

SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.697 MARANHÃO

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

DECISÃO: Trata-se de suspensão de liminar, ajuizada pela Câmara Municipal de São Luís/MA, em face de decisão do Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, o qual deferiu a liminar requerida pelo Prefeito do Município de São Luís, nos autos da ADI nº 0825771-88.2023.8.10.0000, para suspender a eficácia dos artigos ora impugnados, quais sejam: os 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 Municipal nº 7.504/2023 (LDO).

Na origem, o Prefeito do Município de São Luís impugnou a validade constitucional dos referidos dispositivos, constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Argumenta que, após apresentação do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo, a Câmara Municipal apresentou diversas emendas, as quais sofreram o veto do Prefeito. Contudo, o veto foi derrubado pela Câmara Municipal por meio de votação simbólica. Alegou-se, portanto, no processo originário, inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos indicados. Inconstitucionalidade formal vez que não se observou procedimento previsto no artigo 47, § 3º, da Constituição Estadual; e 66, § 4º da Constituição Federal – de observância obrigatória pelos Estados; e arts. 196, § 4º, “b” e 198, § 3º e § 4º, “b”, do Regimento Interno da Câmara Municipal, que exige, para derrubada de veto, votação

nominal e não em bloco como sustenta ter ocorrido. Inconstitucionalidade material, tendo em vista que as emendas cujos vetos foram rejeitados não possuiriam pertinência temática e se desvirtuavam da natureza da LDO, sendo, pois, incompatíveis com o PPA e com a LOA. Por fim, alegou-se o aumento de despesa sem indicação de fonte de custeio, o que violaria os arts. 6º, 47, §3º, 136, § 2º, e 142 da Constituição do Estado do Maranhão, e aos arts. 2º, 66, § 6º, e 165, §2º, da Constituição Federal.

Nesse sentir, a Câmara Municipal de São Luís assinala que a decisão cuja eficácia se pretende suspender gera grave lesão à ordem e a economia públicas, uma vez que compromete a execução orçamentária para o exercício financeiro de 2024 e compromete a atuação do requerente na gestão do interesse público.

Sustenta-se, ainda, que os dispositivos impugnados na ação de controle, constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não contrariam o texto constitucional, ao contrário, considera ser função constitucional da LDO fixar os limites em relação às propostas orçamentárias dos Poderes e órgãos com as respectivas autonomias financeiras.

Por fim, alega-se que, a pretexto de sanar uma inconstitucionalidade da LDO, o Tribunal do Estado acaba por interferir no papel do legislativo, porquanto determina a adequação de uma lei orçamentária, devidamente aprovada pelo legislativo municipal, a pleitos infundados do Chefe do Poder Executivo. Entende que, em assim proceder, o Tribunal de Justiça viola o Princípio da Separação dos Poderes.

Dessa forma, a Câmara Municipal de São Luís, por entender devidamente preenchidos os requisitos para o deferimento da contracautela, requer seja atribuído ao pedido efeito suspensivo liminar, nos termos do artigo 7º da Lei nº 8.437/92.

No mérito, postula-se (eDoc 1, pp. 28 e 29):

“A) Conceder a imediata suspensão dos efeitos da r. decisão prolatada nos autos da Ação de Declaração de Inconstitucionalidade nº 0825771-88.2023.8.10.0000 de relatoria

do MM Desembargador Marcelo Carvalho Silva, do e. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, conferindo-lhe efeito suspensivo liminar, com fulcro no artigo 4º, §7º, Lei n. 8.437/92, em virtude da demonstrada plausibilidade das razões invocadas e da extrema urgência na concessão da medida, já que os efeitos nefastos decorrentes da manutenção da decisão impugnada se agravam com o decurso do tempo, notadamente ante a iminência da votação da LOA;

B) A declaração de que a suspensão vigorará até o trânsito em julgado do feito, no intuito de se evitar grave lesão à ordem e à economia públicas;

C) Deferido o pedido, requer-se a Vossa Excelência que se digne de ordenar a imediata comunicação ao referido Órgão Jurisdicional para fins de cumprimento.”

Não obstante intimação para manifestação (eDoc 8), o Prefeito do Município de São Luís quedou-se silente (eDoc 16).

O Procurador-Geral da República opinou pelo indeferimento do pedido, em parecer cuja ementa transcrevo (eDoc 14):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL. VETO A PROJETO DE LEI. QUORUM PARA DERRUBADA DO VETO. INOBSERVÂNCIA. VOTAÇÃO SIMBÓLICA. INEXISTÊNCIA DE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. INDEFERIMENTO.”

É o relatório.

Quanto ao cabimento, a sólida jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, considera que a via processual do incidente de

contracautela é condicionada pela demonstração de que o ato impugnado carregue em si risco elevado à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

De fato, a possibilidade de requerimento de suspensão de decisão liminar vem prevista pelo artigo 4º, caput, da Lei nº 8.437/92:

“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”

Observe-se que, nos termos dos arts. 4º, caput, da Lei nº 8.437/1991 e do art. 297 do RISTF, a contracautela tem natureza jurídico-processual excepcional. O tipo de cognição permitido por esta via estreita limita-se a constatar a probabilidade e a gravidade do risco representado, portando juízo mínimo sobre a matéria de fundo que perfaz a controvérsia.

No entender de abalizada doutrina, *“sendo a suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença uma providência drástica e excepcional, só se justifica quando a decisão possa afetar de tal modo a ordem pública, a economia, a saúde ou qualquer outro interesse da coletividade que aconselhe sua sustação até o julgamento final do mandado”* (MEIRELLES, HELY Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 103).

Não obstante a relevância da discussão na origem e, embora a questão jurídica seja de natureza constitucional, não se configura, no caso em análise, a existência de grave lesão à ordem e a economia públicas como alegado pelo requerente.

Na espécie, o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, ao deferir

liminar em ADI apresentada em face de dispositivos constantes da LDO municipal, afirma que a derrubada dos vetos do Chefe do Executivo pela Câmara Municipal se deu por meio de votação simbólica, inexistente a comprovação de voto da maioria absoluta dos parlamentares, logo, em flagrante violação ao artigo 66, § 4º, da Constituição Federal e das normas do Regimento Interno do próprio órgão local (eDoc 5, p. 26).

Quanto a inconstitucionalidade material, a Corte de origem considerou que as emendas propostas pela casa legislativa e suspensas na decisão objeto desta suspensão de liminar desvirtuam a natureza da LDO e a torna incompatível com a LOA e o PPA. Ademais, enfatiza que, aparentemente, criou-se despesa sem a devida fonte de custeio.

O requerente, no entanto, limitou-se a alegar que a suspensão dos artigos impugnados em liminar na ADI afetaria sobremaneira a execução orçamentária municipal, bem como viola o Princípio da Separação dos Poderes. Não comprova, contudo, de forma inequívoca, qual exatamente seria o impacto concreto na atuação de sua gestão em prol do interesse público.

Esta Corte tem jurisprudência no sentido de que não se admite, na análise da suspensão de liminar, a presunção de risco hipotético, sendo necessária a comprovação do dano à Fazenda Pública. Confira-se:

“Suspensão de segurança . Potencialidade danosa do ato decisório. Necessidade de comprovação inequívoca de sua ocorrência. Excepcionalidade da medida de contracautela (Lei nº 4.348/64 , art. 4º). Em tema de suspensão de segurança, não se presume a potencialidade danosa da decisão concessiva do *writ* mandamental. A existência da situação de grave risco ao interesse público, alegada para justificar a concessão da drástica medida de contracautela, há de resultar cumprimamente demonstrada pela entidade estatal que requer a providência excepcional autorizada pelo art. 4º da Lei nº 4.348/64. Não basta, para esse efeito, a mera e unilateral declaração de que, da execução da decisão concessiva do mandado de segurança,

resultarão comprometidos os valores sociais protegidos pela medida de contracautela (ordem, saúde, segurança e economia públicas). Pedido indeferido.” (SS nº 1.266, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 7.4.1998).

“SUSPENSÃO DE LIMINAR. TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, PARA SUSPENDER OS PAGAMENTOS DE SUBSÍDIOS NOS VALORES FIXADOS NA LEI Nº 930/2022, DO MUNICÍPIO DE IPABA/MG, DIPLOMA QUE, DENTRO DA MESMA LEGISLATURA, FIXOU O SUBSÍDIO DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DE LESÃO A BENS JURÍDICOS PROTEGIDOS PELA LEGISLAÇÃO CONCERNENTE AO PLEITO SUSPENSIVO. INVIABILIDADE DE QUALQUER PRESUNÇÃO NESSA SEARA. RISCO DE DANO INVERSO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 29, V E VI, DA MAGNA CARTA FIRMADA EM PRECEDENTES DO PLENÁRIO DESTA CASA. UTILIZAÇÃO DA PRESENTE VIA COMO SUCEDÂNEO RECURSAL.

1. O incidente de contracautela, por consubstanciar demanda típica, de fundamentação vinculada, deve ter como causa de pedir as hipóteses próprias ao seu cabimento. A causa *petendi* há de ser, portanto, a transgressão aos valores e interesses protegidos pela legislação de regência.

2. Constitui ônus indeclinável do autor, ante a natureza excepcionalíssima do incidente de contracautela, a demonstração – que jamais se presume – da efetiva potencialidade lesiva da decisão impugnada. Insuficiente, para esse efeito, a mera alegação superficial e genérica, desacompanhada de prova inequívoca de que o ato decisório que se pretende suspender provoca grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

3. Hipótese em que se vislumbra risco inverso a valores jurídicos tutelados pelo microssistema normativo das contracautelas, uma vez que eventual suspensão da eficácia da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais ensejaria situação que, no restrito âmbito de cognição possível nesta via impugnativa, aparenta ser contrária à diretriz jurisprudencial traçada em precedentes do Plenário desta Suprema Corte (RE 1217439 AgR-EDv, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 03.12.2020; e RE 1236916, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 23.04.2020) e, dessa maneira, à ordem pública, em sua acepção jurídico-constitucional.

4. O pedido suspensivo acha-se vocacionado exclusivamente à prevenção de grave lesão ao interesse público primário, não podendo ser utilizado indevidamente como sucedâneo recursal.

5. Suspensão denegada, prejudicado o exame do pedido de medida liminar.” (SL 1627, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 03.07.2023 - *grifos meus*)

Na verdade, a consequência do deferimento da contracautela é que gera incerteza ao cofres do Município, porquanto eventual suspensão da eficácia da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Maranhão ensejaria situação que, no estrito âmbito de cognição das medidas cautelares, aparenta ser contrária à ordem e a economia pública municipal pois daria eficácia a artigos da Lei de Diretrizes Orçamentárias que preveem ampliação e destinação de dotação orçamentária a despesas variadas constantes nos programas do governo local.

Por fim , não há falar-se em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, vez que é próprio do Poder Judiciário a intervenção com a finalidade de assegurar o devido processo legislativo constitucional. Assim, a decisão objeto da presente suspensão não incorreu “*em obstrução ao exercício de qualquer das funções constitucionais inerentes ao Poder*

SL 1697 / MA

Legislativo” (SS 954 e SS 1.264, Relator o Ministro Celso de Mello). Ao contrário, ate-se a observar o devido processo constitucional.

Nesse sentido, não constato presentes os requisitos para concessão do pedido suspensivo, vez que ausente demonstração de grave lesão à ordem e à economia pública, motivo pelo qual nego o pedido de suspensão de liminar, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF.

Publique-se.

Brasília, 3 de janeiro de 2024.

Ministro EDSON FACHIN

Vice-Presidente no exercício da Presidência

Documento assinado digitalmente