

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.340 CEARÁ**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS E
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO CEARÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

DECISÃO

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 74, § 5º, DA LEI ESTADUAL Nº 18.159, DE 18 DE JULHO DE 2022, DO CEARÁ. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2023. AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LIMITAÇÃO FINANCEIRA DAS DESPESAS PREVISTAS EM FOLHA SUPLEMENTAR, SEM PARTICIPAÇÃO DO ÓRGÃO AUTÔNOMO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. LIMINAR DEFERIDA, *AD REFERENDUM* DO TRIBUNAL PLENO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), em face do art. 74, § 5º, da Lei estadual nº 18.159, de 18 de julho de 2022, do Ceará, que “*dispõe sobre as diretrizes para a Elaboração e Execução da Lei Orçamentária para o Exercício de 2023*”. Eis o teor do ato impugnado:

ADI 7340 MC / CE

“Art. 74. Para efeito da elaboração e execução da despesa de pessoal, os Poderes e órgãos consignarão dotações específicas, distinguindo pagamento da folha normal e pagamento da folha complementar.

(...)

§ 5º As despesas da folha complementar do exercício de 2023 não poderão exceder a 1% (um por cento) da despesa anual da folha normal de pagamento de pessoal projetada para o exercício de 2023, em cada um dos Poderes, Executivo, Legislativo, compreendendo o Tribunal de Contas do Estado, e Judiciário, no Ministério Público Estadual e na Defensoria Pública, ressalvados o caso previsto no inciso I do § 3º deste artigo, e os casos definidos em lei específica.”

2. Nas razões da petição inicial, as requerentes alegaram preencher os requisitos de admissibilidade dos arts. 3º e 4º da Lei nº 9.868, de 1999. Ademais, afirmaram que o objeto impugnado infringe os arts. 99, § 1º, 127, §§ 2º e 3º, e 168 da Constituição da República, bem como contraria a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs nº 4.426/CE, nº 6.594/DF e nº 7.073/CE, também relacionadas ao ente cearense.

3. Sustentaram que a legislação impugnada padece de vício formal de inconstitucionalidade, porquanto o Poder Judiciário e o Ministério Público Estadual não foram previamente ouvidos a respeito da elaboração de seus orçamentos, nos seguintes termos:

“A lei ora impugnada, decorreu do Projeto de Lei n. 72/22 do Poder Executivo do Estado do Ceará, que foi encaminhada para exame e votação ao Poder Legislativo do Estado, por meio da Mensagem n. 8920, sem qualquer participação do Poder

ADI 7340 MC / CE

Judiciário e do Ministério Público, seja antes do encaminhamento ao Poder Legislativo, seja durante o processo legislativo, como se pode ver da informação extraída do sítio oficial da Assembleia Legislativa do Estado.” (e-doc. 1, p. 4).

4. Apontaram, ainda, que a mesma norma vem sendo reeditada anualmente pelo Estado do Ceará. Logo, os Poderes Executivo e Legislativo desse ente federado “*são reincidentes nessa afronta ao texto constitucional e, igualmente, ao desrespeito às decisões dessa Corte*” (e-doc. 1, p. 5).

5. Em pleito cautelar, argumentaram pela imprescindibilidade da suspensão imediata do objeto, porque a limitação da vigência da lei orçamentária cinge-se a 12 meses. Assim, em suas visões, somente a suspensão imediata do dispositivo vergastado é capaz de afastar o dano provocado por norma inconstitucional. Solicitam a tutela provisória da seguinte forma:

“Diante do exposto, requerem as autoras que V. Exa., eminente Presidente do STF, ainda no Plantão dessa Corte, e como admite expressamente a norma do art. 10 da Lei n. 9.868/99, defira por meio de decisão monocrática, ad referendum do Plenário (virtual ou por videoconferência), o presente pedido de medida cautelar, visando a suspender a eficácia do § 5º do art. 74 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Ceará (n. 18.159), tanto quanto à execução do orçamento do Poder Judiciário (até porque, quanto aos demais Poderes, não está presente a inconstitucionalidade, na medida em que participaram da elaboração da LDO) como do Ministério Público Estadual.” (e-doc. 1, p. 8).

6. No mérito, requerem a procedência desta ação, “*para declarar a*

ADI 7340 MC / CE

nulidade, por vício de inconstitucionalidade, do § 5º do art. 74 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Ceará (n.18.159), quanto à execução do orçamento do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado do Ceará” (e-doc. 1, p. 8).

É o relatório.

Passo a decidir.

7. A presente controvérsia jurídica refere-se à constitucionalidade do expediente de limitação das despesas previstas em folha complementar pertencentes ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, ambos do Estado do Ceará, a percentual do gasto anual da folha normal de pagamento, sem a devida participação efetiva desses órgãos financeiramente autônomo no ato de estipulação em conjunto dessa limitação na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

8. De início, em sede preambular, **não constato, grosso modo, vício processual inafastável quanto aos pressupostos de admissibilidade desta ação direta de inconstitucionalidade.** A esse propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, em controvérsias semelhantes, a legitimidade ativa da AMB e da Conamp para veicular pretensão atinente à autonomia financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual, como se depreende da **ADI nº 4.426/CE** (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 09/02/2011, p. 18/05/2011); **ADI nº 4.356/CE** (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 09/02/2011, p. 12/05/2011); **ADI nº 6.594/DF** (Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 15/09/2021, p. 13/10/2021); e, mais recentemente, da **ADI nº 7.073/CE** (de minha relatoria, Pleno, j. 26/09/2022, p. 24/10/2022). Além disso, esta Corte reconhece o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade em face de lei orçamentária de efeitos concretos. Veja-se, por exemplo, a **ADI nº 4.048-MC/DF**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14/05/2008, p.

22/08/2008.

9. No entanto, **cumpe perceber que inexiste na exordial qualquer argumentação no sentido de infirmar a validade da integralidade do art. 74, § 5º, do Diploma ora vergastado.** A rigor, até por razões de pertinência temática, a irresignação das autoras volta-se contra a previsão de mencionada limitação em relação ao Judiciário e ao Ministério Público. Assim, é o caso de não se conhecer da presente ação direta quanto ao restante das normas contidas no supracitado parágrafo. Em suma, **conheço parcialmente desta ação unicamente quanto aos termos “e Judiciário” e “no Ministério Público Estadual” desse dispositivo.**

10. **Em juízo eminentemente perfunctório sobre o *fumus boni iuris*, considero haver significativa plausibilidade das alegações das requerentes.** Dito de forma direta, vislumbro grande probabilidade de a legislação em tela não ter oportunizado a devida participação do Poder Judiciário e do Ministério Público no ciclo orçamentário. Com efeito, tal situação significa afronta à sistemática orçamentária e financeira dos arts. 99, § 1º, 127, §§ 2º e 3º, e 168, *caput*, da Constituição da República.

11. Por brevidade, impende registrar que este Tribunal Pleno acabou de julgar ação direta em tudo semelhante à presente hipótese. Na ADI nº 7.073/CE, de minha relatoria, também aviada contra o mesmo art. 74, § 5º, então da LDO para 2022 (Lei estadual nº 17.573, de 2021, do Ceará), fixou-se tese de julgamento que evidencia a nítida inconstitucionalidade do objeto ora hostilizado:

“É inconstitucional a limitação de despesas da folha complementar do Ministério Público Estadual do Estado do Ceará em percentual da despesa anual da folha normal de pagamento, sem a devida participação efetiva do órgão financeiramente autônomo no ato de estipulação em conjunto

dessa limitação na Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

12. **No caso dos autos**, juntou-se ao processo a Mensagem nº 8.920, de 2022 (e-doc. 9), dando, em uma primeira mirada de olhos, indícios probatórios da ausência de participação do Poder Judiciário e do Ministério Público na espécie, quando do envio do projeto de LDO.

13. Sob as luzes desse quadro, assiste razão às autoras quando afirmaram “*que os Poderes Executivo e Legislativo do Ceará não têm observado essa norma há anos. São reincidentes nessa afronta ao texto constitucional e, igualmente, ao desrespeito às decisões dessa Corte*” (e-doc. 1, p. 5). Diante da força normativa da Constituição, **tal estado da arte no âmbito da unidade cearense exige atuação enérgica por parte deste Supremo Tribunal Federal. Por evidente, esta pressupõe, inclusive, a responsabilização em todas as esferas sancionadoras das altas autoridades desse Estado, que insistem em reiterar conduta patentemente atentatória ao texto constitucional.** Em suma, é despidendo afirmar que no âmbito da instrução definitiva deste feito referidas imputações serão feitas, se necessário, porque se revela imperativo que se esclareça o porquê de dignos agentes políticos insistirem, ano após ano, em ação contrária ao entendimento sedimentado da mais alta Corte do país. No mais a mais, caso provada em definitivo a argumentação da AMB e da Conamp, urge exortar aos Poderes eleitos dessa pessoa política que não reiterem a ilegítima escolha em comento para a LDO de 2024, cujo projeto deverá ser remetido pelo Poder Executivo estadual até 15 de abril de 2023, nos termos do art. 35, § 2º, inc. II, do ADCT.

14. **Em relação ao perigo de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*)**, em sede cautelar, comungo de compreensão no sentido de que, na execução mensal do orçamento público do ente cearense, a norma atacada renova a inconstitucional

ADI 7340 MC / CE

limitação da autonomia financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público.

15. Ante o exposto, **conheço, em parte, desta ação direta de inconstitucionalidade e, na parcela conhecida, defiro a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Tribunal Pleno, com eficácia *ex tunc*, com o fito de declarar a inconstitucionalidade da expressão “e Judiciário, no Ministério Público Estadual” contida no art. 74, § 5º, da Lei nº 18.159, de 18 de julho de 2022, do Estado do Ceará.**

16. Por consequência, determino que, até o julgamento definitivo do mérito desta ação, **não haja qualquer limitação por parte dos Poderes Executivo e Legislativo que se fundamente no objeto ora impugnado em termos de execução orçamentária do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual**, todos do Estado do Ceará, no que se refere às despesas em folha suplementar em função de percentual dos gastos em folha normal de pagamento, **inclusive quanto ao mês de janeiro de 2023.**

18. Igualmente, urge levar em consideração, de um lado, possível recalcitrância do Poder Público cearense em cumprir orientação hialina e iterativa deste Tribunal quanto ao expediente adequado em termos de devido processo orçamentário para eventualmente limitar a folha suplementar dos Poderes e órgão autônomos e, de outro, a viabilidade, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, de expedir tutela inibitória neste momento processual, *verbi gratia* ADO 59, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 03/11/2022, pendente de publicação. Logo, diante dos prazos para envio do projeto de LDO e LOA, nos termos do art. 35, §2º, II e III, **determino aos Poderes Executivo e Legislativo do Estado do Ceará que se abstenham de incluir norma limitativa da execução de despesas previstas em folha suplementar do Poder Judiciário ou do Ministério Público Estadual do mesmo ente, sem prévia e devida participação destes, sob pena de responsabilidade em**

todas esferas cabíveis de quem der causa ou impedir o cumprimento integral dessa decisão.

19. Em consonância com o art. 21, inc. V e § 5º, do Regimento Interno do STF, na redação dada pela Emenda Regimental nº 58, de 2022, **indico, desde logo, a submissão desta decisão à apreciação do Tribunal Pleno na subsequente pauta da sessão virtual, para que este referende, ou não, o que aqui decidido.**

20. **Adicionalmente**, nos termos dos arts. 6º, parágrafo único, 8º e 11, *caput*, todos da Lei nº 9.868, de 1999, **solicitem-se informações ao Governador do Estado do Ceará e à Assembleia Legislativa do mesmo ente, no prazo de 30 (trinta) dias. Em seguida, abra-se vista dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República pelo prazo sucessivo de 15 (quinze) dias, para oitiva.**

21. **Transcorridos os mencionados prazos, com ou sem informações e/ou pareceres, retornem-me os autos conclusos.**

Publique-se.

Brasília, 8 de fevereiro de 2023.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator