



Número: **0002086-22.2024.8.17.9000**

Classe: **Direta de Inconstitucionalidade**

Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**

Órgão julgador: **14º Gabinete do Órgão Especial**

Última distribuição : **19/01/2024**

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

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Advogados
<b>ROBERTO ABRAHAM ABRAHAMIAN ASFORA (AUTOR(A))</b>	
	<b>FELIPE MATOS DA SILVA (ADVOGADO(A)) WAGNER MILLANEZ VIANA DE ASSUNCAO (ADVOGADO(A)) JOSE ELMITON SANTOS DE ANDRADE (ADVOGADO(A))</b>
<b>BREJO DA MADRE DE DEUS CAMARA DE VEREADORES (REU)</b>	
<b>CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE BREJO DA MADRE DE DEUS (REU)</b>	
	<b>JOSE MAURO COSTA DE SOUZA (ADVOGADO(A))</b>
<b>MUNICÍPIO DE BREJO DA MADRE DE DEUS (REU)</b>	
	<b>ANNA KAROLLINA PINTO THAUMATURGO (ADVOGADO(A))</b>

Outros participantes	
<b>PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO (FISCAL DA ORDEM JURÍDICA)</b>	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
43175878	30/10/2024 16:46	<a href="#">Acórdão</a>	Decisão\Acórdão
41492492	30/10/2024 16:46	<a href="#">Relatório</a>	Relatório (outros)
41492499	30/10/2024 16:46	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	Voto
41492503	30/10/2024 16:46	<a href="#">Ementa</a>	Ementa

**Órgão Especial**

Praça da República, S/N, Santo Antônio, RECIFE - PE - CEP: 50010-040 - F:( )

Processo nº 0002086-22.2024.8.17.9000

AUTOR(A): ROBERTO ABRAHAM ABRAHAMIAN ASFORA

REU: BREJO DA MADRE DE DEUS CAMARA DE VEREADORES, CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE BREJO DA MADRE DE DEUS, MUNICIPIO DE BREJO DA MADRE DE DEUS

**INTEIRO TEOR**

**Relator:**  
**ANDRE VICENTE PIRES ROSA**

**Relatório:**

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO

GABINETE DESEMBARGADOR ANDRÉ ROSA

14º Gabinete do Órgão Especial  
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0002086-22.2024.8.17.9000  
Relator: Des. André Rosa  
Requerente: Roberto Abraham Abrahamian Asfora, Prefeito do Município de Brejo da Madre de Deus  
Requerida: Câmara Municipal de Brejo da Madre de Deus

**RELATÓRIO**

A presente ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada por Roberto Abraham Abrahamian Asfora, Prefeito do Município de Brejo da Madre de Deus, em face da Câmara Municipal, com vistas à declaração de inconstitucionalidade do art. 38-A da Lei Orgânica Municipal, que prevê o limite de 3% (três por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para aprovação de emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. O referido dispositivo foi introduzido pela da Emenda à Lei Orgânica n. 001/2021, que instituiu o orçamento impositivo e dispôs sobre a execução orçamentária e financeira.

O requerente aponta vícios de inconstitucionalidade formal relacionados ao procedimento legislativo, e de



inconstitucionalidade material pela fixação de limite em patamar superior ao estatuído no art. 166, § 9º, da Constituição da República.

O feito foi distribuído inicialmente ao meu antecessor neste órgão julgador, Des. Márcio Aguiar, que deixou de apreciar o pedido liminar, determinando a notificação do ente público requerido para prestar informações e, na sequência, que fosse tomado o parecer da Procuradoria-Geral da Justiça.

A Câmara Municipal de Brejo da Madre de Deus, por seu Presidente, prestou informações, pugnando ao final pela improcedência do pedido (ID 34733765).

Por meio da petição ID 35464824, o Procurador-Geral do Município manifestou-se pela declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica n. 001/2021.

O Ministério Público opinou pela procedência do pedido, por inconstitucionalidade material.

É o relatório.

Inclua-se o feito em pauta.

Recife, data da assinatura eletrônica.

Des. André Rosa

Relator

#### **Voto vencedor:**

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO

GABINETE DESEMBARGADOR ANDRÉ ROSA

14º Gabinete do Órgão Especial  
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0002086-22.2024.8.17.9000  
Relator: Des. André Rosa  
Requerente: Prefeito do Município de Brejo da Madre de Deus  
Requerida: Câmara Municipal de Brejo da Madre de Deus

#### **VOTO**

A norma ora impugnada foi inserida na Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus por meio da Emenda n. 001/2021 (ID 32583732), a seguir transcrita:

EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL N. 001/2021

PROMULGAÇÃO: A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BREJO DA MADRE DE DEUS, Estado de Pernambuco, no



uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município de BREJO DA MADRE DE DEUS, faz saber que o Plenário aprovou e ela Promulga a seguinte Emenda à Lei Orgânica Municipal:

Acrescenta o artigo 38-A, na Lei Orgânica do Município do Brejo da Madre de Deus, que institui o orçamento impositivo e dispõe sobre a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do legislativo municipal em Lei Orçamentária Anual.

Art. 1º - Fica inserido o art. 38-A e respectivos parágrafos – Do Orçamento, na Lei Orgânica do Município, com a seguinte redação:

“Art. 38-A - É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual. (vide § 11 do art. 166 da Constituição Federal).

§ 1º - As emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 3% (três por cento), da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo aqui a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde, vide § 9º do artigo 166 da Constituição Federal.

§ 2º - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, previsto no § 1º, inclusive, custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso III, do § 2º, do artigo 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal os encargos sociais.

§ 3º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 1º deste artigo, em montante correspondente a 3% (três por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidas na Lei Complementar prevista § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 4º - As programações orçamentárias previstas no § 1º deste artigo, não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica

§ 5º - Quando o Município for o destinatário de transferências obrigatórias da União, para a execução de programação de emendas parlamentares, estas não integrarão a base de cálculos da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesas de pessoal de que trata o caput do art. 169 da Constituição Federal.

§ 6º - Nos casos de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 3º deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I – até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II – até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III – até 30 de setembro, ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Legislativo Municipal sobre o remanejamento da programação prevista inicialmente cujo impedimento seja insuperável; e



IV – se, até 20 de novembro, ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Legislativo Municipal não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária anual.

§ 7º - Após o prazo previsto no inciso IV do § 6º, as programações orçamentárias previstas no § 3º, não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I, do § 6º.

§ 8º - Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 3º deste artigo, até o limite de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 9º - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta e resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, no montante previsto no § 3º deste artigo, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 10º - Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

Art. 2º - Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

Brejo da Madre de Deus/PE, em 20 de setembro de 2021.

SILVANO PEREIRA DA SILVA  
Presidente

DAMIÃO DE AMORIM AGUIAR  
Vice-Presidente

MARIA JOSÉ SILVA SANTOS  
Primeira Secretária

MARIA JEANE CÉSAR SOUZA TAVARES  
Segundo Secretário

Passo a enfrentar pontualmente as questões deduzidas pelo requerente.

## 1. DA ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR INOBSERVÂNCIA DE TRAMITAÇÃO EXCLUSIVA DO PROJETO DE EMENDA EM RAZÃO DA MATÉRIA

O requerente aponta vício de inconstitucionalidade formal porque, em se tratando de discussão pertinente ao orçamento público municipal, é vedada a inclusão de outra matéria na ordem do dia, conforme previsto nos artigos 156, parágrafo único, e 205, do Regimento Interno do Poder Legislativo de Brejo da Madre de Deus (Resolução n. 01/2000). A deliberação da emenda sob exame teria desatendido a tramitação singular.

Nesse ponto, consigno que a ação direta de inconstitucionalidade não se presta ao controle de legalidade, e sim ao controle de constitucionalidade das normas, tendo como parâmetros a Constituição da República e a Constituição Estadual.



Por conseguinte, suposta inobservância de legislação infraconstitucional não é passível de controle por este Tribunal de Justiça, razão pela qual não conheço do pedido nessa parte.

## 2. DA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR DESOBEEDIÊNCIA AO PRAZO ENTRE A PRIMEIRA E A SEGUNDA VOTAÇÃO

Afirma o requerente que houve descumprimento do interstício mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a primeira e a segunda votação da Emenda à Lei Orgânica, violando o disposto no art. 35, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, que guarda simetria com o art. 76 da Constituição do Estado de Pernambuco, e com o art. 29, caput, da Constituição da República, a saber:

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

### CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Art. 76. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, segundo os princípios estabelecidos na Constituição da República e nesta Constituição.

[...]

### LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BREJO DA MADRE DE DEUS

Art.35- Esta Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta de um terço (1/3), no mínimo, dos membros da Câmara e pelo Prefeito do Município.

§ 1º-A proposta será discutida e votada em dois (2) turnos, com interstício mínimo de dez (10) dias, considerando-se aprovada a emenda que obtiver, em cada um, dois terços (2/3) dos votos dos membros da Câmara.

[...]

De pronto, contrariamente à pretensão do requerente, assinalo que as normas acima transcritas não referem o cômputo dos prazos em dias úteis. Destaco que tanto a Constituição da República quanto a Constituição do Estado de Pernambuco contêm disposições esparsas prevendo prazos em dias úteis – logo, distinguindo-os. Assim, na ausência de autorização expressa, o prazo em questão deve ser contado em dias corridos, haja vista ser incabível outra interpretação que não a literal, sob pena de imiscuir-se o Judiciário em função própria do Legislativo Municipal e dos Constituintes.

Compulsando os autos, verifico constar das atas das reuniões da Câmara de Vereadores (ID 32583737) que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica teve sua primeira votação na 11ª Reunião Extraordinária do 3º Período de Sessões da Câmara de Vereadores, que ocorreu no dia 02/09/2021, enquanto a segunda votação ocorreu na 13ª Reunião Extraordinária do 3º Período de Sessões da Câmara de Vereadores, que se realizou no dia 15/09/2021. Portanto, transcorrendo 13 (treze) dias entre uma e outra, não há falar em ofensa ao procedimento legislativo.



Pelo exposto, nesse ponto, conheço do pedido, mas julgo improcedente.

### 3. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PELA FIXAÇÃO DE PERCENTUAL EM LIMITE SUPERIOR AO ESTATUÍDO NO ART. 166, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Cumpre, desde já, realçar que, em virtude do princípio da simetria, as normas constitucionais sobre legislação orçamentária são de observância obrigatória pelos estados e municípios, ainda que não reproduzidos na Constituição Estadual. Colho julgados do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA [...] O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados. Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. (STF, Tribunal Pleno, ADI 7060 SE, rel. Min. Dias Toffoli, j. 03/07/2023, p. 03/08/2023)

EMENTA: Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 4. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu. (STF, Tribunal Pleno, ADI 6308, rel. Min. Roberto Barroso, j. 06/06/2022, p. 15/06/2022)



Conforme se extrai da norma municipal impugnada, “[a]s emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 3% (três por cento), da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo aqui a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde, vide § 9º do artigo 166 da Constituição Federal”.

Vale dizer que o art. 38-A foi introduzido na Lei Orgânica em 20/09/2021. À época, a norma constitucional em vigor previa um teto de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) para as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. A partir da Emenda Constitucional n. 126, promulgada em 21/12/2022, esse limite foi aumentado para 2% (dois por cento). Daí, conclui-se que o dispositivo já nasceu eivado de vício, na vigência da norma constitucional anterior. E, mesmo depois de alterado o texto constitucional, o percentual permaneceu aquém do limite estabelecido pela lei municipal.

É dizer, em suma, que o art. 38-A da Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus é inconstitucional desde sua origem, tomando como parâmetro a redação primeva do § 9º do art. 166 da Constituição da República, e que tampouco foi recepcionado pela EC n. 126/2022.

Por todo o exposto, em conclusão, o meu voto é no sentido de (i) não conhecer do pedido relativo à inconstitucionalidade formal por inobservância da tramitação exclusiva do projeto de emenda; (ii) conhecer e julgar improcedente o pedido referente à inconstitucionalidade formal por descumprimento do interstício entre a primeira e a segunda votação da emenda; e (iii) julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade material do art. 38-a da Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus.

É como voto.

#### **Demais votos:**

#### **Ementa:**

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO

GABINETE DESEMBARGADOR ANDRÉ ROSA

14º Gabinete do Órgão Especial  
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0002086-22.2024.8.17.9000  
Relator: Des. André Rosa  
Requerente: Prefeito do Município de Brejo da Madre de Deus  
Requerida: Câmara Municipal de Brejo da Madre de Deus

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. LIMITE PARA APROVAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS.**



## I. Caso em exame

A Emenda à Lei Orgânica n. 001/2021, do Município de Brejo da Madre de Deus, introduziu o art. 38-A da Lei Orgânica Municipal, que prevê o limite de 3% (três por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para aprovação de emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

## II. Questões em discussão

Há três questões em discussão: (i) a alegação de inconstitucionalidade formal por ausência de tramitação exclusiva do projeto, em razão da matéria; (ii) a alegação de inconstitucionalidade formal por inobservância do interstício entre a primeira e a segunda votação; (iii) alegação de inconstitucionalidade material pela fixação de percentual em limite superior ao constante do art. 166, § 9.º, da Constituição da República.

## III. Razões de decidir

- A tramitação exclusiva em razão da matéria é previsão constante do Regimento Interno do Poder Legislativo Municipal. Em relação à suposta inobservância de legislação infraconstitucional não é passível de controle por este Tribunal de Justiça. Pedido não conhecido.

- Foi observado o interstício mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a primeira e a segunda votação da Emenda à Lei Orgânica, nos moldes do art. 35, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, que guarda simetria com o art. 76 da Constituição do Estado de Pernambuco, e com o art. 29, caput, da Constituição da República. Não há falar, portanto, em vício de inconstitucionalidade formal nesse ponto.

- O art. 38-A da Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus contém vício de inconstitucional material desde sua origem, tendo como parâmetro a redação primeva do § 9º do art. 166 da Constituição da República, e tampouco foi recepcionado pela EC n. 126/2022.

## IV. Dispositivo

Procedência parcial do pedido. Julgamento unânime.

---

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 29 e art. 166, § 9º; Constituição de Pernambuco, art. 76.

Jurisprudência relevante citada: STF, Tribunal Pleno, ADI 7060 SE, rel. Min. Dias Toffoli, j. 03/07/2023, p. 03/08/2023; STF, Tribunal Pleno, ADI 6308, rel. Min. Roberto Barroso, j. 06/06/2022, p. 15/06/2022.

## ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Pernambuco acordam, à unanimidade, em (i) não conhecer do pedido relativo à inconstitucionalidade formal por inobservância da tramitação exclusiva do projeto de emenda; (ii) conhecer e julgar improcedente o pedido referente à inconstitucionalidade formal por descumprimento do interstício entre a primeira e a segunda votação da emenda; e (iii) julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade material do art. 38-a da Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus; tudo nos termos do voto do relator e demais votos, que integram este julgado.

Publique-se. Cumpra-se.

Recife, data da assinatura eletrônica.

Des. André Rosa  
Relator

**Proclamação da decisão:**

À UNANIMIDADE DE VOTOS, NÃO SE CONHECEU DOS PEDIDOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E NO MÉRITO, À UNANIMIDADE DE VOTOS, JULGOU-SE PROCEDENTE O PEDIDO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 38-A DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BREJO DA MADRE DE DEUS, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, EXMO. DES. ANDRÉ VICENTE PIRES ROSA.

**Magistrados: [FRANCISCO JOSE DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO, LUIZ CARLOS DE BARROS FIGUEIREDO, ADALBERTO DE OLIVEIRA MELO, BARTOLOMEU BUENO DE FREITAS MORAIS, FERNANDO CERQUEIRA NORBERTO DOS SANTOS, ALBERTO NOGUEIRA VIRGINIO, FREDERICO RICARDO DE ALMEIDA NEVES, MAURO ALENCAR DE BARROS, ANTENOR CARDOSO SOARES JUNIOR, ALEXANDRE GUEDES ALCOFORADO ASSUNCAO, SILVIO NEVES BAPTISTA FILHO, GABRIEL DE OLIVEIRA CAVALCANTI FILHO, ALEXANDRE FREIRE PIMENTEL, RUY TREZENA PATU JÚNIOR, ANDRE VICENTE PIRES ROSA, VALERIA BEZERRA PEREIRA WANDERLEY, EDUARDO GUILLIOD MARANHÃO, RICARDO DE OLIVEIRA PAES BARRETO, FAUSTO DE CASTRO CAMPOS, FRANCISCO EDUARDO GONCALVES SERTORIO CANTO]**

RECIFE, 30 de outubro de 2024

Magistrado



14º Gabinete do Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0002086-22.2024.8.17.9000

Relator: Des. André Rosa

Requerente: Roberto Abraham Abrahamian Asfora, Prefeito do Município de Brejo da Madre de Deus

Requerida: Câmara Municipal de Brejo da Madre de Deus

## RELATÓRIO

A presente ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada por Roberto Abraham Abrahamian Asfora, Prefeito do Município de Brejo da Madre de Deus, em face da Câmara Municipal, com vistas à declaração de inconstitucionalidade do art. 38-A da Lei Orgânica Municipal, que prevê o limite de 3% (três por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para aprovação de emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. O referido dispositivo foi introduzido pela da Emenda à Lei Orgânica n. 001/2021, que instituiu o orçamento impositivo e dispôs sobre a execução orçamentária e financeira.

O requerente aponta vícios de inconstitucionalidade formal relacionados ao procedimento legislativo, e de inconstitucionalidade material pela fixação de limite em patamar superior ao estatuído no art. 166, § 9º, da Constituição da República.

O feito foi distribuído inicialmente ao meu antecessor neste órgão julgador, Des. Márcio Aguiar, que deixou de apreciar o pedido liminar, determinando a notificação do ente público requerido para prestar informações e, na sequência, que fosse tomado o parecer da Procuradoria-Geral da Justiça.

A Câmara Municipal de Brejo da Madre de Deus, por seu Presidente, prestou informações, pugnando ao final pela improcedência do pedido (ID 34733765).

Por meio da petição ID 35464824, o Procurador-Geral do Município manifestou-se pela declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica n. 001/2021.

O Ministério Público opinou pela procedência do pedido, por inconstitucionalidade material.

É o relatório.

Inclua-se o feito em pauta.

Recife, data da assinatura eletrônica.

Des. André Rosa

Relator



14º Gabinete do Órgão Especial  
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0002086-22.2024.8.17.9000  
Relator: Des. André Rosa  
Requerente: Prefeito do Município de Brejo da Madre de Deus  
Requerida: Câmara Municipal de Brejo da Madre de Deus

## VOTO

A norma ora impugnada foi inserida na Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus por meio da Emenda n. 001/2021 (ID 32583732), a seguir transcrita:

### EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL N. 001/2021

**PROMULGAÇÃO:** A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BREJO DA MADRE DE DEUS, Estado de Pernambuco, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município de BREJO DA MADRE DE DEUS, faz saber que o Plenário aprovou e ela Promulga a seguinte Emenda à Lei Orgânica Municipal:

Acrescenta o artigo 38-A, na Lei Orgânica do Município do Brejo da Madre de Deus, que institui o orçamento impositivo e dispõe sobre a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do legislativo municipal em Lei Orçamentária Anual.

Art. 1º - Fica inserido o art. 38-A e respectivos parágrafos – Do Orçamento, na Lei Orgânica do Município, com a seguinte redação:

“Art. 38-A - É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual. (vide § 11 do art. 166 da Constituição Federal).

§ 1º - As emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 3% (três por cento), da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo aqui a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde, vide § 9º do artigo 166 da Constituição Federal.

§ 2º - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, previsto no § 1º, inclusive, custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso III, do § 2º, do artigo 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal os encargos sociais.

§ 3º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 1º deste artigo, em montante correspondente a 3% (três por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidas na Lei Complementar prevista § 9º do



art. 165 da Constituição Federal.

§ 4º - As programações orçamentárias previstas no § 1º deste artigo, não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica

§ 5º - Quando o Município for o destinatário de transferências obrigatórias da União, para a execução de programação de emendas parlamentares, estas não integrarão a base de cálculos da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesas de pessoal de que trata o caput do art. 169 da Constituição Federal.

§ 6º - Nos casos de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 3º deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I – até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II – até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III – até 30 de setembro, ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Legislativo Municipal sobre o remanejamento da programação prevista inicialmente cujo impedimento seja insuperável; e

IV – se, até 20 de novembro, ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Legislativo Municipal não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária anual.

§ 7º - Após o prazo previsto no inciso IV do § 6º, as programações orçamentárias previstas no § 3º, não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I, do § 6º.

§ 8º - Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 3º deste artigo, até o limite de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 9º - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta e resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, no montante previsto no § 3º deste artigo, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 10º - Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

Art. 2º - Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

Brejo da Madre de Deus/PE, em 20 de setembro de 2021.

SILVANO PEREIRA DA SILVA  
Presidente



DAMIÃO DE AMORIM AGUIAR  
Vice-Presidente

MARIA JOSÉ SILVA SANTOS  
Primeira Secretária

MARIA JEANE CÉSAR SOUZA TAVARES  
Segundo Secretário

Passo a enfrentar pontualmente as questões deduzidas pelo requerente.

## 1. DA ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR INOBSERVÂNCIA DE TRAMITAÇÃO EXCLUSIVA DO PROJETO DE EMENDA EM RAZÃO DA MATÉRIA

O requerente aponta vício de inconstitucionalidade formal porque, em se tratando de discussão pertinente ao orçamento público municipal, é vedada a inclusão de outra matéria na ordem do dia, conforme previsto nos artigos 156, parágrafo único, e 205, do Regimento Interno do Poder Legislativo de Brejo da Madre de Deus (Resolução n. 01/2000). A deliberação da emenda sob exame teria desatendido a tramitação singular.

Nesse ponto, consigno que a ação direta de inconstitucionalidade não se presta ao controle de legalidade, e sim ao controle de constitucionalidade das normas, tendo como parâmetros a Constituição da República e a Constituição Estadual.

Por conseguinte, suposta inobservância de legislação infraconstitucional não é passível de controle por este Tribunal de Justiça, razão pela qual não conheço do pedido nessa parte.

## 2. DA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR DESOBEDIÊNCIA AO PRAZO ENTRE A PRIMEIRA E A SEGUNDA VOTAÇÃO

Afirma o requerente que houve descumprimento do interstício mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a primeira e a segunda votação da Emenda à Lei Orgânica, violando o disposto no art. 35, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, que guarda simetria com o art. 76 da Constituição do Estado de Pernambuco, e com o art. 29, caput, da Constituição da República, a saber:

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

### CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Art. 76. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, segundo os princípios estabelecidos na Constituição da República e nesta Constituição.

[...]



## LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BREJO DA MADRE DE DEUS

Art.35- Esta Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta de um terço (1/3), no mínimo, dos membros da Câmara e pelo Prefeito do Município.

§ 1º-A proposta será discutida e votada em dois (2) turnos, com interstício mínimo de dez (10) dias, considerando-se aprovada a emenda que obtiver, em cada um, dois terços (2/3) dos votos dos membros da Câmara.

[...]

De pronto, contrariamente à pretensão do requerente, assinalo que as normas acima transcritas não referem o cômputo dos prazos em dias úteis. Destaco que tanto a Constituição da República quanto a Constituição do Estado de Pernambuco contêm disposições esparsas prevendo prazos em dias úteis – logo, distinguindo-os. Assim, na ausência de autorização expressa, o prazo em questão deve ser contado em dias corridos, haja vista ser incabível outra interpretação que não a literal, sob pena de imiscuir-se o Judiciário em função própria do Legislativo Municipal e dos Constituintes.

Compulsando os autos, verifico constar das atas das reuniões da Câmara de Vereadores (ID 32583737) que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica teve sua primeira votação na 11ª Reunião Extraordinária do 3º Período de Sessões da Câmara de Vereadores, que ocorreu no dia 02/09/2021, enquanto a segunda votação ocorreu na 13ª Reunião Extraordinária do 3º Período de Sessões da Câmara de Vereadores, que se realizou no dia 15/09/2021. Portanto, transcorrendo 13 (treze) dias entre uma e outra, não há falar em ofensa ao procedimento legislativo.

Pelo exposto, nesse ponto, conheço do pedido, mas julgo improcedente.

### 3. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PELA FIXAÇÃO DE PERCENTUAL EM LIMITE SUPERIOR AO ESTATUÍDO NO ART. 166, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Cumpre, desde já, realçar que, em virtude do princípio da simetria, as normas constitucionais sobre legislação orçamentária são de observância obrigatória pelos estados e municípios, ainda que não reproduzidos na Constituição Estadual. Colho julgados do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA [...] O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados. Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. (STF, Tribunal Pleno, ADI 7060 SE, rel. Min. Dias Toffoli, j. 03/07/2023, p. 03/08/2023)

EMENTA: Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12,



da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 4. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu. (STF, Tribunal Pleno, ADI 6308, rel. Min. Roberto Barroso, j. 06/06/2022, p. 15/06/2022)

Conforme se extrai da norma municipal impugnada, “[a]s emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 3% (três por cento), da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo aqui a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde, vide § 9º do artigo 166 da Constituição Federal”.

Vale dizer que o art. 38-A foi introduzido na Lei Orgânica em 20/09/2021. À época, a norma constitucional em vigor previa um teto de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) para as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. A partir da Emenda Constitucional n. 126, promulgada em 21/12/2022, esse limite foi aumentado para 2% (dois por cento). Daí, conclui-se que o dispositivo já nasceu eivado de vício, na vigência da norma constitucional anterior. E, mesmo depois de alterado o texto constitucional, o percentual permaneceu aquém do limite estabelecido pela lei municipal.

É dizer, em suma, que o art. 38-A da Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus é inconstitucional desde sua origem, tomando como parâmetro a redação primeva do § 9º do art. 166 da Constituição da República, e que tampouco foi recepcionado pela EC n. 126/2022.

Por todo o exposto, em conclusão, o meu voto é no sentido de (i) não conhecer do pedido relativo à inconstitucionalidade formal por inobservância da tramitação exclusiva do projeto de emenda; (ii) conhecer e julgar improcedente o pedido referente à inconstitucionalidade formal por descumprimento do interstício entre a primeira e a segunda votação da emenda; e (iii) julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade material do art. 38-a da Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus.

É como voto.



14º Gabinete do Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0002086-22.2024.8.17.9000

Relator: Des. André Rosa

Requerente: Prefeito do Município de Brejo da Madre de Deus

Requerida: Câmara Municipal de Brejo da Madre de Deus

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. LIMITE PARA APROVAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS.

### I. Caso em exame

A Emenda à Lei Orgânica n. 001/2021, do Município de Brejo da Madre de Deus, introduziu o art. 38-A da Lei Orgânica Municipal, que prevê o limite de 3% (três por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para aprovação de emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

### II. Questões em discussão

Há três questões em discussão: (i) a alegação de inconstitucionalidade formal por ausência de tramitação exclusiva do projeto, em razão da matéria; (ii) a alegação de inconstitucionalidade formal por inobservância do interstício entre a primeira e a segunda votação; (iii) alegação de inconstitucionalidade material pela fixação de percentual em limite superior ao constante do art. 166, § 9.º, da Constituição da República.

### III. Razões de decidir

- A tramitação exclusiva em razão da matéria é previsão constante do Regimento Interno do Poder Legislativo Municipal. Em relação à suposta inobservância de legislação infraconstitucional não é passível de controle por este Tribunal de Justiça. Pedido não conhecido.

- Foi observado o interstício mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a primeira e a segunda votação da Emenda à Lei Orgânica, nos moldes do art. 35, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, que guarda simetria com o art. 76 da Constituição do Estado de Pernambuco, e com o art. 29, caput, da Constituição da República. Não há falar, portanto, em vício de inconstitucionalidade formal nesse ponto.

- O art. 38-A da Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus contém vício de inconstitucional material desde sua origem, tendo como parâmetro a redação primeva do § 9º do art. 166 da Constituição da



República, e tampouco foi recepcionado pela EC n. 126/2022.

#### IV. Dispositivo

Procedência parcial do pedido. Julgamento unânime.

---

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 29 e art. 166, § 9º; Constituição de Pernambuco, art. 76.

Jurisprudência relevante citada: STF, Tribunal Pleno, ADI 7060 SE, rel. Min. Dias Toffoli, j. 03/07/2023, p. 03/08/2023; STF, Tribunal Pleno, ADI 6308, rel. Min. Roberto Barroso, j. 06/06/2022, p. 15/06/2022.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Pernambuco acordam, à unanimidade, em (i) não conhecer do pedido relativo à inconstitucionalidade formal por inobservância da tramitação exclusiva do projeto de emenda; (ii) conhecer e julgar improcedente o pedido referente à inconstitucionalidade formal por descumprimento do interstício entre a primeira e a segunda votação da emenda; e (iii) julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade material do art. 38-a da Lei Orgânica do Município de Brejo da Madre de Deus; tudo nos termos do voto do relator e demais votos, que integram este julgado.

Publique-se. Cumpra-se.

Recife, data da assinatura eletrônica.

Des. André Rosa  
Relator

