



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO

Direta de Inconstitucionalidade Processo nº 2058279-37.2026.8.26.0000

Relator(a): **FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA**

Órgão Julgador: **Órgão Especial**

Vistos.

Trata-se de pedido de reconsideração da decisão liminar proferida nos autos da ação direta de constitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Santo André (processo n.º 2058279-37.2026.8.26.0000), pedido de reconsideração este formulado pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André, aduzindo, em síntese: **a)** que a Câmara Municipal passou a contar com 27 parlamentares a partir de 2025, incrementando suas despesas em aproximadamente 30%, e que, desde 2021, os repasses ao Instituto de Previdência de Santo André (IPSA) foram incorporados ao seu orçamento, reduzindo progressivamente sua capacidade financeira, o que forçou a Câmara a celebrar Termo de Acordo de Parcelamento de Débitos com o IPSA sendo que o Executivo, ao elaborar o orçamento de 2026, reduziu unilateralmente a dotação destinada ao Legislativo para R\$ 116.500.000,00, valor inferior ao pleiteado de R\$ 125.265.000,00 e ao teto constitucional de R\$ 127.021.544,26 (4,5% do orçamento realizado no ano anterior), repetindo a conduta já verificada em 2025; **b)** que a ausência de repasse adequado já está causando dano concreto e imediato ao funcionamento do Legislativo, conforme notas técnicas da Gerência de Orçamento e Finanças (fls. 1314-1321,1322/1329), as quais



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

apontam que a ausência de repasse adequado em 2026 já está comprometendo empenhos de contratos essenciais e a possibilidade de honrar com os repasses ao IPSA, configurando risco real de paralisação das atividades parlamentares e de prejuízo ao pagamento das aposentadorias dos servidores municipais; **c)** aponta especificamente que, na sua ótica “(...) *a retirada abrupta de dotações do orçamento da Câmara Municipal gera EXTERNALIDADES NEGATIVAS SISTÊMICAS, capazes de prejudicar a continuidade dos contratos do Legislativo e a própria essência das atividades parlamentares, com prejuízos ao regime democrático. Por outro lado, os valores em disputa compõem apenas 0,17% do orçamento total da Prefeitura (fls. 1314-1321), sendo, assim, insuscetíveis de causar gravame à gestão do Executivo municipal, caso sejam assegurados à Câmara. 20. Cabe lembrar que, conforme exposto na decisão liminar (fl. 547), 75% das verbas retiradas do Poder Executivo referiam-se à Secretaria de Comunicação da Prefeitura. Como 2026 é notoriamente um ano de eleições gerais, sequer há necessidade de gastos com propaganda no ano corrente, por iminente vedação da legislação eleitoral. 21. Assim, o remanejamento realizado pela Câmara envolveu gastos que não são prioritários e encontram, na verdade, severas restrições legais em ano eleitoral.*” (fls. 1371/1372); **d)** a Emenda Modificativa n.º 02 à LOA 2026 foi aprovada em estrita conformidade com o § 1.º do art. 175 da Constituição do Estado de São Paulo, pois indicou expressamente os recursos necessários mediante anulação de dotações genéricas da Secretaria de Administração e sobre ações da Secretaria de Comunicação, categorias não vedadas pelo dispositivo constitucional (alíneas do § 1º do art. 175 da CESP). Aduz, ainda, ser “(...) *frágil apontar que a anulação da despesa representaria o risco de rompimento de contrato. Em rigor, a anulação de R\$*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2.000.000,00, feita pela Câmara, recaiu sobre dotação total de R\$ 368.059.000,00, conforme detalhado em nota técnica (fls. 1314-1321), portanto é impossível, pela observação do que ordinariamente acontece (CPC, art. 375), que não restem recursos, na mesma dotação, para atender ao contrato – que sequer foi detalhado nos autos, a propósito, ônus que incumbia ao autor da demanda” (fls. 1375); e) que os valores objeto da emenda representam apenas 0,17% do orçamento total da Prefeitura, de sorte que o Poder Executivo pode utilizar recursos de outras dotações para cobrir supostos contratos afetados; f) a realização de emenda parlamentar ao projeto de lei orçamentária da forma como prevista na legislação de regência não viola por si só a iniciativa privativa do Prefeito ou à separação dos poderes, sendo impertinente a invocação do Tema 686 da Repercussão Geral¹, e que o Supremo Tribunal Federal na sua ótica tem censurado o procedimento de Chefes do Poder Executivo que se imiscuem nos percentuais assegurados aos outros Poderes e aos órgãos constitucionalmente autônomos tal como se deu na ADI 5.287 (fls. 1377/1378). Conclui que “(...) a emenda parlamentar ora examinada foi uma forma de a Câmara preservar sua própria participação no orçamento, garantida pelo art. 29-A, IV, da CRFB – autêntico exercício do DIREITO DE RESISTÊNCIA DO PARLAMENTO. Em rigor, o Legislativo conduziu-se de modo a garantir a força normativa da Constituição, não podendo ser punido por observar o texto constitucional” (fls. 1378); g) não houve “redefinição substancial da política orçamentária e da prioridade na alocação dos recursos”, pois, conforme nota técnica (fls.

¹ I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1314-1321), os valores em disputa compõem apenas 0,17% do orçamento total da Prefeitura, sendo, assim, insuscetíveis de causar gravame à gestão do Executivo municipal, ainda que aplicados pelo Legislativo. Não há que se falar em “engessamento” do Executivo, pois o Prefeito pode remanejar dotações em um orçamento total de R\$ 5.657.062.000,00 (cinco bilhões, seiscentos e cinquenta e sete milhões e sessenta e dois mil reais), enquanto a Câmara tem um limite, imposto pelo art. 29-A, IV, da Constituição da República, no valor de R\$ 127.021.544,26 (cento de vinte e sete milhões, vinte e um mil e quinhentos e quarenta e quatro reais e vinte e seis centavos), de sorte que há o risco concreto e imediato de engessamento do Poder Legislativo e não do Poder Executivo; **h)** não há plausibilidade do direito invocado pelo Prefeito e há “*periculum in mora*” reverso, eis que conforme a nota técnica elaborada pela Gerência de Orçamento e Finanças da Câmara (fls. 1314-1321) diversos contratos essenciais ao funcionamento da Casa foram empenhados apenas parcialmente tais como o fornecimento de vale-refeição (com cobertura orçamentária apenas até maio de 2026), o sistema de gestão integrada (até maio de 2026), os serviços de segurança e monitoramento (até setembro de 2026) e a locação de veículos (até março de 2026). Aponta, ainda, que a manutenção da liminar permite ao Executivo executar as dotações liberadas durante o trâmite da ação, esvaziando o objeto da lide e inviabilizando futuro repasse à Câmara, ao passo que, em caso de procedência da ação, o Prefeito poderá compensar os valores nos duodécimos mensais, sem qualquer prejuízo irreversível.

Requer que “(...) a decisão liminar seja reconsiderada, a fim de revogar a tutela provisória anteriormente concedida ao Chefe do Executivo.” (fls. 1381).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

É o breve relatório.

1. Verifico em análise perfunctória que, em princípio, há pertinência no arrazoado da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Santo André, notadamente quanto à potencial repercussão decorrente da inobservância das alterações de dotação introduzidas na Emenda Modificativa nº 02 à Lei Municipal nº 10.925, de 19 de dezembro de 2025 (LOA da Municipalidade de Santo André).

Não se desconhece dos argumentos invocados quando do pleito liminar efetuada pelo Prefeito do Município de Santo André, notadamente as plausíveis teses de que a emenda em questão possivelmente se deu em contrariedade à disciplina dos artigos 174 e 175 da Constituição Estadual, redefinindo substancialmente a política orçamentária e a prioridade na alocação dos recursos, e notadamente das alíneas do art. 175, §1º, 3, segundo as quais as emendas se prestam à correção de erros ou omissões, e devem se relacionar aos dispositivos do texto do projeto de Lei, não podem criar um tema ou uma dotação inteiramente nova.

Ocorre, contudo, que a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André em peça elaborada por sua Procuradoria legislativa, e munida de vários elementos informativos, dentre os quais destaca-se a “*NOTA TÉCNICA Nº 01/2026 – CORPO TÉCNICO DA GERÊNCIA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS*” (fls. 1315/1321) apresenta argumentos de que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a suspensão da Emenda Modificativa nº 02 à Lei Municipal nº 10.925/2025 ocasionará o colapso das atividades daquela Casa de Leis, pois diversas atividades essenciais como as de segurança e monitoramento, transporte e os vales-refeições dos servidores estarão com empenhos parciais que cessariam em meados deste ano, bem como potencialmente restaria prejudicada a possibilidade de adimplemento do parcelamento de débitos e as contribuições mensais ao Instituto de Previdência de Santo André (IPSA).

Pondero, ainda, que como apontado nestas razões de pedido de reconsideração, na inicial da presente direta de constitucionalidade o Prefeito Municipal não questiona que o Poder Legislativo estaria a aviltar o limite constitucional de seu orçamento, ainda que mantidas as dotações das emendas ora questionadas.

É também plausível a narrativa da Mesa Diretora de que há uma margem de atuação maior por parte do Poder Executivo com seu orçamento (estimado em R\$ 5.657.062.000,00 – fls. 757), substancialmente superior àquele do Poder Legislativo, que inicialmente havia pleiteado repasse do percentual de 4,4% que importa em R\$ 124.386.000,00 (fls. 753), mas cuja despesa aprovada foi de R\$ 116.500.000,00 (fls. 758), o que permite à Prefeitura uma maior flexibilidade em redirecionar dotações para cobrir eventuais contratos em curso relativos às deduções promovidas pela emenda em questão.

Em princípio e em tese também aparenta plausível a afirmação de que a iminente cessação de serviços essenciais causaria



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

prejuízos de difícil reparação à ora peticionante, ao passo que caso venha a ser reconhecida a procedência da presente direta de constitucionalidade, é possível ao Prefeito descontar os valores considerados indevidos, das emendas questionadas dos duodécimos subsequentes devidos à Câmara Municipal.

Por fim pondero que não se pode ignorar, no exame da controvérsia, as diretrizes hermenêuticas impostas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, notadamente após as inovações trazidas pela Lei Federal n.º 13.655/2018, que incorporaram ao ordenamento jurídico brasileiro um conjunto de balizas voltadas à responsabilização e ao controle da atividade estatal.

Nos termos do art. 20 da LINDB, "*nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*", o que impõe ao julgador o dever de avaliar concretamente os efeitos que sua decisão produzirá no mundo dos fatos.

Por sua vez, o art. 22 do mesmo diploma determina que, "*na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*", reconhecendo, assim, que o administrador público atua em um ambiente de recursos escassos, demandas concorrentes e condicionantes legais e financeiras que frequentemente limitam sua margem de atuação, não sendo legítimo exigir-lhe conduta abstraída dessas contingências.

No caso vertente, tais preceitos assumem particular relevância,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pois é plausível que a suspensão liminar dos efeitos da emenda parlamentar potencialmente produz consequências práticas imediatas e graves sobre o funcionamento do Poder Legislativo Municipal — afetando contratos essenciais já em curso, o equilíbrio atuarial do instituto de previdência e a própria continuidade da atividade parlamentar.

2. Diante do apresentado, **defiro o presente pedido de reconsideração**, revogando-se, nesta oportunidade, a liminar que havia sido concedida às fls. 545/554, até o julgamento da presente.

3. Tendo em vista a excepcionalidade do caso concreto e o deferimento do pedido de reconsideração nesta oportunidade, encaminhe-se à mesa do Colendo Órgão Especial para ratificação do aqui decidido, nos termos da Portaria 10.665/2025.

4. Dê-se cumprimento aos itens 3 a 6 de fls. 554.

INT.

São Paulo, 26 de março de 2026.

FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA
Relatora