



ÓRGÃO ESPECIAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0809956-80.2025.8.10.0000

Relator: Desembargador Jamil de Miranda Gedeon Neto

Requerente: Prefeito do Município de São Luís

Procuradora: Valdélia Campos da Silva Araújo

Requerido: Câmara Municipal de São Luís

Procurador: Tiago de Paiva Teixeira Custódio

1º Amicus Curiae: Associação dos Auditores de Controle Interno do Município de São Luís – AACIM

Advogada: Valmira Maria Silva Nogueira (OAB/MA 19.394)

2º Amicus Curiae: Sindicato dos Auditores Fiscais de Tributos do Município de São Luís – SINDIFISMA

Advogada: Mariana Carvalho Chaves Anunciação (OAB/MA 21.154)

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORDINÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS Nº 7.729/2025. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DO PREFEITO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Prefeito do Município de São Luís contra a Lei Municipal nº 7.729/2025, que majorou o subsídio do Prefeito de R\$ 25.000,00 para R\$ 38.000,00. Alega: (i) utilização indevida de emenda legislativa para modificar lei ordinária; (ii) ausência de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro; (iii) desproporcionalidade do reajuste; e (iv) vícios no processo legislativo.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) definir se a edição da Lei nº 7.729/2025, sob a forma de emenda legislativa, configura vício formal de inconstitucionalidade; (ii) estabelecer se houve descumprimento do art. 113 do ADCT por ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro; e (iii) determinar se a fixação do subsídio do Prefeito viola os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

III. RAZÕES DE DECIDIR



3. A denominação da norma como “emenda” a outra norma já publicada não invalida sua natureza de lei ordinária, aprovada regularmente por meio de projeto legislativo, votada em dois turnos, com veto rejeitado pela Câmara e promulgação legítima pelo Presidente da Casa, conforme previsto na Lei Orgânica Municipal.

4. O estudo de impacto orçamentário-financeiro foi apresentado pela Câmara Municipal antes da aprovação da norma, projetando efeitos para os anos de 2025 a 2027, evidenciando compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e ausência de extrapolação dos limites legais de despesa com pessoal.

5. A fixação do novo subsídio do Prefeito do Município de São Luís em R\$ 38.000,00 visa recompor o teto remuneratório municipal após a declaração de inconstitucionalidade da vinculação ao subsídio de Desembargador do TJMA, configurando medida adequada e necessária à luz da jurisprudência do STF sobre o princípio da proporcionalidade.

6. O valor fixado é inferior ao teto anteriormente praticado, não se revelando aumento abrupto e está embasado em fundamentos técnico e orçamentários, afastando a configuração de violação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

7. A eventual superação do subsídio do Governador do Estado não representa afronta jurídica, dada a autonomia federativa e a inexistência de hierarquia entre entes políticos, conforme preceitos constitucionais.

8. Não se verificam os requisitos para concessão da medida cautelar, pois ausentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, sendo possível o controle definitivo no julgamento de mérito, sem risco concreto de lesão irreversível à ordem econômica municipal.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Pedido de medida cautelar indeferido.

Tese de julgamento:

1. A denominação de “emenda” no preâmbulo de lei ordinária não invalida sua regularidade formal, desde que respeitado o devido processo legislativo.

2. O estudo de impacto orçamentário apresentado previamente à aprovação de norma que implica aumento de despesa afasta a inconstitucionalidade formal prevista no art. 113 do ADCT.

3. A fixação do subsídio do Prefeito em valor inferior ao teto anteriormente praticado, baseada em critérios técnico-orçamentários e dentro dos limites legais, não configura desproporcionalidade ou irrazoabilidade.

4. A superação do subsídio do Governador do Estado pelo Prefeito Municipal não viola a Constituição, por inexistência de hierarquia entre os entes federativos.



DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os Senhores Desembargadores integrantes do Órgão Especial, em sessão realizada no dia 21.05.2025, por votação majoritária, indeferiu a medida cautelar postulada, nos termos do voto do Desembargador Relator. Votou divergente o Senhor Desembargador LUIZ DE FRANÇA BELCHIOR SILVA, que deferiu a medida cautelar. Segunda divergência do Senhor Desembargador MARCELO CARVALHO SILVA, que acompanhou em parte a primeira divergência, pelo deferimento da liminar, com outros fundamentos. .

Acompanharam o voto do Desembargador Relator os Senhores Desembargadores ORIANA GOMES, MARCIA CRISTINA COELHO CHAVES, SEBASTIÃO JOAQUIM LIMA BONFIM, FRANCISCO RONALDO MACIEL OLIVEIRA, JOSÉ GONÇALO DE SOUSA FILHO, JOSEMAR LOPES SANTOS, TYRONE JOSÉ SILVA, ANGELA MARIA MORAES SALAZAR , RAIMUNDO JOSÉ BARROS DE SOUSA, KLEBER COSTA CARVALHO, JOSÉ DE RIBAMAR FROZ SOBRINHO, PAULO SERGIO VELTEN PEREIRA, JOSÉ JOAQUIM FIGUEIREDO DOS ANJOS e JORGE RACHID MUBÁRACK MALUF.

Acompanharam o voto divergente do Desembargador MARCELO CARVALHO SILVA, os Senhores Desembargadores: GERVÁSIO PROTÁSIO DOS SANTOS JÚNIOR e MARIA FRANCISCA GUALBERTO DE GALIZA.

Impedimento da Senhora Desembargadora SÔNIA MARIA AMARAL FERNANDES RIBEIRO.

O Senhor Desembargador CLEONES SEABRA CARVALHO CUNHA não proferiu voto nos presentes autos, em razão de não haver assistido à leitura do relatório.

Ausente, justificadamente, o Senhor Desembargador ANTONIO FERNANDO BAYMA ARAUJO.

Presente a Senhora Procuradora de Justiça, Dr^a REGINA MARIA DA COSTA LEITE .

São Luís/MA, data da assinatura eletrônica.

Desembargador JAMIL DE MIRANDA GEDEON NETO

Relator

RELATÓRIO

O Prefeito do Município de São Luís, Senhor Eduardo Salim Braide, propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com Pedido de Medida Cautelar Inaudita Altera Parte, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.729/2025, que alterou o subsídio mensal do Prefeito de São Luís de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) para R\$ 38.000,00 (trinta e oito mil reais), dentre outras providências.

A parte autora, na petição inicial lançada no ID 44224593, sustenta, em síntese, que a alteração da Lei Municipal nº 5.707/2013 por meio de “emenda” à Lei nº 7.701/2024 configura vício de inconstitucionalidade formal, por ausência de previsão normativa que permita modificação de lei já vigente através de emenda.

Aduz que houve ausência de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro, violando o



DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016.

Assevera que o reajuste promovido, que elevou o subsídio do Prefeito de R\$ 25.000,00 para R\$ 38.000,00, representa aumento de 52%, o que violaria os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, por ultrapassar inclusive a remuneração do Governador do Estado do Maranhão, restando clara inconstitucionalidade material.

Argumenta, ainda, que a promulgação da norma, mesmo após o veto do Executivo, foi conduzida de forma irregular pela Câmara Municipal, sem observância aos ritos formais e sem compatibilidade com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade administrativa, gerando impacto estimado em R\$ 28.851.409,37 (vinte e oito milhões, oitocentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e nove reais e trinta e sete centavos) aos cofres municipais, conforme demonstra estudo técnico emitido pela Secretaria Municipal de Administração – SEMAD.

Ao final, requer a concessão de medida cautelar para suspensão imediata da eficácia da Lei Municipal nº 7.729/2025 e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Em atendimento ao despacho exarado, o Presidente da Câmara Municipal de São Luís apresentou as informações requeridas no ID 44724926, nas quais sustenta, em síntese, que a Lei Municipal nº 7.729/2025 foi aprovada em estrita observância ao processo legislativo regular, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Município de São Luís e do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Pontua que o estudo do impacto orçamentário foi devidamente elaborado pela Câmara Municipal antes da aprovação da norma, abarcando projeções para um período de três anos, em conformidade com as boas práticas de planejamento fiscal.

Defende que cada ente federativo, no exercício de sua autonomia, pode estruturar tetos e pisos compatíveis com sua capacidade financeira e prioridades locais, ainda que resultem em distorções em relação a parâmetros externos.

Por fim, requer a improcedência da ação direta e a manutenção da validade da Lei Municipal nº 7.729/2025.

O Município de São Luís manifestou-se no ID nº 44772384.

A Associação dos Auditores de Controle Interno do Município de São Luís (AACIM) e o Sindicato dos Auditores Fiscais de Tributos do Município de São Luís (SINDFISMA), por meio das petições de ID 44818402 e 44831410, respectivamente, solicitaram ingresso no feito na qualidade de Amicus Curiae.

Por meio da decisão de ID 44873964 foi admitido o ingresso da Associação dos Auditores de Controle Interno do Município de São Luís – AACIM e do Sindicato dos Auditores Fiscais de Tributos do Município de São Luís – SINDIFISMA na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, na qualidade de amicus curiae.

É o relatório.

Considerando os termos do art. 451 do RITJMA - apreciação do pedido de medida cautelar pelo Órgão Especial, independente de inclusão em pauta -, determino o dia 14 de maio de 2025 para este Órgão Especial decida a respeito do pedido de medida cautelar.

VOTO



DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

Verifico, a priori, que a petição inicial encontra-se formalmente adequada, visto que identifica o órgão responsável pela edição do ato normativo impugnado — a Câmara Municipal de São Luís —, expõe fundamentos jurídicos pertinentes à tese de inconstitucionalidade sob os prismas formal e material, e apresenta pedidos devidamente especificados, restando preenchidos os requisitos formais exigidos pelo art. 3º, incisos I e II, e parágrafo único, da Lei Federal nº 9.868/99, c/c art. 449 do RITJMA, aplicáveis à espécie.

No caso em tela, o autor indicou como objeto da impugnação a Lei Municipal nº 7.729/2025 (ID 44224593), editada e promulgada pela Câmara de Vereadores de São Luís. A referida norma altera a Lei Municipal nº 5.707/2013, por meio da denominada Emenda à Lei Municipal nº 7.701/2024, fixando novo subsídio mensal para o Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, com efeitos a partir de 1.º de janeiro de 2025. Confira-se:

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS, CAPITAL DO ESTADO DO MARANHÃO, promulga, nos termos do § 7º do artigo 70 da Lei Orgânica do Município de São Luís, a seguinte Lei, resultante do Projeto de Lei nº 289/2024, de autoria da MESA DIRETORA, aprovado pela Câmara Municipal de São Luís.

Emenda à Lei Municipal nº 7.701/2024, que altera a Lei Municipal nº 5.707, de 7 de janeiro de 2013, e dá outras providências.

Art. 1º Dá nova redação ao inciso I do artigo 1º e acrescenta o § 3º na Lei Municipal nº 5.707, de 7 de janeiro de 2013, alterada pela Lei Municipal nº 7.701, de 12 de dezembro de 2024, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º O subsídio mensal do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, atendendo ao que dispõe o art. 29, inciso V da Constituição Federal e art. 46, inciso XVIII da Lei Orgânica do Município de São Luís, fica fixado na forma abaixo:

I – R\$ 38.000,00 (trinta e oito mil reais), para o Prefeito;

II – R\$ 22.000,00 (vinte e dois mil reais), para o Vice-Prefeito e para os Secretários Municipais.

§ 1º Além do subsídio mensal, os agentes políticos citados no caput deste artigo fazem jus às vantagens previstas no art. 7º, incisos VIII e XVII da Constituição Federal.

§ 2º O Controlador Geral do Município, o Procurador Geral do Município, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação, o Chefe da Assessoria Técnica do Prefeito e o Chefe da Assessoria Especial do Prefeito são do mesmo nível hierárquico, têm prerrogativas, tratamento protocolar e remuneração iguais às dos Secretários Municipais.

§ 3º É facultado ao Prefeito por ato próprio, renunciar total ou parcialmente ao valor do subsídio, o que, após oficializado, resultará na doação aos cofres públicos da parcela não embolsada.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2025.

PLENÁRIO “SIMÃO ESTÁCIO DA SILVEIRA” DO PALÁCIO “PEDRO NEIVA DE SANTANA”, em São Luís (MA), 18 de dezembro de 2024.



DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

Na inicial, o requerente sustenta a inconstitucionalidade formal sob dois ângulos: (i) a impossibilidade jurídica de alteração de lei já promulgada por meio de emenda legislativa; e (ii) ausência de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro, em afronta ao art. 113 do ADCT. Aduz, ainda, vício material por suposta ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

No tocante ao pedido de concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada, impende destacar que tal providência requer a demonstração concomitante do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Digo isso pois, na prática, apesar da nítida natureza de tutela antecipada, o STF entende que a concessão da “medida cautelar” nesse tipo de ação depende dos tracionais elementos supracitados (ADI 4.062 MC/SC e ADI 2.487).

Passe-se a análise dos elementos autorizadores da suspensão da norma, cautelarmente.

Da alegada inconstitucionalidade formal ante a impossibilidade de alteração de lei por meio de emenda

Quanto à alegação de inconstitucionalidade formal, especialmente sob o argumento de vício técnico por ter a norma sido editada como “emenda”, verifica-se que não há nenhuma irregularidade. Embora a ementa da Lei nº 7.729/2025 contenha a expressão “Emenda à Lei Municipal nº 7.701/2024”, o conteúdo normativo revela tratar-se de lei ordinária, regularmente tramitada e aprovada como Projeto de Lei nº 289/2024, de iniciativa parlamentar, conforme ID 44224594.

O projeto foi submetido à votação em dois turnos, tendo sido integralmente vetado pelo Chefe do Executivo, conforme razões constantes no ID 44224595. Contudo, o veto foi rejeitado pela Câmara, nos termos do art. 70, § 4º, da Lei Orgânica do Município, sendo a lei promulgada pelo Presidente do Legislativo Municipal.

Deve-se reconhecer que a incorreção terminológica no preâmbulo legislativo consistente no uso da palavra “emenda” não possui o condão de infirmar a validade formal da norma. A ementa, como sabido, não integra o conteúdo normativo da lei, possuindo apenas função indicativa. Sabe-se que apenas nova lei pode revogar ou modificar norma anterior, nos termos do art. 2º, § 1º, da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42), o que, de fato, ocorreu no caso em análise.

Da alegada inconstitucionalidade ante a ausência de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro

Ainda no âmbito da inconstitucionalidade formal, o autor sustenta violação ao art. 113 do ADCT, que exige a apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro em proposições legislativas que acarretem aumento de despesa obrigatória.

Contudo, da análise dos autos, verifica-se a juntada do documento ID 44724931, consubstanciando estudo técnico elaborado pela Câmara Municipal. Tal estudo contempla estimativas de impacto financeiro para os exercícios de 2025, 2026 e 2027, com base na remuneração vigente em setembro de 2024 e projeções de crescimento de 1% ao ano.

O estudo ainda demonstra que o novo teto fixado para o subsídio mensal do Prefeito (R\$ 38.000,00) representa, na verdade, um decréscimo em relação ao subteto anterior (R\$ 41.845,49), vinculado ao subsídio dos Desembargadores do TJMA, então vigente até sua declaração de inconstitucionalidade por Acórdão desta Corte, que transitou em julgado em 02.08.2024, conforme sua ementa adiante transcrita.

A peça técnica revela que o impacto global no orçamento será inferior ao ocorrido em 2024,



DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

não comprometendo as metas fiscais ou o equilíbrio das contas públicas, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Outrossim, a assinatura da Procuradora da Câmara no estudo técnico, datada de 18.12.2024 — mesma data da sessão de aprovação —, não implica, por si só, em ausência de conhecimento prévio por parte dos vereadores. Tal fato não constitui presunção de omissão, sobretudo diante da ausência de comprovação de prejuízo ao processo deliberativo.

Cumprido acrescentar que inexistiu, na inicial, qualquer estimativa concreta ou projeção financeira que indicasse que o subsídio fixado pela Lei nº 7.729/2025 comprometeria a receita do Município ou culminaria na extrapolação dos percentuais máximos de despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em verdade, o requerente não logrou apresentar simulação que demonstrasse que a nova política remuneratória ultrapassaria o limite da receita corrente líquida ou violaria os parâmetros prudenciais fixados na legislação fiscal vigente. Tal omissão enfraquece de maneira substancial o pleito cautelar, que requer prova robusta e inequívoca do risco de dano irreparável ou de difícil reparação à ordem econômica municipal.

Da alegada inconstitucionalidade material ante o desrespeito aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade

Em relação à inconstitucionalidade material, o autor sustenta que a norma impugnada ofende os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

Importa, preliminarmente, elucidar que a inconstitucionalidade material ocorre quando o conteúdo de uma lei ou ato normativo contraria diretamente normas ou princípios substanciais consagrados na Constituição, ainda que não haja ofensa direta a um dispositivo literal. Em outras palavras, não se trata da desconformidade formal do processo de elaboração da norma, mas da incompatibilidade substancial do seu conteúdo com os fundamentos e valores constitucionais.

No caso em apreço, não se está diante de uma afronta direta a um artigo específico da Constituição do Estado do Maranhão. Ao contrário, a suposta inconstitucionalidade é construída com base na alegada violação a princípios implícitos — mas fundamentais — da razoabilidade e da proporcionalidade. Ressalte-se que tais princípios, embora não enunciados textualmente em dispositivos específicos da Constituição Estadual do Maranhão, são compreendidos como cláusulas de limitação ao exercício do poder legislativo, devendo ser respeitados por todos os entes federativos.

Pensar o contrário seria, por derivação lógica, reconhecer a impossibilidade de controle de normas que, embora não infrinjam de maneira literal qualquer artigo da Constituição, atentem contra sua lógica interna, seus valores fundamentais e o conjunto de princípios estruturantes do ordenamento jurídico. Assim, não haveria como sequer conhecer da presente ação direta, posto que o autor não indica nenhum artigo da Constituição Estadual supostamente ofendido pela norma impugnada, o que não se admite.

Este é, pois, um típico caso em que se impõe a aplicação dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, a fim de aferir se o ato normativo em questão extrapolou os limites legítimos da atuação legislativa ao majorar o subsídio do Prefeito de R\$ 25.000,00 para R\$ 38.000,00, com efeitos colaterais sobre o teto remuneratório de todo o funcionalismo municipal.

Nesse sentido, no julgamento da ADI 3.324-7/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, o



DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

Ministro Gilmar Mendes, citando Robert Alexy (Teoria de los Derechos Fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 408), asseverou que:

“[...] A aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.”

Igualmente, na ADI 1.326/SC (Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 14/08/1997), ficou assentado que o Estado pode estabelecer requisitos para o ingresso em cargos públicos, desde que respeitado o princípio da razoabilidade, sendo considerado legítimo, naquele caso, exigir formação em áreas específicas do conhecimento para determinadas funções técnicas.

No julgamento da ADI 855/PR (Rel. Min. Octavio Gallotti, julgado em 06/03/2008), o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que obrigava comerciantes a pesarem botijões de gás, por entender que, além da ofensa à competência privativa da União para legislar sobre o tema, a exigência era desproporcional e irrazoável, impondo ônus excessivo e incompatível com a finalidade visada.

Por fim, no julgamento da ADI 5720/BA (Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 20/09/2019), a Suprema Corte reafirmou a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, reconhecendo a inconstitucionalidade de norma que impactava o acesso à Justiça, por estabelecer requisitos excessivamente onerosos ao jurisdicionado, em violação ao devido processo legal e à garantia de acesso amplo à jurisdição.

As decisões citadas mostram, de forma clara, que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade não se tratam apenas de parâmetros usados pelo Judiciário para revisar normas, mas de orientações fundamentais que limitam o próprio exercício do poder legislativo. Sempre que uma lei impuser encargos, alterar direitos ou impactar a organização administrativa, é necessário que ela seja adequada, necessária e equilibrada em relação aos fins que pretende alcançar. Ou seja, o respeito a esses princípios não é opcional, mas uma exigência do próprio modelo constitucional brasileiro

Retornando ao caso sub judice, sustenta o autor que a majoração do subsídio do Prefeito de São Luís de R\$ 25.000,00 para R\$ 38.000,00 — correspondente a um aumento de 52% — constitui medida desproporcional, sobretudo por posicionar o Chefe do Executivo Municipal em patamar superior ao do Governador do Estado do Maranhão, cuja remuneração atual é de R\$ 33.006,39, sendo superado apenas pelo Prefeito de São Paulo entre as capitais do país, conforme comparativo constante da inicial.

Aduz, ademais, que tal incremento, além de abrupto, importará repercussão financeira direta e indireta na ordem de R\$ 28.851.409,37 (vinte e oito milhões, oitocentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e nove reais e trinta e sete centavos) anuais, com potencial de comprometer a estabilidade fiscal do Município e, por decorrência, a regularidade da prestação de serviços públicos essenciais, especialmente em setores como saúde, educação e infraestrutura urbana.

Dando prosseguimento à análise sob o prisma do princípio da proporcionalidade, na tripla dimensão consolidada pela doutrina e acolhida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), passo à apreciação da razoabilidade da norma à luz do caso concreto.



DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

A adequação consiste em verificar se o meio escolhido pelo legislador é idôneo para atingir o fim pretendido. No presente caso, a finalidade legítima da norma é reestruturar o teto remuneratório do funcionalismo público municipal de São Luís, após a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 001/2016, que vinculava tal teto ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

A norma impugnada, portanto, visa restabelecer um parâmetro normativo legítimo, tendo como referência o subsídio do Prefeito Municipal, como determina o art. 37, XI, da Constituição Federal. Tal solução é juridicamente adequada para alcançar o fim visado, corrigindo a lacuna normativa aberta pela decisão proferida em controle concentrado, em que esta Egrégia Corte não modulou os efeitos de sua decisão, e evitando impactos negativos como a evasão de quadros técnicos qualificados e a instabilidade dos planos de carreira.

A necessidade, por sua vez, exige a verificação de que não haveria outro meio igualmente eficaz, mas menos oneroso, para atingir o mesmo resultado. Diante da impossibilidade de manutenção do subteto anteriormente vinculado ao subsídio dos desembargadores, e sendo vedada a criação de novo subteto mediante emenda à Lei Orgânica, conforme decidido por este Egrégio Tribunal, com trânsito em julgado em 02.08.2024 (ID 38065353), não restava alternativa senão o reajuste direto do subsídio do Prefeito. Não custa rememorar o julgado, do qual replico a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS. PROMULGAÇÃO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL. TETO REMUNERATÓRIO. SERVIDORES MUNICIPAIS AO SUBSÍDIO DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. IMPOSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 37, XI, DA CF. AÇÃO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. I - A Emenda impugnada é incompatível com a ordem constitucional vigente, porque a Constituição Federal (art. 37, XI) tratou de estipular a previsão de uma única regra: o subsídio do Prefeito Municipal como limite máximo de remuneração e subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes dos Municípios. II - Violação aos arts. 37, XI da Constituição Federal de observância obrigatória pelos municípios. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, de acordo com o parecer ministerial. (TJMA, ADI 0814400-64.2022.8.10.0000, Rel. Des. Antônio Guerreiro Júnior, Órgão Especial, julgado na sessão virtual realizada de 22 a 29 de maio de 2024).

Importante registrar que o valor estipulado — R\$ 38.000,00 — não excede o teto anterior (R\$ 41.845,49), revelando-se inferior à prática até então vigente. Ademais, conforme bem demonstrado nos autos pelas informações prestadas pela Câmara Municipal (ID 44724926) e pelo estudo de impacto orçamentário (ID 44724931), tal valor foi estabelecido com base em projeções orçamentárias que não foram elididas pelo requerente.

Por fim, impõe-se avaliar a proporcionalidade em sentido estrito, isto é, a relação entre o sacrifício imposto e o benefício alcançado. A medida legislativa, longe de representar um aumento arbitrário, promove a reorganização remuneratória dentro de uma lógica fiscalmente prudente, respeitando os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ao mesmo tempo, protegendo a continuidade dos serviços públicos essenciais mediante a manutenção de quadros técnicos qualificados.

Convém salientar, ademais, que a Lei Municipal nº 7.729/2025 não implicou em aumento direto e automático da remuneração de qualquer servidor público específico, limitando-se, em sua literalidade e efeito



DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

jurídico imediato, à fixação do novo subsídio do Chefe do Poder Executivo Municipal. Trata-se de norma com efeitos estruturais e indeterminados, que apenas redefine o teto geral de vencimentos do funcionalismo municipal, nos termos do art. 37, XI, da Constituição Federal.

Com efeito, o impacto orçamentário projetado, ainda que expresso em cifra nominal elevada, é inferior à despesa anteriormente suportada pelo Município quando vigente o teto vinculado ao TJMA, como já assentado nos autos. O estudo técnico aponta, inclusive, redução percentual das despesas com pessoal, demonstrando que o subsídio ora fixado, além de juridicamente legítimo, é financeiramente sustentável.

Assim, não se verifica desproporcionalidade, tampouco irrazoabilidade manifesta.

Sobreleva destacar, ainda, que, embora se reconheça tratar-se de incremento significativo, considerando-se o dado isolado da majoração de R\$ 25.000,00 para R\$ 38.000,00, o qual, inclusive, supera o atual subsídio do Governador do Estado do Maranhão, como bem destaca o autor da ação, não se pode concluir, por esse simples comparativo, pela inconstitucionalidade da norma.

Em primeiro lugar, a própria Constituição Federal, ao estabelecer o teto remuneratório do funcionalismo público municipal, elegeu como limite o subsídio do Prefeito Municipal, nos termos do art. 37, XI, da Carta da República, e não o subsídio do Governador do Estado. Essa escolha normativa reflete a autonomia dos entes federativos, vedando-se a submissão hierárquica entre eles, como decorre do art. 18, caput, da Constituição Federal. Portanto, a eventual superação do subsídio do Governador por parte do Prefeito, embora politicamente sensível, não constitui afronta jurídica à ordem constitucional.

Em segundo lugar, ainda que se admita a aplicação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e da economicidade para coibir abusos em municípios de pequeno porte, com baixa arrecadação e estrutura funcional diminuta, não é o caso dos autos. Como amplamente debatido em linhas anteriores, a norma em exame foi acompanhada de estudo de impacto financeiro abrangente, que demonstrou a compatibilidade do novo subsídio com a realidade fiscal local, inclusive apontando redução no dispêndio total com pessoal quando comparado ao modelo anterior.

Importa ressaltar, com vistas a enriquecer o debate, que não se sustenta a alegação de afronta ao princípio da moralidade administrativa, ainda que sutilmente evocada em razão do aumento do subsídio do Chefe do Executivo, porquanto este princípio consiste na instituição, através de lei, de vantagem remuneratória, benesses ou privilégios que não se compatibilizam com os demais princípios constitucionais republicano da igualdade e da impessoalidade, por configurar-se tratamento diferenciado e privilegiado, sem fundamento jurídico ou fator de discrimen razoável, o que, como venho justificando, nem de longe ocorreu no presente caso. Neste sentido: STF, ADPF 985 SP, Rel. Ministro NUNES MARQUES Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 21 a 28 de junho de 2024, lavrado em 01/07/2024, PJe 09/08/2024.

Por fim — e não menos relevante —, cumpre destacar que a própria Lei nº 7.729/2025, em seu art. 1º, §3º, prevê expressamente que “é facultado ao Prefeito, por ato próprio, renunciar total ou parcialmente ao valor do subsídio, o que, após oficializado, resultará na doação aos cofres públicos da parcela não embolsada”. Ou seja, a norma reconhece e instrumentaliza a autodeterminação da autoridade titular do subsídio, permitindo-lhe, diante de juízo próprio de conveniência ou adequação, renunciar total ou parcialmente ao montante fixado, sem que isso comprometa o valor estipulado como teto legal para os fins do art. 37, XI, da Constituição Federal.

Por todo o conjunto argumentativo exposto, não se encontra presente o requisito do *fumus boni iuris*. A pretensão deduzida na exordial, assim, carece da plausibilidade jurídica mínima exigida para justificar a



DOCUMENTO DIVULGADO PELO SITE DIREITO E ORDEM

suspensão cautelar da eficácia de norma presumivelmente legítima e regularmente promulgada pelo Poder Legislativo local.

Do periculum in mora

No que se refere ao segundo requisito exigido para a concessão da medida cautelar, tampouco resta configurado o periculum in mora. A norma impugnada não representa uma inovação abrupta no ordenamento jurídico municipal, tampouco institui um padrão remuneratório fora da realidade do município de São Luís. Ao contrário, como demonstrado nos autos, a Lei Municipal nº 7.729/2025 substituiu subteto anteriormente em vigor declarado inconstitucional por um valor inferior, compatível com a estrutura administrativa do Município e com os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, não há risco iminente ou concreto de colapso fiscal, tampouco prejuízo sensível à coletividade que possa justificar a sustação da eficácia da norma por meio de tutela de urgência. Trata-se de norma de caráter estrutural, abstrato e geral, cujos efeitos são passíveis de controle definitivo no julgamento de mérito, caso venha a ser reconhecida sua eventual inconstitucionalidade, não havendo justificativa para o deferimento de medida excepcional como a suspensão liminar de sua eficácia.

Conclusão

Ante o exposto, voto pelo INDEFERIMENTO do pedido de concessão de medida cautelar formulado na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0809956-80.2025.8.10.0000, proposta pelo Prefeito do Município de São Luís contra a Lei Municipal nº 7.729/2025.

Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, em São Luís/MA, sessão de julgamento do Órgão Especial realizada no dia 21.05.2025.

Desembargador JAMIL DE MIRANDA GEDEON NETO

Relator

Impresso por: 529.126.553-15 - ALEX FERREIRA BORGALHO
Em: 03/06/2025 - 07:01:29

