



Número: **5000759-24.2023.8.08.0049**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **Venda Nova do Imigrante - Vara Única**

Última distribuição : **18/07/2023**

Valor da causa: **R\$ 1.320,00**

Assuntos: **Defeito, nulidade ou anulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Câmara Municipal de Venda Nova do Imigrantes/ES (REQUERENTE)		LARISSA FREITAS LADEIA (ADVOGADO) EDUARDO BERGAMIM ULIANA (ADVOGADO)	
FRANCISCO CARLOS FOLETTTO (REQUERIDO)		FREDERICO RODRIGUES SILVA (ADVOGADO)	
LUIZ RICARDO BOZZI PIMENTA DE SOUSA (REQUERIDO)		FREDERICO RODRIGUES SILVA (ADVOGADO)	
SIDINEIA DIAS (REQUERIDO)		FREDERICO RODRIGUES SILVA (ADVOGADO)	
WALACE RODRIGUES DE SOUZA (REQUERIDO)		FREDERICO RODRIGUES SILVA (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE (REQUERIDO)		EVANDRO SANT ANNA SONCIM (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
33730 513	11/11/2023 08:13	Sentença	Sentença



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO

Juízo de Venda Nova do Imigrante - Vara Única

AV. EVANDI AMÉRICO COMARELA, 971, Fórum Desembargador José Vieira Coelho, BAIRRO
MARMIN, VENDA NOVA DO IMIGRANTE - ES - CEP: 29375-000
Telefone:(28) 35468000

PROCESSO Nº **5000759-24.2023.8.08.0049**

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

REQUERENTE: CÂMARA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DO IMIGRANTES/ES

REQUERIDO: FRANCISCO CARLOS FOLETTO, LUIZ RICARDO BOZZI PIMENTA DE SOUSA, SIDINEIA DIAS,
WALACE RODRIGUES DE SOUZA, MUNICIPIO DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE

Advogados do(a) REQUERENTE: LARISSA FREITAS LADEIA - ES16506, EDUARDO BERGAMIM ULIANA - ES32449

Advogado do(a) REQUERIDO: FREDERICO RODRIGUES SILVA - ES14435

Advogado do(a) REQUERIDO: FREDERICO RODRIGUES SILVA - ES14435

Advogado do(a) REQUERIDO: FREDERICO RODRIGUES SILVA - ES14435

Advogado do(a) REQUERIDO: FREDERICO RODRIGUES SILVA - ES14435

Advogado do(a) REQUERIDO: EVANDRO SANT ANNA SONCIM - ES9810

SENTENÇA

Trata-se de ação manejada pela Câmara Municipal de Venda Nova do Imigrante em face de Francisco Carlos Foletto, Luiz Ricardo Bozzi Pimenda de Souza e Município de Venda Nova do Imigrante, vindicando a anulação dos votos dos vereadores requeridos em sessão legislativa destinada a aprovação do orçamento público.

Antecipação de tutela foi negada no ID 28382640.

Contestação pelos requeridos no ID 30099625 e 31837410, afirmando-se que não há ato ilegal a ser combatido e que a situação é legitimada justamente pelo *munus* a que atribuídos aos vereadores.

Réplica no ID 33589506 e 30481032

É o relatório.

Verifico a inexistência de preliminares ou questões de ordem pública que mereçam conhecimento, uma vez que já rejeitadas nas decisões saneadoras ante-riores. O feito tramitou de forma regular, tendo sido oportunizadas às partes todas as prerrogativas inerentes ao contraditório e à ampla defesa.

A preliminar de inépcia não se sustenta frente ao que trazido na própria contestação dos primeiros quatro requeridos, ou seja, as arguições claras da parte autora possibilitaram claro exercício do contraditório pelos adversos.

Compreendo ser o caso de julgamento antecipado do mérito, porque o caderno processual já apresenta exatamente o contexto dos fatos que levaram a impasse na seara legislativa, a possibilitar o pronto julgamento da querela (TJES, APL 021140077591), nos moldes do art. 355, inciso I do CPC, já que a questão de fundo é inteiramente de direito, e as provas das circunstâncias alegadas são documentais e documentadas, tendo as partes de instruído suas manifestações com dados avaliados por cada um como relevantes.

Passo ao exame do mérito.

A situação controvertida, nesse viés, está na avaliação da regularidade da conduta dos edis em votar pela rejeição da proposta de orçamento pautada para votação, arguindo o autor que estariam eles vinculados à aprovação do projeto e que o voto negativo não lhe era legítimo, o que tornaria, portanto, inválida sua manifestação política-legislativa.

Neste particular, tanto a municipalidade quanto os próprios vereadores em questão manifestaram-se no sentido de que o voto como membros do Poder Legislativo é inviolável - e, portanto, não é censurável e não precisa ser justificado - e que o tema submetido à votação não foi apresentado com antecedência regimental.

Pois bem, acredito que, independentemente da matéria pautada para votação na sessão indicada na inicial - pelos



elementos acostados pelo autor, há indicativo de que a matéria pautada foi apresentada com antecedência regimental - o ordenamento jurídico posto não permite censura ao voto, sendo ele inviolável em caráter absoluto (as suas consequências jurídicas, porém, que não estão diretamente sendo postas para avaliação, atraem outro tipo de análise que não será aqui abordada, diante do princípio da adstrição).

Claro que se tem a chamada “censura informal”, ou seja, aquela realizada pelo público eleitor no momento da escolha dos seus representantes, avaliando as posições políticas dos seus candidatos quanto no exercício de mandatos políticos pretéritos e as novas propostas apresentadas; entretanto, juridicamente, inexistente consequência a ser aquilatada.

A leitura mais recente do **STF** sobre o tema dá-se nos seguintes termos:

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E PLURALISMO DE IDEIAS. VALORES ESTRUTURANTES DO SISTEMA DEMOCRÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS NORMATIVOS QUE ESTABELECEM PREVIA INGERÊNCIA ESTATAL NO DIREITO DE CRITICAR DURANTE O PROCESSO ELEITORAL. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AS MANIFESTAÇÕES DE OPINIÕES DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO E A LIBERDADE DE CRIAÇÃO HUMORÍSTICA. 1. A Democracia não existirá e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático. 2. A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva. 3. São inconstitucionais os dispositivos legais que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático. Impossibilidade de restrição, subordinação ou forçosa adequação programática da liberdade de expressão a mandamentos normativos cerceadores durante o período eleitoral. 4. Tanto a liberdade de expressão quanto a participação política em uma Democracia representativa somente se fortalecem em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das mais variadas opiniões sobre os governantes. 5. O direito fundamental à liberdade de expressão não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também aquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas maiorias. Ressalte-se que, mesmo as declarações errôneas, estão sob a guarda dessa garantia constitucional. 6. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II e III (na parte impugnada) do artigo 45 da Lei 9.504/1997, bem como, por arrastamento, dos parágrafos 4º e 5º do referido artigo. (ADI 4451, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21-06-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 01-03-2019 PUBLIC 06-03-2019).

Para o **STF**, a “[...] configuração constitucional do regime presidencialista brasileiro confere aos parlamentares um espectro de poder que vai além da mera deliberação a respeito de atos legislativos. A participação efetiva nas decisões de governo, indicando quadros para o preenchimento de cargos no âmbito do Poder Executivo, é própria da dinâmica do referido regime, que exige uma coalizão para viabilizar a governabilidade [...]”:

[...] Tal dinâmica não é, em si, espúria, e pode possibilitar, quando a coalizão é fundada em consensos principiológicos éticos, numa participação mais plural na tomada de decisões usualmente a cargo do Poder Executivo. Todavia, quando o poder do parlamentar de indicar alguém para um determinado cargo, ou de lhe dar sustentação política para nele permanecer, é exercido de forma desviada, voltado à percepção de vantagens indevidas, há evidente mercadejamento da função pública. Precedente. 2. O mandato eletivo é exercido de forma concomitante e indissociável à atividade partidária, tendo em vista a sua imprescindibilidade no âmbito da democracia representativa instituída na República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal. Tratando-se, portanto, de meio necessário à investidura dos representantes do povo nos mandatos eletivos, os partidos políticos, além de agrupar parcela dos atores sociais que compartilham dos mesmos ideais, têm responsabilidade pela observância aos fundamentos e objetivos da República, insculpidos nos arts. 1º e 4º da Carta Magna, os quais repelem qualquer atuação do Estado que se afaste do interesse público. [...] (AP 1015, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 10-11-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 18-03-2021 PUBLIC 19-03-2021 REPUBLICAÇÃO: DJe-077 DIVULG 23-04-2021 PUBLIC 26-04-2021



Nesse cenário, ganha relevância do *princípio da simetria federativa*, de acordo com o então Min. Cezar Peluso:

[...] No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art.25 da Constituição Federal e no art.11 de seu ADCT (LGL\1988\31), que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da Federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente.(ADI 4298 MC, Rel.: Min.Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 07.10.2009, DJe-223 27.11.2009)

Nesse viés, cabe assinalar que a CF/88 deu especial relevo ao município, ao estabelecer entre os princípios fundamentais que nossa república é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (art. 1º) e, ao cuidar da organização político-administrativa, preconiza que a organização da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (art. 18).

Nota-se que o município passou a integrar a estrutura federativa, com autonomia política, administrativa e financeira e no ponto central da temática, alçou no art. 29, inciso VIII expressa previsão no sentido de que **os vereadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município**. O mesmo regramento se repete na Lei Orgânica Municipal, no art. 42.

A etimologia da palavra voto foi originalmente concebida para indicar a devoção a Deus ou a uma entidade divina, e com a modernidade (a partir do século XV, aproximadamente), passou a ser associada a escolha de diferentes opções, a exemplo do latim *suffragium*.

Para o **STF**, no contexto constitucional, o voto tem inúmeras aplicações e duas de suas principais estão ligadas ao sufrágio universal e ao **exercício do mandato político**, e em reforço ao contexto de sua inviolabilidade (para ambas circunstâncias citadas ele é insindivisível e inviolável) é que por vezes ele justifica-se ser secreto ou não:

[...] A cláusula do voto secreto tem a finalidade de garantir ao cidadão eleitor o livre direito de escolha de seus representantes políticos, protegido dos influxos de origem econômica e social. Tal cláusula constitui o patamar mínimo, inafastável, erigido pelo poder constituinte originário a regra pétrea, ao qual se acrescem outras garantias que previnem a turbação da livre manifestação de vontade do eleitor. **4. A presunção de garantia se inverte no caso de votações promovidas no âmbito dos órgãos legislativos, já que o dever de transparência se sobrepõe à tentativa de sigilosidade do ato deliberativo, de viés excepcional. A publicidade é a regra, sendo colocada como direito e ferramenta de controle social do Poder Público.**[...] (ADI 1057, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-214 DIVULG 27-10-2021 PUBLIC 28-10-2021).

Dentre todas as conotações para a palavra voto, é tranquila a compreensão no sentido de que há no mínimo duas opções a serem adotadas.

Se, como no caso, uma matéria é colocada para votação, ao menos duas alternativas “estão na mesa”: aprovação e ou não aprovação (rejeição).

É essencial frisar que os edis não ocupam uma posição meramente figurativa frente aos projetos de lei diretrizes orçamentários, sendo que, pela própria dinâmica de ser obrigatória a submissão do projeto a votação já indica, claramente, a possibilidade do voto ser favorável ou contrário ao tema em submissão.

Não consigo retirar uma compreensão no sentido de que, aberta a sessão, os Edis estavam vinculados à aprovação do projeto nos moldes em que redigido (mas claro que estão vinculados à aprovação de um projeto orçamentário que



satisfaça a vontade política manifestada através da maioria da casa parlamentar).

Se a proposição foi colocada para votação, como não poderia deixar de ser, ao menos duas opções existiam e, se o voto não precisa ser motivado (a não atrair, pois, um Juízo de valor sobre vinculação defendida pelo requerente, nos moldes da *teoria dos motivos determinantes*, própria a atos administrativos e não políticos *stricto sensu*), significa que ele é inviolável e, conseqüentemente, irrepreensível (salvo no processo eleitoral para escolha periódica de novos representantes eleitos pelo povo), e ainda menos sindicável judicialmente.

Aliás, é hodierna a compreensão no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário interferir na tramitação de projetos de lei quando estejam em discussão matérias *interna corporis*, que não envolvam contrariedade às normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo (STF, ADI 568).

Temos exemplos positivados no ordenamento jurídico a indicar a medida da inviolabilidade de certos atos do Poder Legislativo e, por arrasto, o do voto, ou seja, o art. 52, inciso X do CF/88, que mesmo uma decisão da Corte Constitucional não vincula de pronto o Poder Legislativo.

Não pretendendo esgotar o tema, vê-se que o tratamento quanto à inviolabilidade do voto legislativo é confirmada não somente por dispositivo constitucional; ao contrário, há uma conformação com todo o ordenamento, o que corrobora a compreensão deste Juízo, ainda que os vereadores em questão tenham dados sinais comportamentais nas sessões anteriores de que o projeto estava apto à aprovação.

Portanto, em última instância, a garantia de inviolabilidade do voto - mesmo no tema orçamentário - é a expressão prática e material do Legislativo como Poder da República.

Conforme acentua Marcelo Caetano:

[...] a função política é uma actividade comandada pelo interesse geral e que se desenvolve para assegurar a unidade e a coesão nacionais, definir os ideais colectivos, escolher os objectivos concretos a prosseguir em cada época e os meios mais idôneos para alcançar, manter o equilíbrio constitucional das tensões políticas e das forças sociais, garantir a segurança do Estado e defender os interesses nacionais na ordem externa [...]” (CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. Portugal: Almedina, 2010).

E assim já se pronunciou o STF:

[...] Se, por certo, não só o Poder Legislativo busca raízes de legitimidade no povo, já que, como afirma a Constituição Federal de 1988, é deste último que todo o poder emana (art. 1.º, parágrafo único, da CF/1988 (LGL\1988\3)), nem por isso se pode ignorar que cabe ao Parlamento, na lógica que perpassa a tripartição dos poderes, a primazia no papel de caixa de ressonância da vontade popular, derivada (i) da forma de provimento de seus cargos pela via do batismo democrático e, simultaneamente, (ii) da composição plúrima a espelhar os diversos segmentos da sociedade”. (Informativo 660 do STF).

Não obstante, é preciso trazer em discussão esse tema à aquele relacionado ao orçamento público e à função social da política a apoiar a margem decisória dos mandatários políticos. E do apanhado doutrinário colhem-se estudos no sentido de que desde a Carta Magna, outorgada pelo Rei João da Inglaterra (1217) passou-se a dar importância ao tema específico (lógico que com bastante timidez).

Já no século XIX é que se pôde verificar uma política orçamentária nos moldes que conhecemos modernamente, principalmente com o reforço sobre a importância da atuação legislativa neste particular.

Especificadamente no Brasil, descreve Carlos Alberto Longo:

[...] No Brasil a Constituição Imperial de 1824 estabelecia que o Ministro da Fazenda era responsável pela elaboração e encaminhamento à Assembléia Geral, para aprovação, dos Orçamentos de "todas as despesas" e "rendas públicas". A iniciativa das leis sobre impostos cabia à Câmara dos deputados. A Constituição de 1891, que se seguiu à proclamação da República, transferiu ao Congresso também a competência para elaborar o



orçamento. A Câmara assumiu então a iniciativa de preparar a proposta orçamentária mas na prática, o Ministro da Fazenda, através de entendimentos extra-oficiais, continuava a orientar o encaminhamento da Lei de Meios. A Revolução de 30 fez refluir a autonomia do Congresso. Na Constituição outorgada de 1934 a competência da elaboração da proposta orçamentária era atribuída ao Presidente da República, e como as duas Câmaras legislativas nunca foram instaladas, o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do executivo. Com a redemocratização do país, na Constituição de 1946, o Executivo continuava a elaborar o projeto de lei orçamentária, passando então a encaminhá-lo para a discussão e votação nas duas casas legislativas, que tinham o direito de emendá-lo. As constituições outorgadas em 1967 e depois a de 1969, que vigoravam até recentemente, limitaram a capacidade de iniciativa do Legislativo em leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas à proposta orçamentária. O papel do Congresso nessa matéria era, em essência, simplesmente homologatório. [...] (LONGO. Carlos Alberto. **O Processo Orçamentário: Tendências e Perspectivas**. Revista Tributária e de Finanças Públicas | vol. 3/1993 | p. 251 - 262 | Abr - Jun / 1993 | DTR\1993\244).

Com a clareza e profundidade que lhe é peculiar, José Afonso da Silva descreve que o orçamento clássico se limitava fundamentalmente a uma relação das receitas e fixação das despesas. Era um ato de previsão e autorização das receitas e das despesas públicas e seu objeto básico, historicamente, **foi sempre o de assegurar o controle político das atividades governamentais**; controle que se fazia através dos órgãos legislativos sobre as atividades financeiras dos órgãos executivos. Era um orçamento político, contábil e financeiro apenas. Não tinha outra pretensão, não visava outra finalidade, de modo que a constituição de 1946 ainda adotava essa concepção clássica que, não obstante, já era apegada a uma série de princípios caros ao tema da contabilidade pública.

Modernamente, descreve:

[...] com a ampliação da intervenção estatal na ordem econômica e social, o orçamento passou a ter novas funções, passou a ser um instrumento de programação econômica, de programação da ação governamental, em consonância com a economia global da comunidade a que se refere. Visa influir na economia global do país. É um instrumento de política fiscal, quando procura criar condições para o desenvolvimento nacional, estadual ou municipal, conforme se trate de orçamento federal, estadual ou municipal. Exatamente porque o orçamento tem hoje essa função primordial – realizar um programa de governo – é que os orçamentos públicos, no Brasil, devem seguir orientação uniforme em todas as esferas governamentais, para que se possa, em cada exercício financeiro, verificar, numa consolidação dos resultados orçamentários, qual a contribuição que eles trouxeram para o desenvolvimento do país. [...] (SILVA, José Afonso. **O Orçamento e a Fiscalização Financeira da Constituição**. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional | vol. 6 | p. 161 - 174 | Maio / 2011 | DTR\2012\1148)

Traçando um breve paralelo, é de se notar que o Poder Legislativo vem para a literalmente concretizar a vontade popular e assegurar o controle no trato com os valores pertencentes ao erário, estando os parlamentares sujeitos a uma série de valores (inclusive aqueles que impulsionaram sua eleição), e inclusive aos efeitos do já trabalhado e admitido conceito de presidencialismo de coalizão, que invariavelmente se reflete no voto parlamentar (que mais uma vez é inviolável e não sujeito a motivação - o que confirma a primeira premissa).

O papel parlamentar no orçamento público já era notado por Antônio de Oliveira Leite, ainda sob a égide da Constituição de 1969, notando que o parlamentar é o elo que dialoga entre a vontade do administrador e as necessidades reais do povo:

[...] no período colonial que o princípio do consentimento do imposto se arraigou na consciência do povo, segundo depoimento de Aliomar Baleeiro, em sua “Uma Introdução à Ciência das Finanças”, Ed. Revista Forense, 1971, pág. 403: “Foi através das votações, recriminações e práticas das Câmaras de Vereadores que o Brasil se familiarizou, durante o período colonial, com o princípio do consentimento dos contribuintes para a cobrança de tributos.” [...] O Poder Executivo necessita, para aprovação de seu programa de governo, espelhado no orçamento público, de maioria parlamentar, e, para obtê-la, não raras vezes, transige com os desejos ou interesses desta. **Surge, então, com a afirmativa, uma das grandes missões que incumbe aos partidos políticos, especialmente o governamental, o de dar apoio ao que foi antes programado pelo Poder Executivo, com base naquela captação da vontade social predominante, a que nos referiremos linhas adiante, a fim de que**



saia vencedor o ponto-de-vista governamental, traduzido no orçamento a aprovar. Este, aliás, é um dos argumentos mais aceitáveis da parte de todos aqueles que propugnam a substituição do regime político presidencialista – para o qual a formação do nosso povo está, sem dúvida, mais amoldado, tudo dependendo, em última análise, de o País contar com um bom ou mau presidente – pelo regime parlamentarista. O parlamentarismo evita aquele individualismo tacanho e mesquinho que, não raras vezes, se insurge através de novas emendas, que só podem partir agora dos membros da Comissão Mista, em nosso regime presidencialista, o que já é uma grande vantagem, moderadora e neutralizadora, quase que totalmente, desse inconveniente, que desvirtua a perspectiva e a articulação do orçamento. Designem-se membros da Comissão Mista homens infensos às influências regionais, ou aos interesses mesquinhos, e tal inconveniente estará, sem dúvida, superado. [...] **O orçamento público é documento que estabelece articulação entre o feixe de deveres, de um lado, e o feixe de direitos, de outro, que espelham a relação constitucional ou genética do Estado. Essa relação pode ser analisada em momento anterior àquele em que ela se torna jurídica, e momento posterior ao em que ela ganha juridicização, através, aprovação do orçamento.** Este, o documento, o orçamento, pode também ser analisado em momento anterior a sua aprovação, como instrumento de técnica financeira, isto é, a proposta de orçamento, ou, como o declara nossa Constituição, o anteprojeto da lei orçamentária, aquele documento que espelha fielmente os dois feixes de deveres de cada indivíduo, isoladamente considerado, e de direitos, de cada um deles, já na qualidade de membro integrante do Estado, ser social, de existência real, mas distinta da de cada um dos indivíduos que o compõem, e que o mantêm em constante ritmo de vida, nos seus atos, e pelos seus atos. E pode ser analisado ou examinado em sua fase posterior à de sua aprovação, como documento que externa ou traduz a receita, de um lado (o feixe do “ir”, com destino ao bem comum, na relação genética do Estado) e a despesa (o feixe do “vir”), de outro, através de cuja realização cada indivíduo, considerado já agora como “cidadão”, tem o direito de participar de uma parcela do bem comum. O orçamento, no momento anterior à sua aprovação, é um programa de atuação do Estado, que espelha, em última análise, um fato econômico social, a circunstância do que virá a constituir a receita do Estado, em quantitativo estimado, e do que virá a constituir a despesa, em quantitativo fixado. Esse o fato que constitui a hipótese de incidência ou o fato gerador da regra jurídica que aprova o orçamento público. É o que nos ensina Becker, em sua monumental obra “Teoria Geral do Direito Tributário” (Ed. Saraiva, 1963, São Paulo). A natureza jurídica do orçamento, pois, reduz-se, assim à análise desses dois momentos, o ante-aprovação, e o pós-aprovação. (LEITE. Antônio de Oliveira. **Orçamento Público em Sua Feição Política Jurídica.** Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional | vol. 6 | p. 69 - 90 | Maio / 2011 | DTR\2012\1166).

A doutrina chama bastante a atenção para o fato de que o orçamento público é espelho fiel da vida de qualquer nação e Estado, em seus múltiplos aspectos de equilíbrio das classes sociais, equilíbrio entre as unidades componentes do sistema federativo, equilíbrio entre os anseios de um partido político vistas ao outro, seu antagonista; enfim, condensa uma série de equilíbrios, afora o fundamental equilíbrio entre deveres tributários e os direitos administrativos.

Por isso, com Alfredo Augusto Becker (já citado), seria esta a regra de direito positivo na qual se concentra o mais intenso grau de positividade; ela é, *a priori*, "a mais constitucional das regras jurídicas, a mais importante dentre todas as leis de organização: contempla toda a inteira administração do Estado e também a função legislativa e a função jurisdicional; de todas é um instrumento jurídico indispensável: com efeito, ela a todas põe em movimento. Sua ausência implica no engessamento do estado".

Compete ao Legislativo a aprovação da lei orçamentária e é de se verificar que a aprovação do projeto de lei de é obrigatório, ainda que se dê através de emendas, como autoriza o Regimento Interno da Câmara de Vereadores (Res. n.º 22/1992). Veja, por exemplo, que em âmbito federal a CF/88 dispõe que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (art. 57, §2º). O projeto é obrigatório e se sujeita a prazo.

Uma leitura compatível à normatividade da Constituição não indica a impossibilidade das propostas enviadas serem rejeitadas; indica sim, a meu ver, uma exceção ao art. 67 da CF/88.

Uma coisa é a imposição de aprovação do orçamento público - que deve sim ocorrer, inclusive mediante emendas parlamentares e até a apresentação de outros projetos - e outra, bem diversa, é aquela de necessariamente se aprovar o projeto colocado sob apreciação: nesse último caso, estar-se-ia diante de anomia jurídica que pesa em prol do tratamento constitucional da questão.



José Afonso da Silva coloca de modo hialino as possibilidades durante da tramitação do projeto de lei orçamentária, indicando que sua reprovação é um cenário possível (voto contrário ao projeto apresentado, e não uma negativa quanto a necessidade de aprovação de um projeto em particular):

[...] **Mas a proposta orçamentária poderá, sofrer modificações substanciais, durante sua fase de tramitação no legislativo**, através de mensagem aditiva do executivo, desde que ainda não esteja definitivamente votado o subanexo a ser alterado (art. 67, § 3º). [...] **Pode acontecer que o legislativo não aprecie o projeto de orçamento no prazo previsto. Nesse caso, o executivo (Presidente da República, Governador do Estado ou Prefeito Municipal) deverá promulgar o seu projeto originário.** Não se trata de uma simples faculdade, a promulgação, nessa hipótese, é obrigatória para o chefe do executivo. Não depende de decreto. É um ato promulgatório simples, como o de qualquer lei. Não há sanção, há simplesmente promulgação, pois o simples decurso do prazo sem apreciação tem a força de transformar o projeto originário em lei completa e acabada, dependendo apenas do ato de promulgação que poderá ser mais ou menos nos seguintes termos:[...] Não há maiores problemas no caso, mas não pode haver modificação alguma no projeto inicial. O executivo não pode inovar com o ato promulgatório, pois seu projeto originário já se transformou em lei, com o simples decurso de prazo, e assim há de ser promulgada. Pode ser que o legislativo aprove o orçamento com modificações. Cabe, então, ao executivo verificar se as alterações são constitucionais e convenientes. Poderá vetá-las, por inconvenientes ou por inconstitucionalidade. [...] **Outra hipótese possível é a da rejeição do projeto de lei orçamentária, “in totum”** – o que já tem acontecido no âmbito municipal. **A Constituição do Brasil e a Constituição do Estado de São Paulo não oferecem solução a esse caso.** Mandam aplicar as regras do processo legislativo ordinário, do que se poderia concluir que, rejeitado o projeto de orçamento, **o executivo só teria o caminho da remessa de outra proposta orçamentária.** Isto levará ao absurdo de praticamente ficar-se sem orçamento no caso de rejeição. A Constituição de 1946 nessa hipótese, determinava a prorrogação do orçamento vigente, o que pode prevalecer como regra de lei ordinária, visto não haver nada que o contraste na Constituição vigente. A Lei Orgânica dos Municípios paulistas não descurou do assunto. Determina que, se a proposta orçamentária for rejeitada, fica prorrogado o orçamento vigente com correção monetária (art. 68. parágrafo único). Não indica que índice de correção monetária deve ser aplicado. Parece-nos que podem ser empregados os índices fixados para os débitos fiscais ou os índices de desvalorização da moeda, fornecidos pelo Ministério do Planejamento. (SILVA, José Afonso. **O Orçamento e a Fiscalização Financeira da Constituição**. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional | vol. 6 | p. 161 - 174 | Maio / 2011 | DTR\2012\1148).

Muito embora quando se fala em anomia orçamentária a doutrina normalmente examina apenas a falta da lei orçamentária anual e seus efeitos, é preciso esclarecer um ponto importante sobre tema: é perfeitamente possível a existência no direito orçamentário de lacunas normativas ou anomias também em relação ao PPA e à LDO.

Conquanto não haja uma regra semelhante àquela prevista no §8.º do art. 166 da CF/1988 em relação ao PPA e à LDO, de modo a permitir expressamente a rejeição e o veto desses Projetos de Leis, e a despeito de o art. 35, §2.º, incisos I e II do ADCT prescrever que os Projetos do PPA e da LDO serão encaminhados e devolvidos para sanção, nada obsta que, na prática, um projeto de lei concreto seja rejeitado pelo Poder Legislativo o que, ensejará apenas, a meu ver, que o mesmo projeto seja imediatamente posto em votação, desde o início do processo legislativo, possibilitando-se nova costura política, mediante a inserção de emendas (supressivas, substitutivas, modificativa ou aditiva, conforme o caso), repetindo-se o processo, *obrigatoriamente*, até que haja uma lei orçamentária aprovada e ratificada.

De acordo com Tercio Sampaio Ferraz Jr., além do conjunto de prescrições, o sistema jurídico não prescinde de um conjunto de avaliação da realidade social e de um conjunto de decisões, respectivamente, aberto/incompleto (pois não se tem todas as avaliações prospectivas possíveis) e aberto/completo (pois há sempre a necessidade de uma decisão no plano do direito, não se podendo deixar de decidir). (FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Teoria da norma jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 1999).

Nesse viés, aponta que embora a razão jurídica e lógica não permita pensar na hipótese de rejeição ou veto do projeto (pois a peça orçamentária é obrigatória), não há possibilidade do Poder Judiciário atuar para suprir a manifestação política legítima dos Edis frente a institutos insindicáveis, que são a autonomia legislativa (notadamente o poder de rejeição e aprovação) e o veto, pelo chefe do Poder Executivo.



Desse modo, ou se cria uma interpretação que vilipendie o cerne da autonomia do Poder Legislativo, transformando-o em um faz-de-contas, dançando ao toque da flauta de outros atores políticos, ou então se busca, dentro do texto constitucional, uma outra saída que atenda a força normativa da constituição. No caso dos autos, entendo que a interpretação que melhor atende ao comando constitucional é esse: a rejeição do projeto orçamentário discutido nos autos é possível; contudo, dada a obrigatoriedade da peça em questão, não se aplica ao projeto de lei em testilha o art. 67 da CF/88, inserindo-se, automática e infalivelmente, *o mesmo projeto apresentado pelo Poder Executivo* no limiar do processo legislativo pertinente, facultando-se novo debate político e nova costura de emendas, de maneira que essa nova peça orçamentária seja, enfim, submetida à deliberada e, quem sabe, aprovada, repetindo-se o processo até que se obtenha a sanção do Poder Executivo ou a derrubada de eventual veto, sem que a sessão legislativa possa se encerrar até que um ou outro resultado ocorra.

É preciso destacar que não se trata aqui de simples "criação" ou "ativismo míope" do Poder Judiciário sobre a esfera política.

Isso porque o caso concreto nos coloca frente a uma situação de verdadeira anomia jurídica; isso porque, se não se pode falar em anulação do voto (como almeja o requerente) e tampouco em um cenário em que o projeto de lei não é aprovado, de modo que a melhor solução jurídica diz respeito à concessão parcial da segurança para, mantida a validade das 26ª e 28ª sessões extraordinárias destinadas à votação do Projeto de Lei nº 35/23 (LDO), submeta-se o mesmo projeto a novo processo legislativo, segundo todos os prazos e formalidades regimentais.

Consoante afirma Michel Temer, para a boa interpretação constitucional é preciso verificar, no interior do sistema, quais as normas que foram prestigiadas pelo legislador constituinte ao ponto de convertê-las em princípios regentes desse sistema de valoração. Por isso, a interpretação de uma norma constitucional levará em conta todo o sistema, tal como positivado, dando-se ênfase, porém, para os princípios que foram valorizados pelo Constituinte (**Elementos de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: RT, 1989. p. 25-26).

Nesse talante, como princípio da interpretação constitucional, sobreleva o chamado *princípio da força normativa da constituição*, pelo qual, no magistério de Gilmar Mendes e Gonet Branco, impõem-se seja conferida prevalência aos pontos de vista que tornem a norma constitucional mais afeita aos condicionamentos históricos do momento, garantindo-lhe interesse atual e, com isso, obtendo-se a "máxima eficácia, sob as circunstâncias do caso" (**Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 96).

Dessa maneira, a resolução dos problemas jurídico-constitucionais que se apresentam deve se dar mediante a garantia da maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais, priorizando-se as soluções interpretativas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, possibilitem a atualização normativa, garantindo-lhe eficácia e permanência.

No caso vertente, como já dito, acredito ser a única solução possível.

Uma das interpretações posta em baila pretende a anulação de votos e de atos legislativos sob o entendimento de que, sendo peça legislativa de obrigatoriedade de aprovação, não poderia o vereador votar contrariamente à sua aprovação uma vez submetida à deliberação da Casa. Uma outra interpretação - a de que a rejeição seria possível sem questionamentos - vai de encontro à própria obrigatoriedade da Lei de Diretrizes Orçamentárias para a execução do orçamento público e a imprescindibilidade da sua aprovação segundo expressa norma constitucional.

Acolher uma ou outra interpretação, segundo entendo, respeitando, evidentemente, as balizadas opiniões em contrário, implica assegurar uma das regras constitucionais sem que o próprio espírito da constituição seja acolhido, promovendo-se uma pauta de valores constitucionais pulverizando outra norma constitucional de igual quilate e importância.

Nesses cenários, conforme ensina Eros Roberto Grau, deve-se levar a sério a noção de que a Constituição não pode ser pura e simplesmente lida em tiras, aos pedaços isolados (**Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 88), evitando-se contradições e, se necessário, suprimindo antinomias normativas, interpretando-se a CF/88 de modo a assegurar sua unicidade, evitando-se, em homenagem ao postulado da *concordância prática* (ou "harmonização"), pela pena de Canotilho, o sacrifício total de bens jurídicos



constitucionalmente protegidos em relação a outros (**Direito constitucional e teoria da Constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 1225).

Isto posto, **julgo improcedentes os pleitos autorais**, extinguindo a relação nos moldes do art. 487, inciso I do CPC.

Condeno o requerente ao pagamento das custas processuais, além de honorários advocatícios, estes na importância de 10% do valor da condenação, dada a relativa complexidade fática e jurídica da causa, associada a desnecessidade instrução em audiência, o tempo de tramitação do feito, e provocação das vias recursais, o que faço na forma do art. 85, §2º do CPC. Todavia, diante da ausência de personalidade jurídica, essa rubrica somente pode ser exigida do ente federativo municipal.

Com o trânsito, diligencie a Serventia na forma dos artigos 296, inciso II, art. 306, inciso II, alínea *b* e art. 438, inciso XXXIX do Código de Normas da CGJ/ES.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

VENDA NOVA DO IMIGRANTE/ES, 10 de novembro de 2023.

Juiz(a) de Direito

