da análise administrativa, cuja complexidade não se coaduna com a via estreita do mandado de segurança, que exige prova pré-constituída e incontroversa do direito.

Ademais, a impositividade da emenda garante o empenho e a liquidação dentro do exercício, mas não confere ao seu autor um "supercrédito" que deva ser pago sem a observância dos procedimentos da administração financeira do ente público.

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 7697 MC-Ref, considerou que a liberação das emendas parlamentares poderá ser condicionada a uma avaliação, por parte do Poder Executivo, para a sua liberação, caso estejam aptas para execução, consoante se infere da ementa a seguir:

REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO PÚBLICO. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. **EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO A CRITÉRIOS DE ORDEM TÉCNICA A SEREM VERIFICADOS PELO PODER EXECUTIVO. FUNÇÃO TÍPICA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO. PROBABILIDADE DO DIREITO. NORMAS ORÇAMENTÁRIAS JÁ EM VIGOR EXPRESSAM UM QUANTITATIVO EXPRESSIVO DE EMENDAS PARLAMENTARES DE EXECUÇÃO IMPOSITIVA. PERIGO DE DANO.**



DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS ATÉ REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DOS CRITÉRIOS DE ORDEM TÉCNICA PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO, NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que alteraram substancialmente o regime orçamentário nacional. 2. Legitimidade ativa universal do partido político autor, que conta com representação no Congresso Nacional, na forma do art. 103, VIII, da Constituição Federal. Precedentes. 3. Presença dos requisitos suficientes à parcial concessão da medida cautelar para atribuição de interpretação conforme aos dispositivos impugnados. Probabilidade do direito verificada a partir da necessidade do estabelecimento de procedimento de verificação do atendimento dos critérios de ordem técnica para a execução das emendas impositivas, à luz da Constituição Federal, normas legais e regulamentares. Perigo na demora decorrente do fato de que as normas orçamentárias já em vigor exprimem um expressivo quantitativo de emendas parlamentares de execução impositiva. 4. **Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares.** 5. **É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares.** 6. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue: a) Existência e apresentação prévia de plano de



trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução; b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual; c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito; d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento; e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas. 7. Sustada a execução de emendas impositivas até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida. 8. Medida cautelar referendada.

(STF - ADI 7697 MC-Ref, relator Ministro Flávio Dino. Sessão Virtual Extraordinária de 02/12/2024 a 03/12/2024)

Nesse contexto, a intervenção do Poder Judiciário para ditar o ritmo da execução orçamentária ou, de forma ainda mais incisiva, para suspender pagamentos destinados a terceiros estranhos à lide, representaria uma violação sensível ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição da República.

A função de governar e administrar o erário é típica do Poder Executivo, e a substituição do juízo de conveniência e oportunidade do administrador pelo do magistrado, salvo em situações de flagrante e inequívoca ilegalidade, não encontra amparo no ordenamento jurídico.



O Impetrante busca demonstrar essa ilegalidade por meio de planilhas comparativas, as quais apontam para uma disparidade numérica na execução das emendas entre diferentes grupos de parlamentares, que a meu sentir, não se constituem, por si sós, em prova pré-constituída e irrefutável da alegada discriminação política.

Diferenças no volume e no tempo dos pagamentos podem decorrer de uma miríade de fatores técnicos e administrativos legítimos, como, por exemplo, a natureza distinta dos objetos das emendas (custeio x investimento), a complexidade variável dos convênios a serem firmados, a capacidade técnica e a regularidade fiscal dos municípios e entidades beneficiárias, ou a ordem de apresentação e instrução dos respectivos processos administrativos.

Para que se pudesse cogitar, em sede liminar, da existência de um direito líquido e certo à equiparação imediata, seria necessário demonstrar, de plano, que emendas de mesma natureza, destinadas a entes em situação de regularidade idêntica e com processos administrativos protocolados e instruídos em data anterior ou concomitante, foram deliberadamente preteridas em favor de outras.

Os quadros e gráficos apresentados não permitem essa análise pormenorizada e, portanto, não são suficientes para afastar a presunção de legitimidade dos atos administrativos e para caracterizar, sem margem a dúvidas, a perseguição política como móvel da conduta dos gestores.

A apuração de tal motivação subjetiva demanda, invariavelmente, uma dilação probatória incompatível com o rito célere do *mandamus*.

Assim, não se afigura presente a verossimilhança que autoriza a concessão da medida de urgência.

Por outro lado, o deferimento da liminar, nos moldes em que foi requerida, acarretaria um risco de dano reverso de proporções incomensuráveis à administração pública e ao interesse coletivo.

Com efeito, a suspensão de novos pagamentos de emendas de todos os demais



parlamentares até a quitação do passivo do grupo do Impetrante teria o condão de paralisar a execução de políticas públicas em andamento em todo o território estadual, que teriam seus fluxos financeiros abruptamente interrompidos por uma decisão judicial de caráter precário, proferida com base em alegações ainda não submetidas ao contraditório.

Tal medida criaria uma desordem administrativa generalizada, punindo municípios, entidades e cidadãos que dependem desses recursos e que não guardam qualquer relação com a controvérsia política subjacente.

O interesse público na continuidade dos serviços e na regularidade da execução orçamentária geral sobrepõe-se, manifestamente, ao interesse individual do parlamentar em obter a satisfação imediata de sua prerrogativa.

Por certo, o potencial dano ao erário e à coletividade, decorrente da concessão da liminar, é vastamente superior ao prejuízo, por ora reparável, alegado pelo Impetrante.

Desse modo, a prudência recomenda que se aguardem as informações das autoridades impetradas e o parecer do Ministério Público, a fim de que se formem elementos mais robustos de convicção antes de se adotar qualquer medida que possa interferir de forma tão profunda na gestão orçamentária e financeira do Estado.

Ante o exposto, por não vislumbrar, em sede de cognição sumária, a presença concomitante dos requisitos legais indispensáveis, notadamente a ausência de prova pré-constituída inequívoca da violação a direito líquido e certo (*fumus boni iuris*) e a manifesta ocorrência de *periculum in mora* reverso, **INDEFIRO O PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR**, com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016/2009.

Notifiquem-se as autoridades impetradas para que, no prazo de 10 (dez) dias, prestem as informações que entenderem necessárias, nos termos do art. 7º, I, da Lei nº 12.016/2009.

Dê-se ciência do feito à Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão, órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da petição inicial, para



que, querendo, ingresse no feito, conforme o art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009.

Após o decurso do prazo para as informações, com ou sem a apresentação destas, **remetam-se** os autos à Procuradoria-Geral de Justiça para emissão de parecer, na forma do art. 12 da referida lei.

Esta decisão servirá de ofício para todos os fins de direito.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

São Luís, data do sistema.

Desembargador **RAIMUNDO** José **BARROS** de Sousa
Relator

