



Número: **0804479-07.2021.8.14.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

Última distribuição : **10/06/2021**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
JOSE WILLIAN SIQUEIRA DA FONSECA (AUTOR)	ALANO LUIZ QUEIROZ PINHEIRO (ADVOGADO) TAMARA MONTEIRO DE FIGUEIREDO (ADVOGADO) JOAO BATISTA CABRAL COELHO (ADVOGADO)
Câmara Oriximiná (INTERESSADO)	DANILO COUTO MARQUES (ADVOGADO) ERIKA AUZIER DA SILVA (ADVOGADO)
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
13414279	04/04/2023 14:13	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão
13137480	04/04/2023 14:13	<a href="#">Voto</a>	Voto
13380398	04/04/2023 14:13	<a href="#">Voto</a>	Voto
12892975	04/04/2023 14:13	<a href="#">Relatório</a>	Relatório
12892971	04/04/2023 14:13	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	Voto
12892966	04/04/2023 14:13	<a href="#">Ementa</a>	Ementa



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0804479-07.2021.8.14.0000**

**AUTOR: JOSE WILLIAN SIQUEIRA DA FONSECA**

**INTERESSADO: CÂMARA ORIXIMINÁ**

**RELATOR(A): Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**EMENTA**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI nº 9.379/2021 DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ. PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL. PANDEMIA COVID-19. EFEITOS DA LEI EXAURIDOS. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR POR VIA DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE.**

**1. Ocorre a perda superveniente do interesse de agir na ação direta de inconstitucionalidade quando, pelo decurso do tempo, ocorreu o exaurimento da eficácia da norma. Precedentes do STF.**

**2. No caso, a lei impugnada, promulgada em 2021, instituía o pagamento de quatro parcelas iguais e sucessivas de auxílio emergencial a determinadas categorias enumeradas no anexo da lei, com o escopo de mitigar a situação de vulnerabilidade temporária decorrentes dos impactos sociais e econômicos causados pela pandemia de COVID-19. Efeitos da lei concretizados e exauridos com o pagamento das 04 parcelas do auxílio emergencial.**

**3. Ação Direta prejudicada à unanimidade.”**



Vistos etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, após o Voto da Excelentíssima Senhora Relatora pela improcedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade, do Voto-Vista do Excelentíssimo Senhor Desembargador Constantino Augusto Guerreiro pela procedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade e do Voto-vista do Excelentíssimo Desembargador Ricardo Ferreira Nunes pela perda de objeto, à unanimidade, acompanhar o Voto-Vista proferido pelo Excelentíssimo Desembargador Ricardo Ferreira Nunes, acolhendo a questão prejudicial de mérito de perda de objeto superveniente, face o esgotamento dos efeitos abstratos da norma impugnada.

Relatora para o acórdão a Excelentíssima Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento, que acompanhou o segundo vistor.

Sessão de julgamento realizada em 29 de março de 2023 e presidida pela Excelentíssima Desembargadora Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos (Presidente).

Belém/PA, assinatura na data e hora constantes do registro no sistema.

Desa. Luiza Nadja Guimarães Nascimento

Relatora

## RELATÓRIO

## RELATÓRIO

Trata-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ajuizada pelo [PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ](#) em desfavor da CÂMARA MUNICIPAL DE ORIXIMINA, com pedido de medida cautelar liminar, arguindo a inconstitucionalidade da [Lei Municipal nº 9.379/2021, que instituiu programa de auxílio emergencial no Município destinado a algumas categorias](#)



[profissionais afetadas pela crise da pandemia de COVID-19.](#)

Alega que a inconstitucionalidade decorre de alterações legislativa promovida por emendas parlamentares modificativas que alteraram o projeto original encaminhado pelo Chefe do Executivo Municipal, em relação a alteração da redação originária do art. 3º *caput* e do ANEXO II – Grupo B da Lei Municipal n.º 9.379/2021, pois defende que as emendas modificativas e aditivas ocasionaram elevação do custo dos benefícios estimados no projeto inicial, sem observar que a iniciativa legislativa seria privativa do Executivo, e não teria apresentado estudo de impacto econômico e financeiro, para verificação do equilíbrio necessário entre receitas e despesas, assim como não indicou a fonte de custeio dos acréscimos decorrentes das alterações realizadas no projeto original do Chefe do Executivo Municipal.

Diz que a Emenda Modificativa nº 01/21, alterou o *caput* do art. 3º do Projeto de Lei, elevando o número de parcelas do auxílio emergencial estabelecidas no projeto original de 02 (duas) parcelas, para o número de 04 (quatro) parcelas, o que teria duplicado as despesas inicialmente previstas no projeto encaminhado pelo Chefe do Executivo de forma desarrazoada e desproporcional.

Afirma que as Emendas Aditivas nº 01/2021 e nº 02/2021, incluíram outras 05 (cinco) categorias no rol de beneficiários do Programa, com a alteração do “Anexo II – Grupo B”, do projeto de lei original, o que teria elevado as despesas inicialmente estimadas pelo Executivo, sem indicar a fonte de custeio.

Defende que as emendas do legislativo praticamente duplicaram as despesas inicialmente estipuladas pelo Executivo, em flagrante vício de iniciativa, face o aumento do número de parcelas e inclusão de outras categorias de beneficiários, por isso, teria sido objeto de Veto do Poder Executivo, mas que o Veto foi rejeitado pelo Poder Legislativo, nos termos do Parecer nº 008/2021, emitido pela Comissão de Constituição, Justiça, Legislação e Redação Final, sob a justificativa de que a Emenda Constitucional nº 109/2021 autorizaria as proposições do Poder Legislativo, ensejando a promulgação da lei impugnada na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Assevera que os dispositivos aprovados são prejudiciais ao equilíbrio orçamentário-financeiro da Administração Pública Municipal e violam dispositivos da Constituição do Estado do Pará e da Lei Orgânica do Município de Oriximiná-PA, posto que houve invasão da competência privativa do Chefe do Executivo, em relação a organização administrativa do Município, na forma



estabelecida no art. 105, II, “d”, e da vedação prevista no art. 106, inciso I, da Constituição do Estado do Pará, e por simetria, do art. 63, inciso III, e do art. 64 da Lei Orgânica do Município de Oriximiná.

Afirma que o Legislativo Municipal teria criado obrigação e atribuições aos órgãos vinculados ao Poder Executivo, em especial a Secretária Municipal de Finanças, que teria responsabilidade pela obtenção dos créditos especiais necessários a manutenção do programa de auxílio emergencial, transcrevendo jurisprudência sobre a matéria.

Concluiu assim que o Legislativo avançou sobre matéria relativa à organização e funcionamento da administração pública municipal cuja competência para a respectiva iniciativa legislativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, ensejando afronta ao princípio da separação dos poderes, estabelecido no art. 2.º da CF, e por simetria, do art. 11 da Constituição do Estado do Pará, assim como violação ao estabelecido no art. 106, inciso I, da CF, e no art. 64 da Lei Orgânica do Município.

Diz que houve ingerência na organização e funcionamento da administração pública, face a criação de ônus e custos não estimados pelo Executivo, seja em relação a redação do art. 3.º *caput* da Lei Municipal n.º 9.379/21, que elevou o número de parcelas, como também do seu anexo II – Grupo “B”, que incluiu outras categorias de beneficiários não estimados no projeto original do Executivo.

Sustenta que às despesas do projeto originário somam a importância de R\$ 1.450.000,00 (hum milhão quatrocentos e cinquenta mil reais) decorrentes de anulação de outras dotações orçamentárias do próprio Executivo, que teriam sido prejudicadas, e não pode o Poder Legislativo duplicar essas despesas, sem indicar a fonte financeira dos acréscimos, e apresentar o estudo de impacto orçamentário e financeira.

Defende que não pode ser acolhido [o argumento de que o art. 167-D da CF, incluído pela Emenda Constitucional n.º 109, de 15.03.2021](#), autoriza proposições legislativas, com o intuito do enfrentamento da calamidade, com a dispensa da observância dos mandamentos legais, pois afirma que não pode ser utilizado como uma “*carta branca*”, para que o legislador possa aumentar despesas do Executivo, sem observar as limitações legais quando a criação, expansão e aperfeiçoamento de ações governamentais.

Aduz que não seria essa a melhor interpretação do dispositivo constitucional, pois invoca a interpretação sistemática em conjunto com o disposto no art. 167-B da CF, pois sustenta que o



art. 167-D da CF seria aplicável somente à União Federal, que deve adotar regime extraordinário diferenciado fiscal, financeiro e de contratações, e os Municípios não poderiam adotar regime extraordinário fiscal.

Assevera que adotou o regime regular fiscal para o pagamento do benefício, promovendo a anulação de outras dotações orçamentárias, na forma do art. 43, II da Lei n.º 4.320/1964, e que o disposto no art. 167-D da CF não desobriga o Poder Legislativo Municipal de indicar a fonte de custeio das alterações realizadas, sob pena de inexorável prejuízo para os cofres municipais.

Invoca em seu favor precedente do Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no sentido de que *“são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo”* (RE 745.811 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE 06/11/2013).

Sustenta ainda a presença dos pressupostos necessários a concessão de medida cautelar, face a demonstração dos elementos que demonstram a probabilidade do direito e o perigo do dano, sob o fundamento de que a manutenção da eficácia dos dispositivos legais em comento afetaria a organização e o funcionamento da Administração Municipal, face o aumento de despesa ao erário, sem indicação da fonte de custeio, muito menos o estudo de impacto financeiro, gerando assim indesejáveis efeitos sobre os direitos subjetivos dos munícipes, em violação ao art. 64 da Lei Orgânica do Município.

Pleiteou assim liminarmente a suspensão parcial da eficácia do art. 3º *caput* da Lei Municipal nº 9.379/2021, relativo à parte que elevou o número de parcelas mensais de auxílio emergencial de 02 (duas) para 04 (quatro) parcelas, assim como do ANEXO II – Grupo B, na parte que houve acréscimo de outras categorias no programa, ou, alternativamente, a suspensão total da eficácia da Lei Municipal n.º 9.379/2021, e no mérito, que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 9.379/2021, em relação as alterações realizadas, ou, alternativamente, a inconstitucionalidade total do referido diploma legal.

A Câmara Municipal de Oriximiná apresentou as informações constantes do ID-5197646 - Pág. 01/25, alegando a improcedência da ação, sob os seguintes fundamentos:

Preliminarmente argui a inadequação da via eleita, sob o fundamento de que o autor estaria utilizando-se de norma da Constituição Federal para a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal, e não caberia controle concentrado de inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça, sob a arguição de inconstitucionalidade com parâmetro em norma da Constituição



Federal, pois somente poderia ser arguida a inconstitucionalidade tendo como parâmetro norma da Constituição do Estado do Pará.

Invoca a aplicação do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, assim como transcreve jurisprudência do STF sobre a matéria (Reclamação 16.431 – RS).

No mérito, alega a regularidade do procedimento legislativo realizado, pois as competências de iniciativas dos projetos estariam estabelecidas nos arts. 63 e 64 da Lei Orgânica do Município, e no art. 63, inciso III, posto que não se tratou de organização da estrutura interna da administração pública municipal e dos órgãos que a compõem, pois não se confunde com a criação de auxílio financeiro municipal, muito menos com a criação de atribuições de Secretarias, Órgãos e Departamentos da gestão pública do município.

Diz que a manutenção e coordenação do pagamento do benefício é função típica da Secretaria de Finanças do Município, enquanto órgão auxiliar direto do Prefeito, na forma do art. 91, I e IV, da Lei Orgânica, portanto, defende que a atribuição de organizar, manter e coordenar o pagamento do benefício já se encontrava incluída no âmbito de obrigações da Secretaria Municipal de Finanças, não se tratando de criação ou imposição de nova função ao órgão público.

Afirma ainda que não haveria vício de iniciativa por invasão da competência exclusiva do Prefeito, visto que a instituição de auxílio financeiro não se encontra no rol previsto no art. 63 da Lei Orgânica Municipal.

Diz que a iniciativa do Projeto de Lei nº 16/2021 foi do próprio Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo incabível a alegação de que houve invasão ou usurpação de sua iniciativa privativa nas emendas apresentadas pelo Poder Legislativo Municipal.

Sustenta que não houve aumento de despesas quanto à alteração promovida no Anexo II - Grupo B da norma, pela Emenda Aditiva nº 001-2021, tendo em vista que somente houve ampliação dos setores aptos a recebimento do benefício e não foi fixado – seja no projeto apresentado pelo prefeito ou na própria emenda – o quantitativo de beneficiários do auxílio emergencial por categoria econômica.

Defende assim que não teria ocorrido vício de iniciativa, ilegalidade, ou inconstitucionalidade, posto que introduziu no ordenamento jurídico norma temporária, na forma permitida nas alterações promovidas no art. 3.º da Emenda Constitucional n.º 106/2020, e da alteração do art. 167-D da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º 109/2021.



Invoca em seu favor o julgamento do plenário do STF proferido na ADI 6357, que teria referendado medida cautelar anteriormente concedida e ratificado a aplicabilidade da Emenda Constitucional n.º 106/2020 a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), em todos os seus dispositivos e em especial a previsão do art. 3º da referida emenda, afastando excepcional a incidência das limitações estabelecidas nos artigos. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Afirma que tanto o art. 3º da EC 106/2020, como o art. 167-D da CF, são plenamente aplicáveis ao procedimento legislativo que culminaram na Lei Municipal 9.379/2021, sob o fundamento de que o objeto da norma consiste em auxílio financeiro instituído para combate aos efeitos financeiros decorrentes da pandemia de Covid-19 em Oriximiná, contribuindo para a subsistência dos munícipes.

Ressalta que o Projeto de Lei apresentado originariamente pelo Chefe do Poder Executivo, consignou expressamente a possibilidade de prorrogação do benefício em seu art. 3º, parágrafo único, o que indica a possibilidade do Município de Oriximiná viabilizar o pagamento de mais 02 (duas) parcelas aos beneficiários.

Argui a existência de outras formas de abertura de crédito para aporte da despesa, seja na Lei Orçamentária Anual de 2021 (Lei n.º 9.377/64), como também na Lei Federal n.º 4.320/64, que preveem a abertura créditos suplementares e extraordinários, face os gravíssimos efeitos sociais e econômicos oriundos da pandemia, que afetam principalmente as camadas mais vulnerável da população.

Diz que alguns vereadores da Casa Legislativa deliberaram por renunciar parcialmente da aplicação de emendas parlamentares individuais previstas na Lei Orçamentária de 2021 (comprovante em anexo), a fim de regularizar eventual pendência de custeio, com o intuito de manter a eficácia da Lei Municipal nº 9.379/2021 e garantir o pagamento das 04 (quatro) parcelas do auxílio.

Afirma que o valor total da renúncia é de R\$ 1.450.000,00 (hum milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais), cujo remanejamento atende plenamente ao aporte das 02 (duas) parcelas acrescidas, em conjunto com a dotação já disponibilizada pela Prefeitura (ID 5186324) no mesmo valor.

Assevera que o Gestor do Executivo Municipal permaneceu silente quanto à promulgação da norma aprovada pelo Plenário da Casa Legislativa, resultante na Lei 9.379/2021, que teria sido





promulgada após a sanção tácita, na forma do art. 31, I, “d” do Regimento Interno da Câmara, em 14 de abril de 2021.

Afirma que o Chefe do Poder Executivo promulgou o Decreto nº 240/2021, consignando a negativa parcial de executividade da Lei Municipal nº 9.379/2021, declarando de forma equivocada a inconstitucionalidade formal e material da lei impugnada, sem que houvesse qualquer respaldo do Poder Judiciário para tal finalidade.

Assevera ainda que o procedimento legislativo obedeceu aos trâmites contidos no Regimento Interno da Câmara Municipal, desde o início até a promulgação pela Presidência, após transcorrido o prazo previsto na Lei Orgânica, para caracterização da sanção tácita do Prefeito.

Defende assim que é inadmissível a alegação de violação ao Princípio da Separação de Poderes, pois o Poder Legislativo teria agido dentro de sua competência e função típica, estabelecida na Lei Orgânica e com base na previsão do art. 167-D da Constituição Federal.

Pleiteia assim que a ADI proposta pelo Município de Oriximiná seja julgada manifestamente improcedente.

O Sr. Prefeito do Município de Oriximiná apresentou replica a contestação.

Esta Relatora proferiu decisão monocrática indeferindo o pedido de suspensão cautelar da norma impugnada na ação direta de inconstitucionalidade.

Consta da Certidão do ID- 8506118 - Pág. 1 que apesar de regularmente intimado o Procurador do Município não apresentou manifestação.

O Ministério Público apresentou parecer da lavra do Excelentíssimo Procurador Geral de Justiça, César Bechara Nader Mattar Júnior, opinando pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade formulado na inicial em relação ao art. 3º, caput e ANEXO II – Grupo B da Lei Municipal nº 9.379/2021, de 10 de abril de 2021, que institui programa de auxílio emergencial no Município destinado a algumas categorias profissionais afetadas pela crise da pandemia de COVID-19.

É o relatório com pedido de inclusão em pauta de julgamento de plenário virtual.

Belém/PA, assinatura na data e hora constante no registro do sistema.



**DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**RELATORA**

**VOTO**

**VOTO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Oriximiná em desfavor do Poder Legislativo daquele município, com pedido de medida cautelar liminar, arguindo a inconstitucionalidade da [LeiMunicipal nº 9.379/2021, que instituiu programa de auxílio emergencial no Município destinado a algumas categorias profissionais afetadas pela crise da pandemia de COVID-19.](#)

Sustenta que a inconstitucionalidade decorre de alterações legislativa promovida por emendas parlamentares modificativas que alteraram o projeto original encaminhado pelo Chefe do Executivo Municipal, em relação a alteração da redação originária do art. 3.º *caput* e do ANEXO II – Grupo B da Lei Municipal n.º 9.379/2021, pois defende que as emendas modificativas e aditivas ocasionaram elevação do custo dos benefícios estimados no projeto inicial, sem observar que a iniciativa legislativa seria privativa do Executivo, e não teria apresentado estudo de impacto econômico e financeiro, para verificação do equilíbrio necessário entre receitas e despesas, assim como não indicou a fonte de custeio dos acréscimos decorrentes das alterações realizadas no projeto original do Chefe do Executivo Municipal.

Durante a 9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada em 15/03/2023, a Eminente Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento, relatora, apresentou voto pela improcedência da ação, enquanto o Eminente Desembargador Constantino Augusto Guerreiro inaugurou a divergência para julgar procedente a ação, conseqüentemente, reconhecer a inconstitucionalidade da lei municipal.

Na sessão de julgamento, assaltou-me a dúvida sobre a controvérsia jurídica posta, por conseguinte, tive por bem pedir vistas dos presentes autos, com o fito de firmar meu entendimento.

**PREJUDICIAL DE AUSÊNCIA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR.**

Antes de adentrar ao mérito da demanda, trago ao debate uma questão prejudicial que vejo exsurgir dos autos. Refiro-me a perda do objeto da ação em vista da ausência



superveniente de interesse de agir ante o exaurimento dos efeitos da norma impugnada.

Veja-se, estamos a tratar de uma lei promulgada em abril de 2021, cujo objeto era o pagamento de 4 (quatro) parcelas iguais e sucessivas de auxílio emergencial a determinadas categorias enumeradas no anexo da lei, com o escopo de mitigar a situação de vulnerabilidade temporária decorrentes dos impactos sociais e econômicos causados pela pandemia de COVID-19.

O artigo 3º, parágrafo único, afirmava que o período previsto no caput (4 parcelas) “poderia ser prorrogado por ato do Poder Executivo, com autorização do Poder Legislativo, durante o período de enfrentamento da pandemia da COVID-19, definida pela Lei federal n.º 13.979/20”; o artigo 5º, dispunha sobre a operacionalização do pagamento do auxílio, o qual seria regulamentado através de Decreto expedido pelo Poder Executivo no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

Tais dispositivos, a meu sentir, levando em conta que não houve a suspensão cautelar da eficácia da lei, deixam claro que a concretização de todos os seus efeitos ocorreu no ano de 2021, quando as sequelas da pandemia impunham ainda restrições de locomoção e de exercício de atividades laborais.

Pois bem, sobre a prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mantém-se com certa firmeza e remonta ao julgamento da ADI 709, de 07/10/1992, relatoria do Eminentíssimo Ministro Paulo Brossard, cuja ementa restou vazada nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVÉRSIA. OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor. REVOGAÇÃO DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada a ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade. EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Paraná, revogada no curso da ação, se julga prejudicada.

(ADI 709, Relator(a): PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1992, DJ 20-05-1994 PP-12247 EMENT VOL-01745-01 PP-00078 REPUBLICAÇÃO: DJ 10-06-1994 PP-14785 REPUBLICAÇÃO: DJ 24-06-1994 PP-16648)

Naquela assentada, o Eminentíssimo Ministro Celso de Melo ao proferir voto que, na ocasião, desempatava o julgamento, citou lição do Eminentíssimo Ministro Moreira Alves ao julgar a



Rep. 971-RJ:

“A meu ver, a ação de declaração de inconstitucionalidade existe para tutelar a ordem jurídica objetiva, por isso nela se julga a inconstitucionalidade de lei em tese. Ela tutela a ordem jurídica vigente, e não a ordem jurídica passada, a ordem jurídica histórica (...).

O interesse de agir, em se tratando de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, só existe se a lei está em vigor.”

Desde então, dada a natural evolução da ciência jurídica e considerando o fascinante e intrincado tema do controle de constitucionalidade, a Corte Suprema, excepcionalmente, superou algumas vezes o precedente, mas manteve hígida a regra da perda do objeto da ADI, se cessada a eficácia da norma jurídica impugnada. Cito como exemplos, além da ADI 709 que inaugurou a jurisprudência, a ADI 3.885, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 28/6/2013; ADI 2.971 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 13/2/2015; ADI 5.159, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 16/2/2016; e ADI 3.408 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 15/2/2017.

Trazendo o precedente para a casuística que ora se julga, encontro a ADI 6.436, relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 30/11/2020, a qual à semelhança do presente feito, impugnava lei cuja eficácia de determinado dispositivo havia se exaurido em razão do decurso do tempo. Transcrevo a ementa:

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.276/2015 DO ESTADO DO MATO GROSSO. VINCULAÇÃO DO SUBSÍDIO DE PROCURADOR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA AO SUBSÍDIO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISOS XI E XIII, DA CF. PROEDÊNCIA PARCIAL. 1. Ação Direta não conhecida com relação ao art. 1º, § 3º, da Lei 10.276/2015, uma vez que, pelo decurso dos exercícios financeiros a que se destinava a aplicação desse dispositivo, ocorreu o exaurimento da eficácia da norma. Precedentes. 2. A Jurisprudência da CORTE reconhece a inconstitucionalidade de leis que equiparam, vinculam ou referenciam espécies remuneratórias devidas a cargos e carreiras distintos, em desrespeito à vedação do art. 37, XIII, da CF, especialmente quando pretendida a vinculação ou equiparação entre servidores de Poderes e níveis federativos diferentes. Precedentes. 3. Ação Direta julgada parcialmente procedente.**

(ADI 6436, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-289 DIVULG 09-12-2020 PUBLIC 10-12-2020)

O Eminentíssimo Relator assentou em seu voto, no qual foi seguido à unanimidade pelo Plenário, que:

A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a



continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo cuja eficácia já tenha se exaurido, ou que tenha sido substancialmente alterado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais, sob pena de transformação da jurisdição constitucional em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas.

O precedente acima parece se enquadrar exatamente na hipótese em julgamento, cujos efeitos da lei impugnada (pagamento de auxílio emergencial) ocorreram há quase 2 (dois) anos.

Decerto, como já me referi acima, o STF excepcionou em alguns casos a regra. Uma dessas exceções diz respeito ao fato de a lei ter sido impugnada em tempo adequado e a sua inclusão em pauta para julgamento ocorrer antes do exaurimento da eficácia da lei. Foi o que ocorreu no julgamento da ADI 4.356, quando a Corte Suprema afastou a aplicação da jurisprudência dominante em razão das peculiaridades do caso. No caso referido, estando em julgamento lei cujos efeitos compreendiam o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2010, o Eminentíssimo Ministro Dias Toffoli pontuou que “a ação direta fora ajuizada em 09/06/2010 e, dada a complexidade e a relevância da matéria, adotei o rito do artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999, para, com as informações e as manifestações necessárias, levar o feito a julgamento definitivo pelo Plenário com a maior brevidade possível”. afirmou ainda que “com a preocupação de julgá-las a tempo, ambas as ações foram liberadas para julgamento no dia 06/12/10 e já inseridas na pauta do Plenário do dia 15/12/10. Entretanto, em virtude do conhecido volume de processos, não foram chamadas a julgamento pelo Plenário na data aprazada”.

Voltando a hipótese em julgamento neste Egrégio Tribunal Pleno, não me parece que, por esse motivo, seja o caso de excepcionar a regra da perda de objeto da ADI. Digo isso porque, apesar da ação ter sido proposta em maio de 2021, mês subsequente a promulgação da lei impugnada, só está vindo a julgamento neste ano de 2023, quando, repito, a lei já concretizou e exauriu todos os seus efeitos.

Outra exceção que poderia ser arguida para manter o julgamento da ação seria a emanada do julgamento da ADI 3.106, julgada em 20/05/2015, no sentido de regular as eventuais relações jurídicas afetadas pela norma impugnada. Eis o aresto:

**Ementa:** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 79 e 85 DA LEI COMPLEMENTAR N. 64, DE 25 DE MARÇO DE 2002, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 70, DE 30 DE JULHO DE 2003. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APOSENTADORIA E BENEFÍCIOS ASSEGURADOS A SERVIDORES NÃO-TITULARES DE CARGO EFETIVO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 40, §13, E 149, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, DECLARANDO-SE INCONSTITUCIONAIS AS EXPRESSÕES “COMPULSORIAMENTE” e “DEFINIDOS NO ART. 79”. INEXISTÊNCIA DE “PERDA DE OBJETO” PELA REVOGAÇÃO DA NORMA OBJETO DE CONTROLE.



PRETENSÃO DE MODULAÇÃO DE EFEITOS. PROCEDÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS PARCIALMENTE. 1. A revogação da norma objeto de controle abstrato de constitucionalidade não gera a perda superveniente do interesse de agir, devendo a Ação Direta de Inconstitucionalidade prosseguir para regular as relações jurídicas afetadas pela norma impugnada. Precedentes do STF: ADI nº 3.306, rel. Min. Gilmar Mendes, e ADI nº 3.232, rel. Min. Cezar Peluso.

(...)

(ADI 3106 ED, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 12-08-2015 PUBLIC 13-08-2015)

Nesse ponto, é de se perquirir quais seriam essas relações jurídicas no caso concreto. Trata-se de lei cujo objeto era prover determinadas categorias de munícipes, afetados pela pandemia de COVID-19 que, ao restringir o funcionamento de diversas atividades econômicas, relegou temporariamente essas pessoas a impossibilidade de exercer seu trabalho e auferir renda. Sendo assim, considero que, decorridos quase 2 (dois) anos da promulgação da lei e, pressuponho, do pagamento de todas as parcelas do auxílio emergencial aos beneficiários, salvo melhor juízo, não há sequer efeitos residuais a serem regulados.

Para fazer um contraponto e admitirmos a possibilidade de prosseguimento da ação, peguemos carona na brilhante lição do saudoso Mestre Zeno Veloso, citado pelo Eminentíssimo Ministro Luiz Fux, relator da ADI 3.106, no STF, para fundamentar a necessidade de dar uma resposta jurisdicional aos titulares das relações jurídicas regidas pela norma impugnada, mesmo que não mais em vigor:

Revogação e nulidade são figuras inconfundíveis, a primeira se relacionando com a vigência e a segunda com a validade. Independentemente de estar a norma revogada, a fiscalização de constitucionalidade a respeito da mesma vai dizer se ela vigeu válida ou invalidamente. A certeza e a segurança jurídicas lucram com isto. Além do mais, a declaração de inconstitucionalidade, por sua projeção retrooperante, vai desconstituir os efeitos que a norma impugnada produziu, bem como impedir que produza efeitos retardados, remanescentes". (VELOSO, Zeno. *Controle de Jurisdicional de Constitucionalidade*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2003.p. 119)

Ora, ainda que entremos no campo doutrinário e teórico da distinção entre vigência e validade da lei, sobressalta-me forte dúvida sobre a possibilidade de eventual declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada neste caso desconstituir os efeitos por ela produzidos e exauridos. Como isso se daria? Obrigando a devolução dos valores recebidos pelos beneficiários? Imputando aos responsáveis pela edição da lei a pecha de improbidade administrativa? Tentando responder a essas indagações, socorro-me da lição do Eminentíssimo Ministro Moreira Alves, na Representação 971-RJ, já referida no início deste voto:

“Os efeitos concretos que dela nasceram e permanecem devem ser atacados em



ação própria, e não indiretamente, por meio excepcional (...).

O interesse de agir, em se tratando de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, só existe se a lei está em vigor. Declarar-se, em tese, a inconstitucionalidade de lei que não mais existe, é transformar o meio processual de ataque direto à lei em abstrato em meio processual indireto de desconstituição de situações jurídicas pessoais e concretas. É, em última análise, desvirtuar a representação.”

Em última análise, pondero que averiguar a inconstitucionalidade de lei que produziu e exauriu efeitos há cerca de 2 (dois) anos não ocasionará qualquer efeito prático, tornando inócua a jurisdição. Nos dizeres do Ministro Oswaldo Trigueiro (RTJ 48/156), também citado pelo Ministro Celso de Melo no julgamento da ADI 709:

Não impressiona o argumento de que é necessário impedir os efeitos dos atos constituídos durante a efêmera vigência da lei questionada. Mas, para isso, creio que a tardia declaração de inconstitucionalidade será inócua. Porque, na esfera administrativa, nada obriga a autoridade a reconhecer a validade de atos contrários à Constituição, e a providências que nesse sentido adotar, em cada caso concreto, não faltará o amparo do Poder Judiciário, inclusive na instância suprema. É certo que a autoridade administrativa não poderá invalidar situação jurídica definitivamente constituída e coberta pela autoridade da coisa julgada. Mas essa situação não será desfeita pela declaração de inconstitucionalidade, *in genere*, de sorte que, para modificá-la, será sempre necessário o procedimento rescisório.

Penso que, no caso, o pronunciamento do Supremo Tribunal equivaleria a mero parecer prévio, válido apenas para tranquilizar a União, quanto ao êxito das ações que porventura intentar. Mas isso, em tese, desnatura a Representação.

Nesses termos, a mim me parece que a tardia manifestação deste Egrégio Tribunal sobre eventual inconstitucionalidade da lei do município de Oriximiná não prescindirá de outras ações para desconstituir os efeitos concretos por ela produzidos.

Portanto, finalizo minhas ponderações concluindo que o decurso do tempo, além de exaurir os efeitos da lei impugnada, tornou infecunda a manifestação deste Tribunal sobre a sua conformidade com a Constituição, devendo, com a devida vênia dos que pensam de forma diversa, a presente ação ser julgada prejudicada por superveniente falta de interesse de agir.

Ante o exposto, julgo prejudicada a apreciação do mérito da ação direta de inconstitucionalidade, face a perda superveniente de objeto, tendo em vista que a norma tinha caráter temporário é esgotou seus efeitos com o pagamento das 04 parcelas aos beneficiários, não havendo mais efeitos abstratos a serem obstados na via de controle concentrado, devendo eventuais efeitos concreto já produzidos ser objeto de discussão em ação própria, nos termos da fundamentação.

É como Voto.



**Desa. Luiza Nadja Guimarães Nascimento**  
**Relatora**

Belém, 30/03/2023





**TRIBUNAL PLENO.**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (Processo Judicial Eletrônico nº 0804479-07.2021.8.14.0000).**

**REQUERENTE:** José Willian Siqueira da Fonseca (Advs. Alano Luiz Queiroz Pinheiro – OAB/PA 10826, Tamara Monteiro de Figueiredo – OAB/PA 21257, João Batista Cabral Coelho – OAB/PA 19846).

**REQUERIDA:** Câmara Municipal de Oriximiná (Advs. Danilo Couto Marques – OAB/PA 23405, Erika Auzier da Silva – OAB/PA 22036).

**PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA:** César Bechara Nader Mattar Júnior.

**RELATORA:** DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO.

**VOTO DIVERGENTE:** DES. CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO.

### **VOTO-DIVERGENTE**

**Des. CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO.**

Adoto o relatório da ilustre Desembargadora Relatora.

A nobre relatora entende que a Lei Municipal n. 9.379/2021, que instituiu programa de auxílio emergencial no Município de Oriximiná, destinado a algumas categorias profissionais afetadas pela crise da pandemia de COVID-19.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINA N.º 9.379/2021. INSTITUIÇÃO DE AUXÍLIO EMERGENCIAL. ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO CORONAVIRUS - COVID 19. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. REJEITADA. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE INICIATIVA DE PROJETO DE LEI PRIVATIVO DO EXECUTIVO. NÃO CONFIGURADA. ELEVAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO DA FONTE DE CUSTEIO. NÃO CARACTERIZADA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1 – A ação direta de inconstitucionalidade ajuizada junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará é a via processual adequada a finalidade de arguição de suposta inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 9.379/2021 (Município de Oriximiná), sob o fundamento de possível afronta as normas dispostas nos arts. 11, 105, “d”, e 106, I,



da Constituição do Estado do Pará, na forma do art. 125, § 2º, da Constituição Federal (art. 161, inciso I, “I”, da Constituição Estadual), inobstante as normas impugnadas decorrerem de reprodução simétrica obrigatória da Constituição Federal, conforme entendimento do STF proferido no julgamento da ADI 5646, ensejando a rejeição da preliminar levantada;

2 – Não se configurou a existência de ingerência do Legislativo em atribuições da responsabilidade da Secretária Municipal de Finanças, para a finalidade de violação aos arts. 11, 105, “d”, e 106, I, da Constituição do Estado do Pará, pois há indicação da fonte de custeio para a elevação do número de parcelas de 02 para 04, por meio de renúncia de emendas parlamentares pelos Vereadores, cujo valor renunciado soma o mesmo valor orçado pelo Executivo Municipal para o pagamento das duas parcelas iniciais, na importância de R\$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais), decorrentes de emendas parlamentares individuais previstas na Lei Orçamentária de 2021, sob os códigos n.º 04 451 0001 1.50 e n.º 10 301 0003 1.031, respectivamente, na importância de R\$ 1.120.000,00 e de R\$ 330.000,00, que totalizam a importância de R\$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais), fato admitido pelo auto da ação direta de inconstitucionalidade (Prefeito do Município de Oriximiná);

3 – Também não se cogita de competência privativa do Poder Executivo sobre a iniciativa de projeto de lei que disponham sobre as atribuições de Departamentos, Secretarias Municipais e órgãos da administração pública e seus servidores, para finalidade de caracterizar a existência de usurpação de competência de competência do Executivo Municipal, mas sim de instituição de benefício de caráter emergencial e provisório, com a finalidade de enfrentamento de situação de pandemia mundial do coronavírus – COVID 19, o que deixa evidente o exercício de típica função legislativa atribuída constitucionalmente pelo sufrágio universal do sistema democrático, que não envolve estruturação ou atribuições de órgãos do Poder Executivo ou seus servidores, aplicando-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal definida, em sede de repercussão geral, no julgamento do RE n.º 878.911/RJ, Tema n.º 917, sobre o disposto nos arts. 61, §1.º, II, “a”, “c” e “e”, da CF, consignando que: “Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”;

4 – Improcedência do pedido de inconstitucionalidade e extinção do processo, com resolução do mérito, na forma do art. 487, inciso I, do CPC.

No caso, de fato, das informações apresentadas pelo Prefeito Municipal de Oriximiná, o gestor municipal afirmou que houve a renúncia, no importe de **R\$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais) – fls. ID Num. 5333981 – Pág. 2**, o que levou a nobre relatora



a aduzir que “há indicação da fonte de custeio para a elevação do número de parcelas de 02 para 04, por meio de renúncia de emendas parlamentares pelos Vereadores, cujo valor renunciado soma o mesmo valor orçado pelo Executivo Municipal”.

Entretanto, de suma importância destacar as argumentações da exordial na ADIN, que aduziu a existência de um aumento de despesas no projeto de iniciativa do gestor municipal, com as emendas parlamentares:

**- EMENDA MODIFICATIVA N. 01/21 – alterou o *caput* do art. 3 do Projeto de Lei, ampliando o pagamento do benefício, DE 02 (DUAS) PARA 04 (QUATRO) PARCELAS, o que implica dizer que o Legislativo Municipal, de forma desarrazoada e desproporcional, duplicou as despesas inicialmente estimuladas pelo executivo.**

**- Já as Emendas Aditivas n. 01/2021 e n. 02/2021, INCLUÍRAM OUTRAS 05 (CINCO) CATEGORIAS NO ROL DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA, o que implica dizer, de mesma forma, que também aumentaram as despesas estimadas pelo executivo.**

Pois bem, apesar da ilustre Relatora aduzir que há indicação da fonte de custeio para a elevação do número de parcelas de 02 para 04, por meio de renúncia de emendas parlamentares pelos Vereadores, cujo valor renunciado soma o mesmo valor orçado pelo Executivo Municipal, entendo que a questão atinente ao aumento das categorias no rol de beneficiários do programa poderá sim, caracterizar um aumento de despesa, o que seria inviável.

De fato, entendo que é possível que haja emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa dos Poderes Executivo e Judiciário, desde que cumpram dois requisitos:

a) guardem pertinência temática com a proposta original (tratem sobre o mesmo assunto);

b) não acarretem em aumento de despesas.

c) Neste sentido: STF. Plenário. ADI 5087 MC/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 27/8/2014 (Info 756); STF. Plenário. ADI 1333/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 29/10/2014 (Info 765); STF. Plenário. ADI 3942/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 5/2/2015 (Info 773); e Plenário. ADI 2810/RS, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 20/4/2016 (Info 822).



Elucidando a presente questão, transcrevo o último precedente:

**Ementa: Processo constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa do Executivo. Emenda parlamentar que provoca aumento de despesa. Inconstitucionalidade.**

**1. Os dispositivos impugnados, introduzidos por emenda parlamentar em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, introduziram aumento da despesa prevista sem pertencerem aos casos em que há autorização constitucional para fazê-lo.**

**2. Ação direta com declaração de procedência do pedido.**

**(ADI 2810, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 09-05-2016 PUBLIC 10-05-2016)**

No caso, entendo prudentes as argumentações apresentadas pelo gestor municipal, segundo o qual: *“Ademais, destaca-se que o montante renunciado, no importe de R\$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais), não atingiria a finalidade de custear as despesas que importam no cumprimento da referida lei, **tal que além do aumento do número de parcelas do benefício (de 02 para 04 meses), ao promulgar a Lei Municipal nº 9.379/2021, a Câmara Municipal também majorou o número de categorias de beneficiários do auxílio emergencial, os quais, por sua vez, também passariam a receber 04 parcelas**”.*

Portanto, em um primeiro momento, pode-se constatar que **(1)** houve um projeto de lei de iniciativa do Prefeito instituindo 02 (duas) parcelas de auxílio, para um determinado grupo; **(2)** no projeto de lei foi especificado a fonte orçamentária no importe de R\$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais); **(3)** que houve emenda parlamentar aumentando o número para 04 (quatro) parcelas do auxílio e do grupo que seria abrangido; **(4)** constam nos autos informações da Câmara Municipal, e ratificadas pelo próprio gestor municipal, aduzindo que há indicação da fonte de custeio para a elevação do número de parcelas de 02 para 04, por meio de renúncia de emendas parlamentares pelos Vereadores, cujo valor renunciado soma o mesmo valor orçado pelo Executivo Municipal; e **(5) ENTRETANTO, CONSTATO QUE ESTE VALOR PODERIA SER SUFICIENTE PARA COBRIR OS GASTOS, CASO FOSSE MANTIDO O NÚMERO DE CATEGORIAS, MAS, HOUVE UM AUMENTO DO NÚMERO DE PESSOAS A SEREM ATINGIDAS, MOTIVO PELO QUAL, SOMENTE A O VALOR OBTIDO PELA RENÚNCIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES PELOS VEREADORES NÃO SERIA APTA A COBRIR TODOS OS GASTOS.**

**ASSIM**, entendo pela inconstitucionalidade da lei, tendo em vista que a emenda parlamentar



acarretou um aumento de despesas. Entretanto, caso seja reconhecido que há indicação da fonte de custeio para a elevação do número de parcelas de 02 para 04, por meio de renúncia de emendas parlamentares pelos Vereadores, cujo valor renunciado soma o mesmo valor orçado pelo Executivo Municipal, deve ser considerado inconstitucional o aumento dos beneficiários do programa, por considerar a ocorrência de um aumento de despesas.

**É como voto.**

**Belém/PA, 15 de março de 2023.**

**CONSTANTINO AUGUSTO GUERREIRO**

**Desembargador – Relator**



## VOTO – DES. RICARDO NUNES

Adoto o relatório da Excelentíssima Desembargadora Relatora, e relembro brevemente os fatos trazidos a julgamento.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Oriximiná em desfavor do Poder Legislativo daquele município, com pedido de medida cautelar liminar, arguindo a inconstitucionalidade da [Lei Municipal nº 9.379/2021, que instituiu programa de auxílio emergencial no Município destinado a algumas categorias profissionais afetadas pela crise da pandemia de COVID-19.](#)

Sustenta que a inconstitucionalidade decorre de alterações legislativa promovida por emendas parlamentares modificativas que alteraram o projeto original encaminhado pelo Chefe do Executivo Municipal, em relação a alteração da redação originária do art. 3.º *caput* e do ANEXO II – Grupo B da Lei Municipal n.º 9.379/2021, pois defende que as emendas modificativas e aditivas ocasionaram elevação do custo dos benefícios estimados no projeto inicial, sem observar que a iniciativa legislativa seria privativa do Executivo, e não teria apresentado estudo de impacto econômico e financeiro, para verificação do equilíbrio necessário entre receitas e despesas, assim como não indicou a fonte de custeio dos acréscimos decorrentes das alterações realizadas no projeto original do Chefe do Executivo Municipal.

Durante a 9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada em 15/03/2023, a Eminente Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento, relatora, apresentou voto pela improcedência da ação, enquanto o Eminente Desembargador Constantino Augusto Guerreiro inaugurou a divergência para julgar procedente a ação, conseqüentemente, reconhecer a inconstitucionalidade da lei municipal.

Na sessão de julgamento, assaltou-me a dúvida sobre a controvérsia jurídica posta, por conseguinte, tive por bem pedir vistas dos presentes autos, com o fito de firmar meu entendimento.

### **PREJUDICIAL DE AUSÊNCIA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR.**

Antes de adentrar ao mérito da demanda, trago ao debate uma questão prejudicial que vejo exsurgir dos autos. Refiro-me a perda do objeto da ação em vista da ausência superveniente de interesse de agir ante o exaurimento dos efeitos da norma impugnada.



Veja-se, estamos a tratar de uma lei promulgada em abril de 2021, cujo objeto era o pagamento de 4 (quatro) parcelas iguais e sucessivas de auxílio emergencial a determinadas categorias enumeradas no anexo da lei, com o escopo de mitigar a situação de vulnerabilidade temporária decorrentes dos impactos sociais e econômicos causados pela pandemia de COVID-19.

O artigo 3º, parágrafo único, afirmava que o período previsto no caput (4 parcelas) “poderia ser prorrogado por ato do Poder Executivo, com autorização do Poder Legislativo, durante o período de enfrentamento da pandemia da COVID-19, definida pela Lei federal n.º 13.979/20”; o artigo 5º, dispunha sobre a operacionalização do pagamento do auxílio, o qual seria regulamentado através de Decreto expedido pelo Poder Executivo no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

Tais dispositivos, a meu sentir, levando em conta que não houve a suspensão cautelar da eficácia da lei, deixam claro que a concretização de todos os seus efeitos ocorreu no ano de 2021, quando as sequelas da pandemia impunham ainda restrições de locomoção e de exercício de atividades laborais.

Pois bem, sobre a prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mantém-se com certa firmeza e remonta ao julgamento da ADI 709, de 07/10/1992, relatoria do Eminentíssimo Ministro Paulo Brossard, cuja ementa restou vazada nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVÉRSIA. OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor. REVOGAÇÃO DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada a ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade. EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Paraná, revogada no curso da ação, se julga prejudicada.



(ADI 709, Relator(a): PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1992, DJ 20-05-1994 PP-12247 EMENT VOL-01745-01 PP-00078 REPUBLICAÇÃO: DJ 10-06-1994 PP-14785 REPUBLICAÇÃO: DJ 24-06-1994 PP-16648)

Naquela assentada, o Eminentíssimo Ministro Celso de Melo ao proferir voto que, na ocasião, desempata o julgamento, citou lição do Eminentíssimo Ministro Moreira Alves ao julgar a Rep. 971-RJ:

“A meu ver, a ação de declaração de inconstitucionalidade existe para tutelar a ordem jurídica objetiva, por isso nela se julga a inconstitucionalidade de lei em tese. Ela tutela a ordem jurídica vigente, e não a ordem jurídica passada, a ordem jurídica histórica (...).

O interesse de agir, em se tratando de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, só existe se a lei está em vigor.”

Desde então, dada a natural evolução da ciência jurídica e considerando o fascinante e intrincado tema do controle de constitucionalidade, a Corte Suprema, excepcionalmente, superou algumas vezes o precedente, mas manteve hígida a regra da perda do objeto da ADI, se cessada a eficácia da norma jurídica impugnada. Cito como exemplos, além da ADI 709 que inaugurou a jurisprudência, a ADI 3.885, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 28/6/2013; ADI 2.971 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 13/2/2015; ADI 5.159, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 16/2/2016; e ADI 3.408 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 15/2/2017.

Trazendo o precedente para a casuística que ora se julga, encontro a ADI 6.436, relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 30/11/2020, a qual à semelhança do presente feito, impugnava lei cuja eficácia de determinado dispositivo havia se exaurido em razão do decurso do tempo. Transcrevo a ementa:

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.276/2015 DO ESTADO DO MATO GROSSO. VINCULAÇÃO DO SUBSÍDIO DE PROCURADOR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA AO SUBSÍDIO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISOS XI E XIII, DA CF. PROEDÊNCIA PARCIAL. 1. Ação Direta não conhecida com relação ao art. 1º, § 3º, da Lei 10.276/2015, uma vez que, pelo decurso dos exercícios financeiros a que se destinava a aplicação desse dispositivo, ocorreu o exaurimento da eficácia da norma. Precedentes. 2. A Jurisprudência da CORTE reconhece a**





inconstitucionalidade de leis que equiparam, vinculam ou referenciam espécies remuneratórias devidas a cargos e carreiras distintos, em desrespeito à vedação do art. 37, XIII, da CF, especialmente quando pretendida a vinculação ou equiparação entre servidores de Poderes e níveis federativos diferentes. Precedentes. 3. Ação Direta julgada parcialmente procedente.

(ADI 6436, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-289 DIVULG 09-12-2020 PUBLIC 10-12-2020)

O Eminent Relator assentou em seu voto, no qual foi seguido à unanimidade pelo Plenário, que:

A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo cuja eficácia já tenha se exaurido, ou que tenha sido substancialmente alterado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais, sob pena de transformação da jurisdição constitucional em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas.

O precedente acima parece se enquadrar exatamente na hipótese em julgamento, cujos efeitos da lei impugnada (pagamento de auxílio emergencial) ocorreram há quase 2 (dois) anos.

Decerto, como já me referi acima, o STF excepcionou em alguns casos a regra. Uma dessas exceções diz respeito ao fato de a lei ter sido impugnada em tempo adequado e a sua inclusão em pauta para julgamento ocorrer antes do exaurimento da eficácia da lei. Foi o que ocorreu no julgamento da ADI 4.356, quando a Corte Suprema afastou a aplicação da jurisprudência dominante em razão das peculiaridades do caso. No caso referido, estando em julgamento lei cujos efeitos compreendiam o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2010, o Eminent Ministro Dias Toffoli pontuou que “a ação direta fora ajuizada em 09/06/2010 e, dada a complexidade e a relevância da matéria, adotei o rito do artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999, para, com as informações e as manifestações necessárias, levar o feito a julgamento definitivo pelo Plenário com a maior brevidade possível”. Afirmou ainda que “com a preocupação de julgá-las a tempo, ambas as ações foram liberadas para julgamento no dia 06/12/10 e já inseridas na pauta do Plenário do dia 15/12/10. Entretanto, em virtude do conhecido volume de processos, não foram chamadas a



juízo pelo Plenário na data aprazada”.

Voltando a hipótese em juízo neste Egrégio Tribunal Pleno, não me parece que, por esse motivo, seja o caso de excepcionar a regra da perda de objeto da ADI. Digo isso porque, apesar da ação ter sido proposta em maio de 2021, mês subsequente a promulgação da lei impugnada, só está vindo a juízo neste ano de 2023, quando, repito, a lei já concretizou e exauriu todos os seus efeitos.

Compulsando os autos, noto que houve pedido cautelar. Nesse caso, segundo permissivo do artigo 12, da Lei n.º 9.868/99, considerando a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, após as informações da autoridade responsável pelo ato impugnado, bem como a manifestação da procuradoria do município e do Procurador Geral de Justiça, a ação poderia ter sido submetida diretamente ao Tribunal, o qual teria a faculdade de julgá-la definitivamente.

A meu sentir, tal solução evitaria a perda de objeto da ação, uma vez que a jurisdição agiria antes do término da eficácia da lei. Como não foi esse o caminho trilhado para o juízo da presente ação, uma vez que o pedido cautelar foi decidido monocraticamente pela Eminente Relatora, parece-me que a exceção se afasta do caso concreto, estando a presente ação inutilizada pelo decurso do tempo.

Outra exceção que poderia ser arguida para manter o juízo da ação seria a emanada do juízo da ADI 3.106, julgada em 20/05/2015, no sentido de regular as eventuais relações jurídicas afetadas pela norma impugnada. Eis o aresto:

**Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 79 e 85 DA LEI COMPLEMENTAR N. 64, DE 25 DE MARÇO DE 2002, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 70, DE 30 DE JULHO DE 2003. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APOSENTADORIA E BENEFÍCIOS ASSEGURADOS A SERVIDORES NÃO-TITULARES DE CARGO EFETIVO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 40, §13, E 149, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, DECLARANDO-SE INCONSTITUCIONAIS AS EXPRESSÕES “COMPULSORIAMENTE” e “DEFINIDOS NO ART. 79”. INEXISTÊNCIA DE “PERDA DE OBJETO” PELA REVOGAÇÃO DA NORMA OBJETO DE CONTROLE. PRETENSÃO DE MODULAÇÃO DE EFEITOS. PROCEDÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS**



PARCIALMENTE. 1. A revogação da norma objeto de controle abstrato de constitucionalidade não gera a perda superveniente do interesse de agir, devendo a Ação Direta de Inconstitucionalidade prosseguir para regular as relações jurídicas afetadas pela norma impugnada. Precedentes do STF: ADI nº 3.306, rel. Min. Gilmar Mendes, e ADI nº 3.232, rel. Min. Cezar Pelluso.

(...)

(ADI 3106 ED, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 12-08-2015 PUBLIC 13-08-2015)

Nesse ponto, é de se perquirir quais seriam essas relações jurídicas no caso concreto. Trata-se de lei cujo objeto era prover determinadas categorias de munícipes, afetados pela pandemia de COVID-19 que, ao restringir o funcionamento de diversas atividades econômicas, relegou temporariamente essas pessoas a impossibilidade de exercer seu trabalho e auferir renda. Sendo assim, considero que, decorridos quase 2 (dois) anos da promulgação da lei e, pressuponho, do pagamento de todas as parcelas do auxílio emergencial aos beneficiários, salvo melhor juízo, não há sequer efeitos residuais a serem regulados.

Para fazer um contraponto e admitirmos a possibilidade de prosseguimento da ação, peguemos carona na brilhante lição do saudoso Mestre Zeno Veloso, citado pelo Eminentíssimo Ministro Luiz Fux, relator da ADI 3.106, no STF, para fundamentar a necessidade de dar uma resposta jurisdicional aos titulares das relações jurídicas regidas pela norma impugnada, mesmo que não mais em vigor:

Revogação e nulidade são figuras inconfundíveis, a primeira se relacionando com a vigência e a segunda com a validade. Independentemente de estar a norma revogada, a fiscalização de constitucionalidade a respeito da mesma vai dizer se ela vigeu válida ou invalidamente. A certeza e a segurança jurídicas lucram com isto. Além do mais, a declaração de inconstitucionalidade, por sua projeção retrooperante, vai desconstituir os efeitos que a norma impugnada produziu, bem como impedir que produza efeitos retardados, remanescentes". (VELOSO, Zeno. *Controle de Jurisdicional de Constitucionalidade*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2003.p. 119)

Ora, ainda que entremos no campo doutrinário e teórico da distinção entre



vigência e validade da lei, sobressalta-me forte dúvida sobre a possibilidade de eventual declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada neste caso desconstituir os efeitos por ela produzidos e exauridos. Como isso se daria? Obrigando a devolução dos valores recebidos pelos beneficiários? Imputando aos responsáveis pela edição da lei a pecha de improbidade administrativa? Tentando responder a essas indagações, socorro-me da lição do Eminentíssimo Ministro Moreira Alves, na Representação 971-RJ, já referida no início deste voto:

“Os efeitos concretos que dela nasceram e permanecem devem ser atacados em ação própria, e não indiretamente, por meio excepcional (...). O interesse de agir, em se tratando de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, só existe se a lei está em vigor. Declarar-se, em tese, a inconstitucionalidade de lei que não mais existe, é transformar o meio processual de ataque direto à lei em abstrato em meio processual indireto de desconstituição de situações jurídicas pessoais e concretas. É, em última análise, desvirtuar a representação.”

Em última análise, pondero que averiguar a inconstitucionalidade de lei que produziu e exauriu efeitos há cerca de 2 (dois) anos não ocasionará qualquer efeito prático, tornando inócua a jurisdição. Nos dizeres do Ministro Oswaldo Trigueiro (RTJ 48/156), também citado pelo Ministro Celso de Melo no julgamento da ADI 709:

Não impressiona o argumento de que é necessário impedir os efeitos dos atos constituídos durante a efêmera vigência da lei questionada. Mas, para isso, creio que a tardia declaração de inconstitucionalidade será inócua. Porque, na esfera administrativa, nada obriga a autoridade a reconhecer a validade de atos contrários à Constituição, e as providências que nesse sentido adotar, em cada caso concreto, não faltará o amparo do Poder Judiciário, inclusive na instância suprema. É certo que a autoridade administrativa não poderá invalidar situação jurídica definitivamente constituída e coberta pela autoridade da coisa julgada. Mas essa situação não será desfeita pela declaração de inconstitucionalidade, *in genere*, de sorte que, para modificá-la, será sempre necessário o procedimento rescisório.

Penso que, no caso, o pronunciamento do Supremo Tribunal equivaleria a mero parecer prévio, válido apenas para tranquilizar a União, quanto ao êxito das ações que porventura intentar. Mas isso, em tese, desnatura a Representação.

Nesses termos, a mim me parece que a tardia manifestação deste Egrégio Tribunal sobre eventual inconstitucionalidade da lei do município de Oriximiná não



prescindirá de outras ações para desconstituir os efeitos concretos por ela produzidos.

Portanto, finalizo minhas ponderações concluindo que o decurso do tempo, além de exaurir os efeitos da lei impugnada, tornou infecunda a manifestação deste Tribunal sobre a sua conformidade com a Constituição, devendo, com a devida vênia dos que pensam de forma diversa, a presente ação ser julgada prejudicada por superveniente falta de interesse de agir.

Senhoras e senhores Desembargadores, são essas as reflexões que trago para o substancial escrutínio de Vossas Excelências, registrando, desde logo, que, na hipótese de ficar vencido, estou pronto para me manifestar sobre o mérito da ação.

É o voto-vista.

**RICARDO FERREIRA NUNES**

**Desembargador-vistor.**



## RELATÓRIO

Trata-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ajuizada pelo [PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ](#) em desfavor da CÂMARA MUNICIPAL DE ORIXIMINA, com pedido de medida cautelar liminar, arguindo a inconstitucionalidade da [Lei Municipal nº 9.379/2021, que instituiu programa de auxílio emergencial no Município destinado a algumas categorias profissionais afetadas pela crise da pandemia de COVID-19.](#)

Alega que a inconstitucionalidade decorre de alterações legislativa promovida por emendas parlamentares modificativas que alteraram o projeto original encaminhado pelo Chefe do Executivo Municipal, em relação a alteração da redação originária do art. 3º *caput* e do ANEXO II – Grupo B da Lei Municipal n.º 9.379/2021, pois defende que as emendas modificativas e aditivas ocasionaram elevação do custo dos benefícios estimados no projeto inicial, sem observar que a iniciativa legislativa seria privativa do Executivo, e não teria apresentado estudo de impacto econômico e financeiro, para verificação do equilíbrio necessário entre receitas e despesas, assim como não indicou a fonte de custeio dos acréscimos decorrentes das alterações realizadas no projeto original do Chefe do Executivo Municipal.

Diz que a Emenda Modificativa nº 01/21, alterou o *caput* do art. 3º do Projeto de Lei, elevando o número de parcelas do auxílio emergencial estabelecidas no projeto original de 02 (duas) parcelas, para o número de 04 (quatro) parcelas, o que teria duplicado as despesas inicialmente previstas no projeto encaminhado pelo Chefe do Executivo de forma desarrazoada e desproporcional.

Afirma que as Emendas Aditivas nº 01/2021 e nº 02/2021, incluíram outras 05 (cinco) categorias no rol de beneficiários do Programa, com a alteração do “Anexo II – Grupo B”, do projeto de lei original, o que teria elevado as despesas inicialmente estimadas pelo Executivo, sem indicar a fonte de custeio.

Defende que as emendas do legislativo praticamente duplicaram as despesas inicialmente estipuladas pelo Executivo, em flagrante vício de iniciativa, face o aumento do número de parcelas e inclusão de outras categorias de beneficiários, por isso, teria sido objeto de Veto do Poder Executivo, mas que o Veto foi rejeitado pelo Poder Legislativo, nos termos do Parecer nº



008/2021, emitido pela Comissão de Constituição, Justiça, Legislação e Redação Final, sob a justificativa de que a Emenda Constitucional nº 109/2021 autorizaria as proposições do Poder Legislativo, ensejando a promulgação da lei impugnada na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Assevera que os dispositivos aprovados são prejudiciais ao equilíbrio orçamentário-financeiro da Administração Pública Municipal e violam dispositivos da Constituição do Estado do Pará e da Lei Orgânica do Município de Oriximiná-PA, posto que houve invasão da competência privativa do Chefe do Executivo, em relação a organização administrativa do Município, na forma estabelecida no art. 105, II, “d”, e da vedação prevista no art. 106, inciso I, da Constituição do Estado do Pará, e por simetria, do art. 63, inciso III, e do art. 64 da Lei Orgânica do Município de Oriximiná.

Afirma que o Legislativo Municipal teria criado obrigação e atribuições aos órgãos vinculados ao Poder Executivo, em especial a Secretária Municipal de Finanças, que teria responsabilidade pela obtenção dos créditos especiais necessários a manutenção do programa de auxílio emergencial, transcrevendo jurisprudência sobre a matéria.

Concluiu assim que o Legislativo avançou sobre matéria relativa à organização e funcionamento da administração pública municipal cuja competência para a respectiva iniciativa legislativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, ensejando afronta ao princípio da separação dos poderes, estabelecido no art. 2.º da CF, e por simetria, do art. 11 da Constituição do Estado do Pará, assim como violação ao estabelecido no art. 106, inciso I, da CF, e no art. 64 da Lei Orgânica do Município.

Diz que houve ingerência na organização e funcionamento da administração pública, face a criação de ônus e custos não estimados pelo Executivo, seja em relação a redação do art. 3.º *caput* da Lei Municipal n.º 9.379/21, que elevou o número de parcelas, como também do seu anexo II – Grupo “B”, que incluiu outras categorias de beneficiários não estimados no projeto original do Executivo.

Sustenta que às despesas do projeto originário somam a importância de R\$ 1.450.000,00 (hum milhão quatrocentos e cinquenta mil reais) decorrentes de anulação de outras dotações orçamentárias do próprio Executivo, que teriam sido prejudicadas, e não pode o Poder Legislativo duplicar essas despesas, sem indicar a fonte financeiro dos acréscimos, e apresentar o estudo de impacto orçamentário e financeira.



Defende que não pode ser acolhido [o argumento de que o art. 167-D da CF, incluído pela Emenda Constitucional n.º 109, de 15.03.2021](#), autoriza proposições legislativas, com o intuito do enfretamento da calamidade, com a dispensa da observância dos mandamentos legais, pois afirma que não pode ser utilizado como uma “*carta branca*”, para que o legislador possa aumentar despesas do Executivo, sem observar as limitações legais quando a criação, expansão e aperfeiçoamento de ações governamentais.

Aduz que não seria essa a melhor interpretação do dispositivo constitucional, pois invoca a interpretação sistemática em conjunto com o disposto no art. 167-B da CF, pois sustenta que o art. 167-D da CF seria aplicável somente à União Federal, que deve adotar regime extraordinário diferenciado fiscal, financeiro e de contratações, e os Municípios não poderiam adotar regime extraordinário fiscal.

Assevera que adotou o regime regular fiscal para o pagamento do benefício, promovendo a anulação de outras dotações orçamentárias, na forma do art. 43, II da Lei n.º 4.320/1964, e que o disposto no art. 167-D da CF não desobriga o Poder Legislativo Municipal de indicar a fonte de custeio das alterações realizadas, sob pena de inexorável prejuízo para os cofres municipais.

Invoca em seu favor precedente do Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no sentido de que “*são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo*” (RE 745.811 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE 06/11/2013).

Sustenta ainda a presença dos pressupostos necessários a concessão de medida cautelar, face a demonstração dos elementos que demonstram a probabilidade do direito e o perigo do dano, sob o fundamento de que a manutenção da eficácia dos dispositivos legais em comento afetaria a organização e o funcionamento da Administração Municipal, face o aumento de despesa ao erário, sem indicação da fonte de custeio, muito menos o estudo de impacto financeiro, gerando assim indesejáveis efeitos sobre os direitos subjetivos dos munícipes, em violação ao art. 64 da Lei Orgânica do Município.

Pleiteou assim liminarmente a suspensão parcial da eficácia do art. 3º *caput* da Lei Municipal nº 9.379/2021, relativo à parte que elevou o número de parcelas mensais de auxílio emergencial de 02 (duas) para 04 (quatro) parcelas, assim como do ANEXO II – Grupo B, na parte que houve acréscimo de outras categorias no programa, ou, alternativamente, a suspensão total da eficácia da Lei Municipal nº 9.379/2021, e no mérito, que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei





Municipal n.º 9.379/2021, em relação as alterações realizadas, ou, alternativamente, a inconstitucionalidade total do referido diploma legal.

A Câmara Municipal de Oriximiná apresentou as informações constantes do ID-5197646 - Pág. 01/25, alegando a improcedência da ação, sob os seguintes fundamentos:

Preliminarmente argui a inadequação da via eleita, sob o fundamento de que o autor estaria utilizando-se de norma da Constituição Federal para a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal, e não caberia controle concentrado de inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça, sob a arguição de inconstitucionalidade com parâmetro em norma da Constituição Federal, pois somente poderia ser arguida a inconstitucionalidade tendo como parâmetro norma da Constituição do Estado do Pará.

Invoca a aplicação do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, assim como transcreve jurisprudência do STF sobre a matéria (Reclamação 16.431 – RS).

No mérito, alega a regularidade do procedimento legislativo realizado, pois as competências de iniciativas dos projetos estariam estabelecidas nos arts. 63 e 64 da Lei Orgânica do Município, e no art. 63, inciso III, posto que não se tratou de organização da estrutura interna da administração pública municipal e dos órgãos que a compõem, pois não se confunde com a criação de auxílio financeiro municipal, muito menos com a criação de atribuições de Secretarias, Órgãos e Departamentos da gestão pública do município.

Diz que a manutenção e coordenação do pagamento do benefício é função típica da Secretaria de Finanças do Município, enquanto órgão auxiliar direto do Prefeito, na forma do art. 91, I e IV, da Lei Orgânica, portanto, defende que a atribuição de organizar, manter e coordenar o pagamento do benefício já se encontrava incluída no âmbito de obrigações da Secretaria Municipal de Finanças, não se tratando de criação ou imposição de nova função ao órgão público.

Afirma ainda que não haveria vício de iniciativa por invasão da competência exclusiva do Prefeito, visto que a instituição de auxílio financeiro não se encontra no rol previsto no art. 63 da Lei Orgânica Municipal.

Diz que a iniciativa do Projeto de Lei nº 16/2021 foi do próprio Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo incabível a alegação de que houve invasão ou usurpação de sua iniciativa privativa nas emendas apresentadas pelo Poder Legislativo Municipal.

Sustenta que não houve aumento de despesas quanto à alteração promovida no Anexo II -



Grupo B da norma, pela Emenda Aditiva nº 001-2021, tendo em vista que somente houve ampliação dos setores aptos a recebimento do benefício e não foi fixado – seja no projeto apresentado pelo prefeito ou na própria emenda – o quantitativo de beneficiários do auxílio emergencial por categoria econômica.

Defende assim que não teria ocorrido vício de iniciativa, ilegalidade, ou inconstitucionalidade, posto que introduziu no ordenamento jurídico norma temporária, na forma permitida nas alterações promovidas no art. 3.º da Emenda Constitucional n.º 106/2020, e da alteração do art. 167-D da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º 109/2021.

Invoca em seu favor o julgamento do plenário do STF proferido na ADI 6357, que teria referendado medida cautelar anteriormente concedida e ratificado a aplicabilidade da Emenda Constitucional n.º 106/2020 a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), em todos os seus dispositivos e em especial a previsão do art. 3º da referida emenda, afastando excepcional a incidência das limitações estabelecidas nos artigos. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Afirma que tanto o art. 3º da EC 106/2020, como o art. 167-D da CF, são plenamente aplicáveis ao procedimento legislativo que culminaram na Lei Municipal 9.379/2021, sob o fundamento de que o objeto da norma consiste em auxílio financeiro instituído para combate aos efeitos financeiros decorrentes da pandemia de Covid-19 em Oriximiná, contribuindo para a subsistência dos munícipes.

Ressalta que o Projeto de Lei apresentado originariamente pelo Chefe do Poder Executivo, consignou expressamente a possibilidade de prorrogação do benefício em seu art. 3º, parágrafo único, o que indica a possibilidade do Município de Oriximiná viabilizar o pagamento de mais 02 (duas) parcelas aos beneficiários.

Argui a existência de outras formas de abertura de crédito para aporte da despesa, seja na Lei Orçamentária Anual de 2021 (Lei n.º 9.377/64), como também na Lei Federal n.º 4.320/64, que preveem a abertura créditos suplementares e extraordinários, face os gravíssimos efeitos sociais e econômicos oriundos da pandemia, que afetam principalmente as camadas mais vulnerável da população.

Diz que alguns vereadores da Casa Legislativa deliberaram por renunciar parcialmente da aplicação de emendas parlamentares individuais previstas na Lei Orçamentária de 2021 (comprovante em anexo), a fim de regularizar eventual pendência de custeio, com o intuito de



manter a eficácia da Lei Municipal nº 9.379/2021 e garantir o pagamento das 04 (quatro) parcelas do auxílio.

Afirma que o valor total da renúncia é de R\$ 1.450.000,00 (hum milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais), cujo remanejamento atende plenamente ao aporte das 02 (duas) parcelas acrescidas, em conjunto com a dotação já disponibilizada pela Prefeitura (ID 5186324) no mesmo valor.

Assevera que o Gestor do Executivo Municipal permaneceu silente quanto à promulgação da norma aprovada pelo Plenário da Casa Legislativa, resultante na Lei 9.379/2021, que teria sido promulgada após a sanção tácita, na forma do art. 31, I, "d" do Regimento Interno da Câmara, em 14 de abril de 2021.

Afirma que o Chefe do Poder Executivo promulgou o Decreto nº 240/2021, consignando a negativa parcial de executividade da Lei Municipal nº 9.379/2021, declarando de forma equivocada a inconstitucionalidade formal e material da lei impugnada, sem que houvesse qualquer respaldo do Poder Judiciário para tal finalidade.

Assevera ainda que o procedimento legislativo obedeceu aos trâmites contidos no Regimento Interno da Câmara Municipal, desde o início até a promulgação pela Presidência, após transcorrido o prazo previsto na Lei Orgânica, para caracterização da sanção tácita do Prefeito.

Defende assim que é inadmissível a alegação de violação ao Princípio da Separação de Poderes, pois o Poder Legislativo teria agido dentro de sua competência e função típica, estabelecida na Lei Orgânica e com base na previsão do art. 167-D da Constituição Federal.

Pleiteia assim que a ADI proposta pelo Município de Oriximiná seja julgada manifestamente improcedente.

O Sr. Prefeito do Município de Oriximiná apresentou replica a contestação.

Esta Relatora proferiu decisão monocrática indeferindo o pedido de suspensão cautelar da norma impugnada na ação direta de inconstitucionalidade.

Consta da Certidão do ID- 8506118 - Pág. 1 que apesar de regularmente intimado o Procurador do Município não apresentou manifestação.

O Ministério Público apresentou parecer da lavra do Excelentíssimo Procurador Geral de Justiça, César Bechara Nader Mattar Júnior, opinando pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade formulado na inicial em relação ao art. 3º, caput e ANEXO II – Grupo B da



Lei Municipal nº 9.379/2021, de 10 de abril de 2021, que institui programa de auxílio emergencial no Município destinado a algumas categorias profissionais afetadas pela crise da pandemia de COVID-19.

É o relatório com pedido de inclusão em pauta de julgamento de plenário virtual.

Belém/PA, assinatura na data e hora constante no registro do sistema.

**DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

**RELATORA**



## VOTO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Oriximiná em desfavor do Poder Legislativo daquele município, com pedido de medida cautelar liminar, arguindo a inconstitucionalidade da [LeiMunicipal nº 9.379/2021, que instituiu programa de auxílio emergencial no Município destinado a algumascategorias profissionais afetadas pela crise da pandemia de COVID-19.](#)

Sustenta que a inconstitucionalidade decorre de alterações legislativa promovida por emendas parlamentares modificativas que alteraram o projeto original encaminhado pelo Chefe do Executivo Municipal, em relação a alteração da redação originária do art. 3.º *caput* e do ANEXO II – Grupo B da Lei Municipal n.º 9.379/2021, pois defende que as emendas modificativas e aditivas ocasionaram elevação do custo dos benefícios estimados no projeto inicial, sem observar que a iniciativa legislativa seria privativa do Executivo, e não teria apresentado estudo de impacto econômico e financeiro, para verificação do equilíbrio necessário entre receitas e despesas, assim como não indicou a fonte de custeio dos acréscimos decorrentes das alterações realizadas no projeto original do Chefe do Executivo Municipal.

Durante a 9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada em 15/03/2023, a Eminente Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento, relatora, apresentou voto pela improcedência da ação, enquanto o Eminente Desembargador Constantino Augusto Guerreiro inaugurou a divergência para julgar procedente a ação, conseqüentemente, reconhecer a inconstitucionalidade da lei municipal.

Na sessão de julgamento, assaltou-me a dúvida sobre a controvérsia jurídica posta, por conseguinte, tive por bem pedir vistas dos presentes autos, com o fito de firmar meu entendimento.

### **PREJUDICIAL DE AUSÊNCIA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR.**

Antes de adentrar ao mérito da demanda, trago ao debate uma questão prejudicial que vejo exsurgir dos autos. Refiro-me a perda do objeto da ação em vista da ausência superveniente de interesse de agir ante o exaurimento dos efeitos da norma impugnada.

Veja-se, estamos a tratar de uma lei promulgada em abril de 2021, cujo objeto era o pagamento de 4 (quatro) parcelas iguais e sucessivas de auxílio emergencial a determinadas categorias enumeradas no anexo da lei, com o escopo de mitigar a situação de vulnerabilidade temporária decorrentes dos impactos sociais e econômicos causados pela pandemia de COVID-19.

O artigo 3º, parágrafo único, afirmava que o período previsto no caput (4 parcelas) “poderia ser prorrogado por ato do Poder Executivo, com autorização do Poder Legislativo, durante o período de enfrentamento da pandemia da COVID-19, definida pela Lei federal n.º 13.979/20”; o artigo 5º, dispunha sobre a operacionalização do pagamento do auxílio, o qual seria



regulamentado através de Decreto expedido pelo Poder Executivo no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

Tais dispositivos, a meu sentir, levando em conta que não houve a suspensão cautelar da eficácia da lei, deixam claro que a concretização de todos os seus efeitos ocorreu no ano de 2021, quando as sequelas da pandemia impunham ainda restrições de locomoção e de exercício de atividades laborais.

Pois bem, sobre a prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mantém-se com certa firmeza e remonta ao julgamento da ADI 709, de 07/10/1992, relatoria do Eminentíssimo Ministro Paulo Brossard, cuja ementa restou vazada nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVÉRSIA. OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor. REVOGAÇÃO DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada a ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade. EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Paraná, revogada no curso da ação, se julga prejudicada.

(ADI 709, Relator(a): PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1992, DJ 20-05-1994 PP-12247 EMENT VOL-01745-01 PP-00078 REPUBLICAÇÃO: DJ 10-06-1994 PP-14785 REPUBLICAÇÃO: DJ 24-06-1994 PP-16648)

Naquela assentada, o Eminentíssimo Ministro Celso de Melo ao proferir voto que, na ocasião, desempatava o julgamento, citou lição do Eminentíssimo Ministro Moreira Alves ao julgar a Rep. 971-RJ:

“A meu ver, a ação de declaração de inconstitucionalidade existe para tutelar a ordem jurídica objetiva, por isso nela se julga a inconstitucionalidade de lei em tese. Ela tutela a ordem jurídica vigente, e não a ordem jurídica passada, a ordem jurídica histórica (...).

O interesse de agir, em se tratando de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, só existe se a lei está em vigor.”

Desde então, dada a natural evolução da ciência jurídica e considerando o fascinante e intrincado tema do controle de constitucionalidade, a Corte Suprema,



excepcionalmente, superou algumas vezes o precedente, mas manteve hígida a regra da perda do objeto da ADI, se cessada a eficácia da norma jurídica impugnada. Cito como exemplos, além da ADI 709 que inaugurou a jurisprudência, a ADI 3.885, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 28/6/2013; ADI 2.971 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 13/2/2015; ADI 5.159, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 16/2/2016; e ADI 3.408 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 15/2/2017.

Trazendo o precedente para a casuística que ora se julga, encontro a ADI 6.436, relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 30/11/2020, a qual à semelhança do presente feito, impugnava lei cuja eficácia de determinado dispositivo havia se exaurido em razão do decurso do tempo. Transcrevo a ementa:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.276/2015 DO ESTADO DO MATO GROSSO. VINCULAÇÃO DO SUBSÍDIO DE PROCURADOR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA AO SUBSÍDIO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISOS XI E XIII, DA CF. PROEDÊNCIA PARCIAL. **1. Ação Direta não conhecida com relação ao art. 1º, § 3º, da Lei 10.276/2015, uma vez que, pelo decurso dos exercícios financeiros a que se destinava a aplicação desse dispositivo, ocorreu o exaurimento da eficácia da norma. Precedentes.** 2. A Jurisprudência da CORTE reconhece a inconstitucionalidade de leis que equiparam, vinculam ou referenciam espécies remuneratórias devidas a cargos e carreiras distintos, em desrespeito à vedação do art. 37, XIII, da CF, especialmente quando pretendida a vinculação ou equiparação entre servidores de Poderes e níveis federativos diferentes. Precedentes. 3. Ação Direta julgada parcialmente procedente.

(ADI 6436, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-289 DIVULG 09-12-2020 PUBLIC 10-12-2020)

O Eminentíssimo Relator assentou em seu voto, no qual foi seguido à unanimidade pelo Plenário, que:

A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo cuja eficácia já tenha se exaurido, ou que tenha sido substancialmente alterado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais, sob pena de transformação da jurisdição constitucional em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas.

O precedente acima parece se enquadrar exatamente na hipótese em julgamento, cujos efeitos da lei impugnada (pagamento de auxílio emergencial) ocorreram há quase 2 (dois) anos.

Decerto, como já me referi acima, o STF excepcionou em alguns casos a regra.



Uma dessas exceções diz respeito ao fato de a lei ter sido impugnada em tempo adequado e a sua inclusão em pauta para julgamento ocorrer antes do esgotamento da eficácia da lei. Foi o que ocorreu no julgamento da ADI 4.356, quando a Corte Suprema afastou a aplicação da jurisprudência dominante em razão das peculiaridades do caso. No caso referido, estando em julgamento lei cujos efeitos compreendiam o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2010, o Eminentíssimo Ministro Dias Toffoli pontuou que “a ação direta fora ajuizada em 09/06/2010 e, dada a complexidade e a relevância da matéria, adotei o rito do artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999, para, com as informações e as manifestações necessárias, levar o feito a julgamento definitivo pelo Plenário com a maior brevidade possível”. Afirmou ainda que “com a preocupação de julgá-las a tempo, ambas as ações foram liberadas para julgamento no dia 06/12/10 e já inseridas na pauta do Plenário do dia 15/12/10. Entretanto, em virtude do conhecido volume de processos, não foram chamadas a julgamento pelo Plenário na data aprazada”.

Voltando a hipótese em julgamento neste Egrégio Tribunal Pleno, não me parece que, por esse motivo, seja o caso de excepcionar a regra da perda de objeto da ADI. Digo isso porque, apesar da ação ter sido proposta em maio de 2021, mês subsequente a promulgação da lei impugnada, só está vindo a julgamento neste ano de 2023, quando, repito, a lei já concretizou e exauriu todos os seus efeitos.

Outra exceção que poderia ser arguida para manter o julgamento da ação seria a emanada do julgamento da ADI 3.106, julgada em 20/05/2015, no sentido de regular as eventuais relações jurídicas afetadas pela norma impugnada. Eis o aresto:

**Ementa:** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 79 e 85 DA LEI COMPLEMENTAR N. 64, DE 25 DE MARÇO DE 2002, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 70, DE 30 DE JULHO DE 2003. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APOSENTADORIA E BENEFÍCIOS ASSEGURADOS A SERVIDORES NÃO-TITULARES DE CARGO EFETIVO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 40, §13, E 149, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, DECLARANDO-SE INCONSTITUCIONAIS AS EXPRESSÕES “COMPULSORIAMENTE” e “DEFINIDOS NO ART. 79”. INEXISTÊNCIA DE “PERDA DE OBJETO” PELA REVOGAÇÃO DA NORMA OBJETO DE CONTROLE. PRETENSÃO DE MODULAÇÃO DE EFEITOS. PROCEDÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS PARCIALMENTE. 1. A revogação da norma objeto de controle abstrato de constitucionalidade não gera a perda superveniente do interesse de agir, devendo a Ação Direta de Inconstitucionalidade prosseguir para regular as relações jurídicas afetadas pela norma impugnada. Precedentes do STF: ADI nº 3.306, rel. Min. Gilmar Mendes, e ADI nº 3.232, rel. Min. Cezar Pelluso.

(...)

(ADI 3106 ED, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/05/2015,





Nesse ponto, é de se perquirir quais seriam essas relações jurídicas no caso concreto. Trata-se de lei cujo objeto era prover determinadas categorias de munícipes, afetados pela pandemia de COVID-19 que, ao restringir o funcionamento de diversas atividades econômicas, relegou temporariamente essas pessoas a impossibilidade de exercer seu trabalho e auferir renda. Sendo assim, considero que, decorridos quase 2 (dois) anos da promulgação da lei e, pressuponho, do pagamento de todas as parcelas do auxílio emergencial aos beneficiários, salvo melhor juízo, não há sequer efeitos residuais a serem regulados.

Para fazer um contraponto e admitirmos a possibilidade de prosseguimento da ação, peguemos carona na brilhante lição do saudoso Mestre Zeno Veloso, citado pelo Eminentíssimo Ministro Luiz Fux, relator da ADI 3.106, no STF, para fundamentar a necessidade de dar uma resposta jurisdicional aos titulares das relações jurídicas regidas pela norma impugnada, mesmo que não mais em vigor:

Revogação e nulidade são figuras inconfundíveis, a primeira se relacionando com a vigência e a segunda com a validade. Independentemente de estar a norma revogada, a fiscalização de constitucionalidade a respeito da mesma vai dizer se ela vigeu válida ou invalidamente. A certeza e a segurança jurídicas lucram com isto. Além do mais, a declaração de inconstitucionalidade, por sua projeção retrooperante, vai desconstituir os efeitos que a norma impugnada produziu, bem como impedir que produza efeitos retardados, remanescentes". (VELOSO, Zeno. *Controle de Jurisdicional de Constitucionalidade*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2003.p. 119)

Ora, ainda que entremos no campo doutrinário e teórico da distinção entre vigência e validade da lei, sobressalta-me forte dúvida sobre a possibilidade de eventual declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada neste caso desconstituir os efeitos por ela produzidos e exauridos. Como isso se daria? Obrigando a devolução dos valores recebidos pelos beneficiários? Imputando aos responsáveis pela edição da lei a pecha de improbidade administrativa? Tentando responder a essas indagações, socorro-me da lição do Eminentíssimo Ministro Moreira Alves, na Representação 971-RJ, já referida no início deste voto:

“Os efeitos concretos que dela nasceram e permanecem devem ser atacados em ação própria, e não indiretamente, por meio excepcional (...).

O interesse de agir, em se tratando de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, só existe se a lei está em vigor. Declarar-se, em tese, a inconstitucionalidade de lei que não mais existe, é transformar o meio processual de ataque direto à lei em abstrato em meio processual indireto de desconstituição de situações jurídicas pessoais e concretas. É, em última análise, desvirtuar a representação.”

Em última análise, pondero que averiguar a inconstitucionalidade de lei que produziu



e exauriu efeitos há cerca de 2 (dois) anos não ocasionará qualquer efeito prático, tornando inócua a jurisdição. Nos dizeres do Ministro Oswaldo Trigueiro (RTJ 48/156), também citado pelo Ministro Celso de Melo no julgamento da ADI 709:

Não impressiona o argumento de que é necessário impedir os efeitos dos atos constituídos durante a efêmera vigência da lei questionada. Mas, para isso, creio que a tardia declaração de inconstitucionalidade será inócua. Porque, na esfera administrativa, nada obriga a autoridade a reconhecer a validade de atos contrários à Constituição, e a providências que nesse sentido adotar, em cada caso concreto, não faltará o amparo do Poder Judiciário, inclusive na instância suprema. É certo que a autoridade administrativa não poderá invalidar situação jurídica definitivamente constituída e coberta pela autoridade da coisa julgada. Mas essa situação não será desfeita pela declaração de inconstitucionalidade, *in genere*, de sorte que, para modificá-la, será sempre necessário o procedimento rescisório.

Penso que, no caso, o pronunciamento do Supremo Tribunal equivaleria a mero parecer prévio, válido apenas para tranquilizar a União, quanto ao êxito das ações que porventura intentar. Mas isso, em tese, desnatura a Representação.

Nesses termos, a mim me parece que a tardia manifestação deste Egrégio Tribunal sobre eventual inconstitucionalidade da lei do município de Oriximiná não prescindirá de outras ações para deconstituir os efeitos concretos por ela produzidos.

Portanto, finalizo minhas ponderações concluindo que o decurso do tempo, além de exaurir os efeitos da lei impugnada, tornou infecunda a manifestação deste Tribunal sobre a sua conformidade com a Constituição, devendo, com a devida vênia dos que pensam de forma diversa, a presente ação ser julgada prejudicada por superveniente falta de interesse de agir.

Ante o exposto, julgo prejudicada a apreciação do mérito da ação direta de inconstitucionalidade, face a perda superveniente de objeto, tendo em vista que a norma tinha caráter temporário é esgotou seus efeitos com o pagamento das 04 parcelas aos beneficiários, não havendo mais efeitos abstratos a serem obstados na via de controle concentrado, devendo eventuais efeitos concreto já produzidos ser objeto de discussão em ação própria, nos termos da fundamentação.

É como Voto.

**Desa. Luiza Nadja Guimarães Nascimento**  
**Relatora**



**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI nº 9.379/2021 DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ. PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL. PANDEMIA COVID-19. EFEITOS DA LEI EXAURIDOS. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR POR VIA DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE.**

**1. Ocorre a perda superveniente do interesse de agir na ação direta de inconstitucionalidade quando, pelo decurso do tempo, ocorreu o exaurimento da eficácia da norma. Precedentes do STF.**

**2. No caso, a lei impugnada, promulgada em 2021, instituía o pagamento de quatro parcelas iguais e sucessivas de auxílio emergencial a determinadas categorias enumeradas no anexo da lei, com o escopo de mitigar a situação de vulnerabilidade temporária decorrentes dos impactos sociais e econômicos causados pela pandemia de COVID-19. Efeitos da lei concretizados e exauridos com o pagamento das 04 parcelas do auxílio emergencial.**

**3. Ação Direta prejudicada à unanimidade.”**

**Vistos etc.**

**Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, após o Voto da Excelentíssima Senhora Relatora pela improcedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade, do Voto-Vista do Excelentíssimo Senhor Desembargador Constantino Augusto Guerreiro pela procedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade e do Voto-vista do Excelentíssimo Desembargador Ricardo Ferreira Nunes pela perda de objeto, à unanimidade, acompanhar o Voto-Vista proferido pelo Excelentíssimo Desembargador Ricardo Ferreira Nunes, acolhendo a questão prejudicial de mérito de perda de objeto superveniente, face o esgotamento dos efeitos abstratos da norma impugnada.**

**Relatora para o acórdão a Excelentíssima Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento, que acompanhou o segundo vistor.**

**Sessão de julgamento realizada em 29 de março de 2023 e presidida pela Excelentíssima Desembargadora Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos (Presidente).**

**Belém/PA, assinatura na data e hora constantes do registro no sistema.**

**Desa. Luiza Nadja Guimarães Nascimento**

**Relatora**





Assinado eletronicamente por: LUZIA NADJA GUIMARAES NASCIMENTO - 04/04/2023 14:13:19

<https://pje-consultas.tjpa.jus.br/pje-2g-consultas/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23040414131963200000012541267>

Número do documento: 23040414131963200000012541267