



**TJMA**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO  
PLANTÃO JUDICIÁRIO DE 2º GRAU

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0804264-66.2026.8.10.0000

AGRAVANTE: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS

PROCURADOR: TIAGO DE PAIVA TEIXEIRA CUSTODIO

AGRAVADO: MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

PLANTONISTA: DESEMBARGADORA MARIA DA GRAÇA PERES SOARES AMORIM

## **DECISÃO**

-

### **I – BREVE SÍNTESE DO ATUAL PANORAMA PROCESSUAL**

Autos formalizados no sistema PJe às 18h40min, durante o plantão judiciário de 2º Grau do dia 07 de fevereiro de 2026.

O presente recurso interposto pela Câmara Municipal de São Luís volta-se contra decisão interlocutória proferido pelo Juízo da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís, nos autos da Ação Civil Pública nº 0808137-71.2026.8.10.0001, ajuizada pelo Município de São Luís, cuja postulada tutela de urgência foi acolhida para suprir os efeitos de uma alegada mora legislativa na apreciação de leis orçamentárias.

Conforme se extrai dos autos de origem e das peças que instruem este agravo, o Município de São Luís, na qualidade de autor, narra ter encaminhado à Câmara Municipal, em 29 de agosto de 2025, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2026) e o Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA 2026-2029). Sustenta que, transcorridos mais de cinco meses, as proposições não foram submetidas à votação, o que resultou na ausência de lei orçamentária para o exercício de 2026.

Essa situação, segundo o Município, forçou a administração a operar sob o regime de execução provisória por duodécimos, mecanismo que se revelou insuficiente



para a gestão pública, gerando uma série de impactos negativos em serviços essenciais. Dentre os prejuízos elencados, destacam-se: (i) A inviabilidade de implementação do reajuste salarial do magistério, aprovado por lei em 03 de fevereiro de 2026, por ausência de dotação orçamentária específica; (ii) A paralisação de recursos provenientes do Novo PAC destinados à construção de Unidades Básicas de Saúde; (iii) O comprometimento de obras de infraestrutura de grande porte, como o Elevado da Forquilha e o Hospital da Cidade; (iv) O risco iminente de colapso na folha de pagamento de fevereiro de 2026, cujo processamento técnico possuía como data-limite o dia 09 de fevereiro de 2026, conforme atestado pela Secretaria Municipal de Administração (SEMAD).

Diante desse quadro, o Juízo de primeiro grau, em decisão proferida às 17:02h de 06 de fevereiro de 2026 (sexta-feira), deferiu a tutela de urgência para: 1. Autorizar o Poder Executivo a aplicar, de imediato e em caráter provisório, o disposto no art. 4º do PLOA 2026, permitindo a abertura de créditos adicionais suplementares para a manutenção de serviços essenciais; 2. Autorizar a imediata implantação do reajuste de vencimentos dos profissionais do magistério, com processamento na folha de fevereiro; 3. Determinar ao Presidente da Câmara Municipal que submeta o PLOA 2026 e o PPA 2026-2029 à votação na primeira sessão subsequente, e que suspenda a tramitação de qualquer outra proposição legislativa até a conclusão da deliberação orçamentária; 4. Fixar multa diária pessoal ao Presidente da Câmara no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em caso de descumprimento.

Inconformada, a Câmara Municipal de São Luís interpôs o presente agravo de instrumento, distribuído em regime de plantão judiciário.

Em suas razões, a Agravante defende, preliminarmente, a competência do plantão para apreciar a matéria, dada a urgência e o risco de dano irreparável.

No mérito, argumenta que a decisão agravada representa uma violação manifesta ao princípio da separação dos poderes, constituindo indevida interferência judicial em matéria *interna corporis* do Poder Legislativo. Sustenta que o processo legislativo seguia seu curso regular e que a autorização para aplicar dispositivo de projeto de lei não aprovado é inconstitucional. Aduz, ainda, que o regime de duodécimos é o mecanismo legalmente previsto para a situação e que a multa imposta é abusiva e desproporcional, pois se dirige ao patrimônio pessoal do gestor por ato que depende de deliberação colegiada.

Requer, por fim, a concessão de efeito suspensivo para sobrestar



integralmente os efeitos da decisão e, no mérito, a sua reforma.

É o relatório pormenorizado. Passo a decidir.

## II – PREAMBULARMENTE: DA COMPETÊNCIA DO PLANTÃO JUDICIÁRIO

A análise da admissibilidade do recurso em regime de plantão é medida que se impõe. O Regimento Interno deste Tribunal de Justiça (RITJMA), em seu art. 22, VIII, e § 1º, autoriza a apreciação de medidas cíveis de natureza cautelar ou premente quando a demora puder resultar em grave prejuízo ou de difícil reparação. Especificamente, o inciso VIII refere-se a *“medida cautelar, de natureza cível ou criminal, que não possa ser realizada no horário normal de expediente ou de caso em que da demora possa resultar risco de grave prejuízo ou de difícil reparação”*. O parágrafo primeiro, por sua vez, estabelece que *“verificada urgência que imponha atendimento fora do expediente forense, poderá o desembargador de plantão apreciar, em caráter excepcional, tutelas ou medidas prementes, mesmo fora das hipóteses enumeradas no caput deste artigo”*.

A situação dos autos enquadra-se perfeitamente nessa dupla hipótese de competência. Primeiramente, a decisão foi proferida ao final do expediente forense de uma sexta-feira (17:02h), com determinações de cumprimento imediato e prazos fatais que se esgotariam no primeiro dia útil subsequente (09 de fevereiro de 2026). A espera pelo expediente ordinário tornaria a análise recursal inócua, pois os eventos determinantes já teriam ocorrido. Não se trata de mera conveniência processual, mas de impossibilidade prática de apreciação em horário normal, o que justifica plenamente a cognição em plantão.

Secundariamente, a Agravante demonstrou, de forma inequívoca, que poucas horas após a decisão de primeiro grau — especificamente por volta das 20:00h do mesmo dia — o Poder Executivo editou uma série de decretos de abertura de créditos suplementares que somam mais de R\$ 111.000.000,00 (cento e onze milhões de reais), todos expressamente fundamentados na liminar concedida. Esse fato caracteriza um risco concreto e iminente de consolidação de situação fática de difícil reversão. Os atos administrativos já foram praticados, as dotações já foram remanipuladas, as despesas já começam a ser executadas. A reversão desses atos, caso a decisão fosse



posteriormente reformada, seria materialmente impossível ou demandaria operações administrativas e financeiras de extrema complexidade, com potencial para gerar caos na administração pública.

Além disso, a multa pessoal diária de R\$ 10.000,00 imposta ao Presidente da Câmara configura um dano progressivo e contínuo, que se renova a cada dia que passa. Esse tipo de sanção, quando em curso, caracteriza precisamente o tipo de “grave prejuízo” que justifica a apreciação em plantão, pois cada dia que passa sem apreciação do recurso resulta em novo prejuízo patrimonial ao agente público.

Portanto, reconheço, com fundamento nos artigos 22, VIII e § 1º do RITJMA, a competência deste juízo plantonista para apreciar o presente agravo de instrumento.

### III - DOS PREMENTES FUNDAMENTOS DECISÓRIOS

#### 3.1. A Pétreia Separação dos Poderes como Ponto Constitucional Fundamental

A argumentação da Agravante sobre a violação ao princípio da separação dos poderes repousa em pétreo fundamento constitucional de primeira magnitude. O art. 2º da Constituição Federal estabelece que “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”. Esse princípio não é mera formalidade procedimental, mas estrutura fundamental do Estado Democrático de Direito, consagrado também no art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna.

Como bem ditou o saudoso constitucionalista José Afonso da Silva, “os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa ne o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo) para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro” (Curso de Direito Constitucional Positivo. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.111).



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada em diversas decisões, reconhece que a separação dos poderes impõe limites significativos à intervenção do Judiciário no processo legislativo. Em decisões sobre controle de constitucionalidade, a Corte Suprema tem reiteradamente afirmado que o Judiciário não pode substituir a deliberação legislativa por decisão judicial, mesmo quando diante de omissões legislativas manifestamente inconstitucionais.

O ministro Luiz Fux é um dos que faz o alerta de que *“diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento”* (STF. ADI 5468, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30.06.2016).

Nesse contexto, a decisão de primeiro grau, no ponto específico onde determina que o Presidente da Câmara *“suspenda a tramitação de qualquer outra proposição legislativa até a conclusão da deliberação orçamentária”*, ultrapassa os limites constitucionalmente admissíveis de intervenção. Essa determinação não apenas compele a votação de matérias específicas (o que poderia ser justificável em caso de omissão prolongada), mas vai além: interfere na organização interna da pauta legislativa, substituindo a deliberação política do Legislativo pela decisão judicial.

No mesmo prisma, a Câmara Municipal, como órgão representativo da população de São Luís, possui o direito constitucional de organizar sua própria pauta legislativa, de estabelecer prioridades entre as matérias a serem votadas, de deliberar sobre a ordem e o cronograma das proposições. Essa é uma expressão direta da autonomia legislativa, protegida pelo princípio da separação dos poderes. Quando o Judiciário determina que *“nenhuma outra proposição”* possa tramitar enquanto o orçamento não for votado, está substituindo essa deliberação política pela sua própria decisão, o que configura nociva violação ao princípio constitucional.

Além disso, impende notar que a ordem de votação do orçamento é diferente da ordem de suspensão de toda a pauta. A primeira compele a deliberação sobre matéria específica, respeitando a autonomia legislativa (a Câmara permanece livre para aprovar, rejeitar ou emendar). A segunda substitui a deliberação política sobre prioridades legislativas, o que é constitucionalmente indevido.



### 3.2. A Reconhecida Suficiência Legal do Regime de Duodécimos

A Agravante argumenta, com considerável plausibilidade jurídica, que o regime de duodécimos é o mecanismo legalmente previsto para a situação de ausência de orçamento aprovado. Esse argumento possui fundamento no art. 30 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e em disposições constitucionais que reconhecem a possibilidade de execução orçamentária provisória.

O regime de duodécimos não é uma solução precária ou inadequada do ponto de vista legal. Ao contrário, é previsão legal específica que reconhece a possibilidade de continuidade administrativa mesmo na ausência de orçamento aprovado. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seus artigos 42 e 43, também contempla a execução provisória de orçamento, estabelecendo limites e condições para essa execução.

Contudo, é necessário reconhecer que, embora legalmente previsto, o regime de duodécimos é insuficiente para a gestão plena de uma administração pública complexa, como incontroversamente é o caso do município de São Luís. Isso não é mera opinião, mas constatação técnica documentada nos autos.

Senão vejamos.

O Ofício nº 58/2026 da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e o Ofício nº 217/2026 da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD) atestam, de forma específica e pormenorizada, que: (i) Recursos federais do Novo PAC para construção de Unidades Básicas de Saúde não podem ser executados sob regime de duodécimos, pois exigem aprovação de orçamento específico; (ii) Obras de infraestrutura de grande porte (Elevado da Forquilha, Hospital da Cidade) não podem ser iniciadas ou continuadas sob regime provisório; (iii) O reajuste salarial do magistério, aprovado em 03 de fevereiro de 2026, não possui dotação orçamentária sob regime de duodécimos; (iv) O processamento da folha de pagamento de fevereiro depende de suplementação orçamentária que não é possível sob regime de duodécimos.

Esses não são argumentos genéricos ou especulativos. São constatações técnicas de órgãos da própria administração municipal, com credibilidade institucional, competência especializada e responsabilidade funcional. O Ofício da SEMAD, em particular, estabelece data-limite improrrogável (09 de fevereiro de 2026) para o



processamento da folha, o que caracteriza urgência temporal concreta, não hipotética.

Portanto, embora o regime de duodécimos seja legalmente previsto e teoricamente suficiente para a continuidade administrativa ordinária, a documentação técnica nos autos demonstra que, na situação específica de São Luís, ele se revelou insuficiente para a gestão de direitos fundamentais (saúde, educação, dignidade humana).

### **3.3. Análise Específica Para Extração Decisória Proporcional ao Caso**

A análise de proporcionalidade é essencial para avaliar a constitucionalidade de medidas judiciais que interferem em direitos de outros Poderes. O princípio da proporcionalidade, consolidado na jurisprudência constitucional, exige que qualquer medida restritiva de direitos seja: (a) adequada ao fim perseguido; (b) necessária (não existindo meio menos invasivo); e (c) proporcional em sentido estrito (o benefício obtido supera o sacrifício imposto).

Quanto à Suspensão de Toda a Pauta Legislativa, entendemos que tal medida falha no teste de proporcionalidade em sentido estrito. Decerto, todavia, que o mecanismo é adequado ao fim perseguido (compelir a votação do orçamento pelo legislativo municipal) e pode ser considerado necessário (não há outro meio tão eficaz).

Sucedede que esse atalhamento falha na proporcionalidade em sentido estrito, pois o sacrifício imposto ao ordenamento jurídico (suspensão completa da autonomia legislativa) é desproporcional ao benefício obtido (votação do orçamento).

A Câmara Municipal pode votar o orçamento sem suspender sua pauta ordinária. Não há incompatibilidade lógica ou prática entre votar matérias orçamentárias e votar outras proposições legislativas. A suspensão de toda a pauta não é necessária para garantir a votação do orçamento; é apenas mais eficaz como medida coercitiva. Mas eficácia coercitiva não justifica o sacrifício de um cristalino direito constitucional, isto é, a autonomia legislativa.

Demais disso, a suspensão de toda a pauta pode prejudicar direitos fundamentais que dependem de legislação ordinária. Por exemplo, se houvesse proposição legislativa sobre direitos das mulheres, proteção de minorias, ou outras



matérias de direitos fundamentais, a suspensão de toda a pauta impediria sua votação, causando prejuízo a direitos constitucionalmente protegidos.

### 3.4. Conclusão pela fumaça do razoável direito em questão

A análise acima demonstra que a Agravante possui argumentos jurídicos relevantes e plausíveis sobre a violação ao princípio da separação dos poderes e a desproporcionalidade das medidas impostas. Esses argumentos não são meramente especulativos ou infundado, eis que repousam em princípios constitucionais consolidados.

Todavia, também é necessário reconhecer que a questão é genuinamente controvertida. Há argumentos relevantes do outro lado, particularmente sobre a omissão legislativa inconstitucional e a necessidade de proteger direitos fundamentais. Não há probabilidade evidente de provimento do recurso, nem há certeza de improvimento.

Essa genuína controvérsia sobre questão constitucional fundamental justifica, por si só, a concessão de efeito suspensivo parcial, pois cria dúvida razoável sobre a validade da decisão agravada.

## IV – ANÁLISE DO PERICULUM IN MORA BILATERAL PARA CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO

De partida, inobstante seja comezinha premissa processualística, há de se realçar que, nos termos do art. 1.019, I, do Código de Processo Civil, a concessão de efeito suspensivo ao agravo de instrumento está condicionada à demonstração simultânea de dois requisitos: (a) a probabilidade de provimento do recurso (*fumus boni iuris*), o que já restou evidenciado nas assertivas acima, e (b) o risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação (*periculum in mora*).

O *periculum in mora* (risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação) é elemento essencial para a concessão de efeito suspensivo. Neste caso, os efeitos do perigo da demora são bilaterais e evidentes.





#### **4.1. Dano Potencial para a Câmara Municipal (Agravante)**

Para a Câmara Municipal, a manutenção integral dos efeitos da decisão agravada resulta em danos graves e de difícil reparação.

Primeiramente em razão da consolidação de atos administrativos de vultoso impacto financeiro. Os decretos de abertura de créditos suplementares (R\$ 111 milhões) já foram editados em tempo recorde, as dotações já foram remanipuladas, as despesas já começam a ser executadas. A reversão desses atos é materialmente impossível ou demanda operações administrativas e financeiras de extrema complexidade, sobretudo se projetar a hipótese de que servidores já foram pagos com base nessas dotações, fornecedores já iniciaram execução de contratos, obras já foram iniciadas. Reverter tudo isso causaria caos administrativo e financeiro.

Em seguida, a consolidação de precedente institucional em face de decisão que interfere na autonomia legislativa, se mantida e não revista, cria precedente que pode orientar futuras decisões. Isso afeta a separação dos poderes não apenas neste caso, mas em futuras controvérsias entre Poderes.

Por último, a interferência na autonomia institucional. A Câmara Municipal, como órgão representativo da população, tem direito constitucional de organizar sua própria estrutura e funcionamento. A interferência judicial nessa autonomia, se consolidada, causa dano institucional duradouro.

#### **4.2. Dano Potencial para o Município (Agravado)**

Por outro lado, acaso se adote uma suspensão integral da decisão também causaria danos graves ao Município.

De início, ficaria o Executivo à mercê da perpetuação da mora legislativa, propositada ou não. A Câmara permaneceria sem pressão para votar o orçamento, e a situação de uma inadmissível paralisia administrativa continuaria indefinidamente.

Segundamente, a inviabilidade de implementar reajuste salarial. O reajuste



do magistério, por exemplo, aprovado em 03 de fevereiro de 2026, não poderia ser implementado, frustrando a legítima expectativa de milhares de servidores.

Como terceiro risco, citamos o colapso na folha de pagamento, porquanto o prazo fatal de 09 de fevereiro de 2026 para processamento da folha passaria sem solução, causando perspectiva de impossibilidade técnica de pagamento de servidores.

Um quarto risco observado, seriam os possíveis impactos em direitos fundamentais decorrentes da paralisação de recursos para saúde (PAC), educação, infraestrutura e outros serviços essenciais para toda coletividade.

Quinto, dano de natureza alimentar aos servidores públicos que dependem de seus salários para subsistência. A impossibilidade de pagamento causa prejuízo grave e de difícil reparação.

#### **4.3. Conclusão sobre a Bilateralidade do *Periculum in Mora***

Há *periculum in mora* bilateral e evidente. Ambas as partes correm risco de dano grave e de difícil reparação. Essa é uma situação de colisão entre direitos fundamentais: de um lado, a autonomia institucional do Legislativo; do outro, os direitos fundamentais da população (saúde, educação, dignidade humana).

Nessas situações de colisão entre direitos fundamentais, as balizas constitucionais recomendam se adotar solução que busque equilíbrio entre os direitos em conflito, não a aniquilação de um deles. Essa é a razão pela qual o deferimento parcial do efeito suspensivo é a solução mais adequada, de sorte que protegerá simultaneamente: (a) separação dos poderes; (b) continuidade administrativa; (c) direitos fundamentais; e (d) proporcionalidade das medidas.

## **V - DO DISPOSITIVO**

Ante o exposto, com base no poder geral de cautela, nos fundamentos jurídicos acima delineados sobre separação dos poderes, proporcionalidade de sanções e omissão legislativa inconstitucional, **DEFIRO PARCIALMENTE O PEDIDO DE EFEITO**



**SUSPENSIVO** ao presente Agravo de Instrumento para, ***ad referendum do Relator natural***, suspender os efeitos da decisão agravada nos seguintes pontos:

a) A ordem de suspensão da tramitação e votação de qualquer outra proposição legislativa na Câmara Municipal de São Luís, restaurando-se a autonomia legislativa da Câmara para organizar sua própria pauta;

Ficam mantidos, por ora, os comandos nucleares da decisão agravada, notadamente com os seguintes ajustes:

b) A autorização para a aplicação provisória do art. 4º do PLOA 2026 para a abertura de créditos adicionais suplementares ***apenas dos atos já editados e válidos*** enquanto perdurar a omissão legislativa, com a ressalva de que o Município de São Luís deverá utilizar o regime de duodécimos como forma de subsistência orçamentária para os demais serviços e atividades essenciais, conforme disposto no art. 30 da Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Complementar nº 101/2000, garantindo-se a continuidade administrativa e a preservação de direitos fundamentais;

c) A suspensão da edição de novos atos normativos suplementares pelo Município de São Luís que ampliem despesas ou criem obrigações financeiras a partir do prolatar da presente decisão, de modo que serão considerados nulos eventuais atos editados após o presente comando judicial até que o PLOA 2026 seja apreciado e votado pela Câmara Municipal;

d) A preservação integral do reajuste de vencimentos, proventos e pensões dos profissionais do magistério da rede municipal de ensino, conforme autorizado pela sentença de primeira instância, arrimado na Mensagem nº 01/2026, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2026, devendo tal medida ser processada na folha de pagamento do mês de fevereiro de 2026, sem qualquer limitação, contingenciamento ou atraso, sob pena de responsabilização pessoal dos gestores municipais;

e) A determinação para que o PLOA 2026 e o PPA 2026-2029 sejam submetidos à



apreciação e votação do Plenário da Câmara Municipal, no prazo máximo de 04 (quatro) dias, contados da data da ciência da presente decisão, sob pena de multa ao Presidente do Poder Legislativo Municipal no valor diário de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) no que tange especificamente a sua prerrogativa diretiva de pautar a apreciação da matéria orçamentária em destaque, sem prejuízo de reexame aprofundado da matéria pelo eminente desembargador relator a quem o feito será distribuído.

Comunique-se, com a máxima urgência, o Juízo da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís acerca do teor desta decisão para imediato cumprimento.

Intimem-se as partes desta decisão de plantão pelos mecanismos mais céleres de comunicação de atos processuais, inclusive eletrônica, tais como diário de justiça eletrônico, e-mail certificado, sistema de processo eletrônico e correio eletrônico com aviso ou acusação de recebimento.

**Concito, ainda, os representantes máximos das partes envolvidas - o Presidente da Câmara Municipal de São Luís, vereador Paulo Victor Melo Duarte, e o Prefeito de São Luís, senhor Eduardo Salim Braide - a realizarem reunião institucional no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a fim de tratarem sobre a superação dos obstáculos legais para a definitiva apreciação do projeto orçamento municipal, ressaltando-se que direitos fundamentais básicos supridos pelo município de São Luís não poderão ficar reféns de intempéries políticas.**

Após o término do regime de plantão, encaminhem-se os autos à livre distribuição.

Publique-se. Cumpra-se com urgência.

São Luís, data do sistema.

Desembargadora Maria da **Graça Peres Soares Amorim**



Plantonista