



Número: **3021948-31.2025.8.06.0000**

Classe: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**

Órgão julgador: **1º Gabinete do Órgão Especial**

Última distribuição : **18/11/2025**

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

Assuntos: **Controle de Constitucionalidade**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

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

| Partes | Advogados |
|--|--|
| PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (AUTOR) | |
| | RAUL LUSTOSA BITTENCOURT DE ARAUJO (ADVOGADO) |
| MUNICIPIO DE SANTANA DO ACARAU - CAMARA MUNICIPAL (INTERESSADO) | |
| | MARCOS SAMIO SILVA GALDINO (ADVOGADO) |

| Outros participantes | |
|--|--|
| MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO CEARA (INTERESSADO) | |
| ESTADO DO CEARA (INTERESSADO) | |

| Documentos | | | |
|------------|---------------------|------------------------------------|----------------------|
| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
| 38471504 | 26/06/2026 15:25 | Voto do Magistrado | Voto |
| 38621301 | 26/06/2026 15:25 | Acórdão | ACÓRDÃO SEGUNDO GRAU |



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DO DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

PROCESSO: 3021948-31.2025.8.06.0000 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

AUTOR: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

INTERESSADO: MUNICIPIO DE SANTANA DO ACARAU - CAMARA MUNICIPAL

RELATOR: DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. EMENDA Nº 01/2025 DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO ACARAU. INSTITUIÇÃO DE NOVA LEI ORGÂNICA. REVOGAÇÃO INTEGRAL DO TEXTO ANTERIOR. IMPOSSIBILIDADE. PODER DE REFORMA LIMITADO E CONDICIONADO. ART. 11 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. CAUSA DE PEDIR ABERTA NO CONTROLE CONCENTRADO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. Caso em exame

1. Ação direta de inconstitucionalidade visando a declaração de invalidade do art. 7º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, e a aplicação da técnica da interpretação conforme ao art. 26 da LOM, ambos instituídos pela Emenda nº 01, de 24 de setembro de 2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber: (i) se a previsão de mandato de 3 (três) anos para a Mesa Diretora é inconstitucional; (ii) se cabe a interpretação conforme do art. 26 da LOM; e (iii) se é possível instituir uma nova Lei Orgânica Municipal, com reestruturação integral do texto normativo e revogação completa da lei anterior.

III. Razões de decidir

3. A ação direta de inconstitucionalidade possui causa de pedir aberta, razão pela qual o Tribunal não está limitado aos fundamentos jurídicos invocados na petição inicial, podendo declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada com base em parâmetro constitucional diverso daquele indicado pelo requerente.

4. O poder constituinte originário, ao promulgar a Constituição Federal de 1988, fixou os limites materiais e temporais para a elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, nos termos do art. 11 do ADCT.

5. Embora o poder constituinte originário seja juridicamente ilimitado, uma vez que rompe com a ordem jurídica anterior, o poder constituinte derivado (revisor, reformador ou decorrente) é limitado e condicionado, porquanto deve obediência às regras definidas pelo constituinte originário. Desse modo, a reforma constitucional deve restringir-se a modificações pontuais, não sendo admissível a alteração integral do texto original, sob pena de afronta ao próprio poder constituinte originário. Esse entendimento também há de ser adotado no âmbito municipal, no qual igualmente se veda a substituição integral da Lei Orgânica por novo texto normativo.

6. Assim como é vedada a reforma integral das Constituições, também é indevida a criação de uma nova Lei Orgânica, pois tal medida viola o próprio poder constituinte originário, que, como visto, atribuiu às Câmaras Municipais a incumbência de elaborar a respectiva Lei Orgânica no prazo de 6 (seis) meses após a promulgação da Constituição do Estado, nos termos do art. 11 do ADCT da Constituição Federal.

7. A norma contestada (Emenda nº 01/2025), em verdade, criou uma nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, com reestruturação integral de sua organização normativa, revogando completamente o texto anterior, incorrendo em vício formal de inconstitucionalidade, que compromete a validade de todo o ato normativo.

8. Em atenção ao princípio da segurança jurídica, mostra-se adequada a modulação dos efeitos da decisão para que esses se produzam apenas a partir da publicação do acórdão.

IV. Dispositivo

9. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 01/2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, com efeitos a contar da data de publicação do acórdão deste julgamento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, unanimemente, em julgar procedente a presente ação direta para **declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 01/2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú**, com efeitos a contar da data de publicação do acórdão deste julgamento, nos termos do voto do Relator.

Fortaleza, 25 de junho de 2026.

Desembargador FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA
Relator



RELATÓRIO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade (id. 31057338) proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) – Diretório Estadual, visando a declaração de invalidade do art. 7º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, e a aplicação da técnica da interpretação conforme ao art. 26 da LOM, ambos instituídos pela Emenda nº 01, de 24 de setembro de 2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú.

Os dispositivos questionados estão assim redigidos (id. 31057335):

Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú:

TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES CAPÍTULO II DO PODER LEGISLATIVO SEÇÃO III DA MESA DIRETORA DA CÂMARA

Art. 26. O mandato dos membros da Mesa Diretora será de **dois anos, permitida a reeleição** para os **mesmos cargos**, independentemente de legislatura.

(...)

TÍTULO VI ATO DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 7º Excepcionalmente, no caso da eleição da Mesa Diretora, nos termos dos arts. 24, 25 e 26 desta Lei Orgânica, na Legislatura correspondente aos anos de 2025-2028, tendo em vista que o **mandato da Mesa Diretora era de 1 (um) ano, sem o direito à reeleição**, e que doravante passa a ter o **mandato de 2 (dois) anos com o direito à reeleição**, a eleição para a renovação da Mesa deverá ocorrer no segundo período da 1ª Sessão Legislativa, nos termos do *caput* do art. 25 desta Orgânica, com o **mandato de 3 (três) anos, vigente então até 31 de dezembro de 2028**, e os eleitos assumirão ao mandato no dia 1º de janeiro de 2026.

O autor sustenta a competência do Tribunal de Justiça para julgar a presente ação e a sua legitimidade ativa, nos termos do art. 127, VI, da Constituição Estadual.

Narra que o art. 7º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica do Município, incluído pela Emenda nº 01/2025, padece de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da simetria e ao disposto no art. 47, § 2º, da Constituição Estadual, o qual, ao reproduzir o art. 57, § 4º, da CF/1988, fixa o prazo máximo de 2 anos para a duração dos mandatos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

Assevera que **o dispositivo impugnado criou uma regra de transição quanto à eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal**, pois, ao considerar que a LOM anterior previa o mandato



de 1 ano, sem direito à recondução, e que passou a ser de 02 (dois) anos, com direito à reeleição, fixou que na Legislatura correspondente aos anos de 2025-2028 a eleição para renovação da Mesa Diretora deverá ocorrer no segundo período da 1ª Sessão Legislativa para um mandato de 3 anos, vigente até 31/12/2028.

Aduz que “a hipótese de inconstitucionalidade é cabível porque baseada no princípio da simetria constitucional, sendo que tanto a Constituição Estadual do Ceará como a Constituição Federal estabelecem o prazo (máximo) de 2 anos para os mandatos dos membros da Mesa Diretora das Casas Legislativas, sendo absolutamente incompatível com os princípios democrático e republicano – de observância obrigatória – a pretensão de uma Câmara Municipal estipular – ainda que provisoriamente – mandatos de 3 anos para seus dirigentes. Se a Lei Orgânica prevê um mandato de 1 ano apenas e os parlamentares desejem alterar para o usual período de 2 anos, devem estes esperar o fim do primeiro biênio da legislatura para iniciarem o novo intervalo de duração. O que não se pode ter é uma casuística extensão do prazo constitucional dos mandatos” (id. 31057338, p. 3).

Prossegue o arrazoado afirmando que essa regra viola os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da anualidade eleitoral (art. 16 da CF/1988), pois será aplicada em menos de 3 (três) meses após a sua edição.

Também alega que “o mandato de 3 anos, ainda que em previsão transitória, acarreta grave inconstitucionalidade na norma municipal discutida, impondo-se a manutenção do prazo de 1 ano até que o primeiro biênio da legislatura finalize, para que em seguida sejam iniciadas as eleições para mandatos de 2 anos. Ainda, vê-se a necessidade de interpretação conforme à luz da Carta Estadual para que as novas previsões eleitorais que sejam constitucionais não possam ser aplicadas à escolha da Mesa Diretora de 2026, que deverá perdurar por um único ano, tanto para viabilizar iniciação dos mandatos de 2 anos como porque a norma que ampliou o prazo do mandato para mais de 1 ano e que autorizou a recondução ao mesmo cargo é inaplicável à eleição da próxima Mesa Diretora, diante da sua inclusão via Emenda já ao fim de setembro” (id. 31057338, p. 8)

Ao final, roga pela procedência da ADI “para que seja **declarado inconstitucional o prazo de 3 anos estipulado pelo art. 7º** dos Atos de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica da Câmara Municipal de Santana do Acaraú para os mandatos da sua Mesa Diretora de 2026 a 2028, ante a infringência do princípio da simetria constitucional (art. 47, § 2º, da Constituição do Ceará), e **para que seja dada interpretação conforme à Constituição ao aumento do prazo dos mandatos de 1 ano para 2 anos e ao restabelecimento da prerrogativa de reeleição subsequente ao mesmo cargo, de maneira que tais mudanças instituídas pelo art. 26 da LO e pelo art. 7º dos ADFT ganhem efeito apenas a partir da eleição relativa ao biênio de 2027-2028**, à luz do princípio da segurança jurídica” (id. 31057338, p. 10).

Junta à inicial os documentos de id. 31057332-31057353.



Por meio do despacho de 31093484, determinei a intimação do autor para emendar a inicial e corrigir a representação processual.

A Câmara Municipal, em petição de id. 31099179, manifestou-se no sentido de que: (i) o “art. 7º dos Atos das Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica, introduzido pela Emenda nº 01/2025, não altera o prazo constitucional de mandato da Mesa Diretora, mas apenas promove a transição necessária”; (ii) o princípio da anualidade eleitoral não se aplica às eleições internas da Mesa Diretora; e (iii) inexistente o perigo da demora.

Na petição e documentos de id. 31104561-31107866, o autor cumpriu o despacho de emenda, apresentou nova procuração (id. 31107863) e requereu “a concessão de medida cautelar para que seja ordenada a: i) suspensão da eficácia do art. 26 da Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú no tocante ao pleito afeto à definição da Mesa Diretora que assumirá em janeiro de 2026; ii) a suspensão da validade do art. 7º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica, especialmente sobre o prazo de 3 anos” (id. 31104561, p. 3).

Medida cautelar indeferida (id. 31154960).

O Procurador-Geral do Estado do Ceará manifestou-se pela constitucionalidade do artigo impugnado (id. 33419826), ao alegar que: **(i)** a regra de transição não extrapola os limites admitidos pelo STF no julgamento da ADI 6524; **(ii)** a ampliação do mandato para três anos não rompe com a lógica da temporalidade e da alternância no exercício do poder legislativo, nem enseja a permanência prolongada no poder, não ultrapassando o limite máximo de 4 (quatro) anos da legislatura; **(iii)** o STF reconhece a inexistência de reprodução obrigatória do art. 57, § 4º, da CF/1988, sendo suficiente que a solução normativa não viole o princípio republicano; **(iv)** a organização interna do Poder Legislativo local, incluindo a duração dos mandatos e regras de transição, constitui matéria *interna corporis*, tradicionalmente resguardada da ingerência judicial; e **(v)** a norma impugnada possui natureza excepcional e temporária, não se tratando da criação de regime permanente de mandato trienal.

O Procurador-Geral de Justiça Dr. Herbet Gonçalves Santos, em manifestação de id. 34538445, opinou pela procedência do pedido, nestes termos:

Feitas essas considerações, manifesta-se o Ministério Público pela PROCEDÊNCIA DO PEDIDO da presente ação direta para:

a) que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 7º dos Atos das Disposições Finais e Transitórias, incluído pela Emenda nº 01/2025, do Município de Santana do Acaraú;

b) que a eleição realizada em novembro de 2025 seja considerada válida somente para que os vereadores eleitos cumpram o mandato regular de 1 ano, conforme regra anterior vigente, de modo que a nova disciplina permanente (art. 26 da nova Lei Orgânica), que fixa mandato de 2 anos com possibilidade de reeleição, tenha aplicação apenas para a eleição seguinte, preservando a segurança institucional e evitando autobenefício imediato;

c) que seja conferida interpretação conforme a Constituição Estadual ao art. 26 da Lei Orgânica do Município de Santana de Acaraú (com a redação dada pela Emenda nº 01/2025), de modo a permitir apenas uma única recondução para o mesmo cargo.

No despacho de id. 36511581, diante de divergências parciais entre o texto da lei orgânica juntado aos autos e aquele constante no sítio eletrônico da Câmara Municipal, determinou-se a juntada da cópia integral da publicação da norma impugnada na imprensa oficial.

Petições do requerente (id. 37198315) e da requerida (id. 37444401).

É o relatório, no essencial.

VOTO

Inicialmente, não merecem acolhimento as alegações da Câmara Municipal relativas à suposta litigância de má-fé do promovente, à invalidade do documento apócrifo e ao alegado comportamento contraditório do autor em razão de seus parlamentares terem votado favoravelmente à aprovação da norma impugnada (id. 37444401).

Entretanto, no controle concentrado não se exige a juntada da versão física do ato normativo, acompanhada de assinatura manuscrita, sendo admitida a comprovação de seu conteúdo por meio de cópias digitais. A exigência da Casa Legislativa, nesse sentido, configura formalismo excessivo, sobretudo quando a própria Câmara acostou uma cópia do processo legislativo e da aprovação final (ids. 31099184 a 31099541).

Vale destacar que, embora não tenha sido plenamente cumprido o despacho de id. 36511581, no tocante à determinação de juntada de nova cópia integral da lei impugnada para esclarecimento de divergências pontuais entre os textos constantes dos autos e o disponibilizado no sítio eletrônico da Câmara, tal fato não compromete a apreciação do mérito deste processo, já que as referidas inconsistências não se revelam determinantes para a solução da controvérsia, como será demonstrado adiante.

Desse modo, estando suficientemente demonstrado o objeto da presente ação, cujo teor está comprovado pelas cópias já acostadas aos autos (id. 31057335; id. 31057350; id. 31099541), inclusive pela própria requerida, não verifico qualquer óbice ao trâmite desta demanda. Ademais, a vigência da Emenda nº 01/2025 está devidamente demonstrada, até mesmo pela sua disponibilização no endereço eletrônico da Câmara Municipal.

Também não procede a invocação do *venire contra factum proprium*, pois o fato de os parlamentares vinculados ao partido proponente desta ação terem votado favoravelmente à norma não impede o seu ajuizamento, já que o legitimado ativo é o próprio partido político em sua dimensão institucional, e não seus membros individualmente considerados.

De igual modo, não prosperam as alegações do autor (id. 37198315) quanto a eventuais desvios de finalidade na constituição dos advogados da Câmara. Esse argumento trata-se de matéria estranha aos limites de cognição desta ação de controle de constitucionalidade, a qual se restringe, tão somente, à aferição da compatibilidade da norma atacada com o ordenamento constitucional vigente.

Dito isso, passo ao exame da demanda.

A presente ação foi proposta com o intuito de obter a declaração de inconstitucionalidade do prazo de 3 (três) anos previsto no art. 7º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, bem como a aplicação da técnica da interpretação conforme ao art. 26 da LOM, ambos instituídos pela Emenda nº 01, de 24 de setembro de 2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú.

Os dispositivos impugnados possuem a seguinte redação (id. 31057335):

Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú:

TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES
CAPÍTULO II
DO PODER LEGISLATIVO
SEÇÃO III
DA MESA DIRETORA DA CÂMARA

Art. 26. O mandato dos membros da Mesa Diretora será de **dois anos, permitida a reeleição** para os **mesmos cargos**, independentemente de legislatura.
(...)

TÍTULO VI
ATO DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 7º Excepcionalmente, no caso da eleição da Mesa Diretora, nos termos dos arts. 24, 25 e 26 desta Lei Orgânica, na Legislatura correspondente aos anos de 2025-2028, tendo em vista que o **mandato da Mesa Diretora era de 1 (um) ano, sem o direito à reeleição**, e que doravante passa a ter o **mandato de 2 (dois) anos com o direito à reeleição**, a eleição para a renovação da Mesa deverá ocorrer no segundo período da 1ª Sessão Legislativa, nos termos do *caput* do art. 25 desta Orgânica, com o **mandato de 3 (três) anos, vigente então até 31 de dezembro de 2028**, e os eleitos assumirão ao mandato no dia 1º de janeiro de



O autor alega que o referido art. 7º viola o princípio da simetria, o art. 47, § 2º, da Constituição Estadual, referente à eleição da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, e o art. 57, § 4º, da CF/1988, que dispõe:

Constituição Estadual:

Art. 47. A Assembleia Legislativa reunir-se-á, anualmente, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 2º No primeiro ano da legislatura, serão realizadas sessões preparatórias, no dia 1º de fevereiro, para posse dos Deputados diplomados e eleição da Mesa Diretora, com **mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.**

Constituição Federal:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para **mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.**

Pois bem.

Inicialmente, registro que, embora a presente ação de controle concentrado tenha sido direcionada contra dispositivos específicos da Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, conforme acima indicado, ao examinar detidamente o processo, verifiquei a existência de vício de **inconstitucionalidade formal** que transcende os artigos impugnados, alcançando a totalidade da Emenda nº 01, de 24 de setembro de 2025, cuja validade se encontra integralmente comprometida.

Isso porque a referida emenda não se limitou a promover alterações pontuais na Lei Orgânica então vigente, mas instituiu uma Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, revogando totalmente a norma anterior, providência vedada pela ordem constitucional em vigor.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que, como a ação direta de inconstitucionalidade possui **causa de pedir aberta**, sua análise não se limita aos fundamentos jurídicos apresentados na petição inicial, podendo este Órgão Especial julgar a ação com base em parâmetro constitucional diverso dos suscitados pelo promovente.



Do STF, trago à colação a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. MODULAÇÃO. REJEIÇÃO. 1. **A causa de pedir na ação direta é aberta, o que significa dizer que a adequação ou não de determinado texto normativo é realizada em cotejo com todo o ordenamento constitucional vigente ao tempo da edição do dispositivo legal. Precedentes.** 2. A expressa deliberação do Plenário sobre a repercussão jurídica afasta a alegação de omissão no acórdão, ainda que o Tribunal não tenha acolhido o pedido de modulação. 3. Embargos de declaração rejeitados. (STF, ADPF 109 ED, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 28-04-2023 PUBLIC 02-05-2023)

Antes, porém, de avançar para o exame do vício propriamente dito, convém tecer breves considerações sobre o poder constituinte, suas espécies e seus reflexos no âmbito municipal.

Como ensina José Afonso da Silva, “poder constituinte é o poder que cabe ao povo de dar-se uma constituição. É a mais alta expressão do poder político, porque é aquela energia capaz de organizar política e juridicamente a Nação” (**Poder constituinte e poder popular**, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 67).

Mais adiante, o referido doutrinador leciona que “Quando surge uma situação constituinte – ou seja, uma situação que reclama criação de nova constituição, que consagre nova ideia de Direito, (...) o espírito do povo se transmuda em vontade social e reivindica a retomada do seu direito fundamental primeiro, qual seja, o de manifestar-se sobre o modo de existência política da nação pelo exercício do poder constituinte” (**Op. cit.**, p. 68).

A última manifestação do poder constituinte originário no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual, ao inaugurar uma nova ordem jurídica e romper com o paradigma constitucional anterior, também instituiu mecanismos de alteração do texto constitucional através do poder constituinte derivado revisor e reformador.

Além disso, em consonância com a forma federativa de Estado e com a autonomia político-administrativa dos entes públicos federados (art. 18 da CF/1988), conferiu-se aos Estados-membros, no exercício da sua capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, a competência para editar suas próprias Constituições, mediante o exercício do poder constituinte derivado decorrente, nos termos do art. 25 da Carta Política Federal.

Por sua vez, aos Municípios foi atribuída a competência para editar suas Leis Orgânicas, disciplinando sua própria organização político-administrativa e o funcionamento de suas



instituições, inclusive no que se refere à eleição das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais.

Vale observar que o próprio poder constituinte originário fixou os limites materiais e temporais à elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, conforme disposto no art. 11 do ADCT da Constituição Federal; veja-se:

Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, **cabará à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva**, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Assim, afirma-se que, embora o poder constituinte originário seja juridicamente ilimitado, uma vez que rompe com a ordem jurídica anterior, o poder constituinte derivado (revisor, reformador ou decorrente) é limitado e condicionado, porquanto deve obediência às regras definidas pelo constituinte originário.

A respeito dos limites do poder de reforma, destaca-se a lição de Paulo Bonavides:

Quanto à extensão da reforma, considera-se, no silêncio do texto constitucional, excluída a possibilidade de **revisão total**, porquanto admiti-la seria reconhecer ao poder revisor capacidade soberana para ab-rogar a Constituição que o criou, ou seja, para destruir o fundamento de sua competência ou autoridade mesma. Há também reformas parciais que, removendo um simples artigo da Constituição, podem revogar princípios básicos e abalar os alicerces de todo o sistema constitucional, provocando, na sua inocente aparência de simples modificação de fragmentos do texto, o quebrantamento de todo o espírito que anima a ordem constitucional.

Trata-se em verdade de reformas totais, feitas por meio de reformas parciais. Urge precaver-se contra essa espécie de revisões que, sendo formalmente parciais, examinadas, todavia, pelo critério material, ab-rogam a Constituição, de modo que se fazem equivalentes a uma reforma total, pela mudança de conteúdo, princípio, espírito e fundamento da lei constitucional.

Nas sobreditas hipóteses temos no âmago essa deplorável consequência: a Constituição ab-rogada, configurando-se assim o fenômeno político que os publicistas consignam debaixo da designação de “fraude à Constituição”. São frequentes os exemplos históricos dessa prática abusiva de violação da Constituição, em que as formas se resguardam para mais facilmente alterar-se o fundo ou a base dos valores professados.

Os sistemas ideológicos e totalitários foram bem-sucedidos no emprego dessa técnica fraudulenta, que lhes valeu na Itália fascista, na Alemanha nacional-socialista e em algumas democracias populares e marxistas da Europa Oriental (...). (**Curso de direito constitucional**, 18 ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 202-203). (grifei).

Sobre o tema, lecionam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira:

A revisão constitucional, embora se possa traduzir na alteração de muitas disposições da Constituição, conserva um valor integrativo, no sentido de que deve deixar substancialmente idêntico o sistema constitucional. A revisão serve para *alterar* a Constituição **mas não para mudar de** Constituição.

Neste sentido, afirma-se que a revisão deve ser solidária com o fundamento político-filosófico da Constituição ou que a fisionomia constitucional não deve ser subvertida pelas leis de revisão. É esta consideração que leva a admitir limites superiores à revisão, sejam eles limites *expressos*, sejam eles, inclusivamente, *limites implícitos*, que pretendem impedir as revisões aniquiladoras da *identidade constitucional*.

(...)

As alterações constitucionais têm de consistir na modificação de pontos concretos e determinados da Constituição e ser inseridas no lugar próprio do texto constitucional, mediante as supressões, os aditamentos e as substituições das disposições constitucionais pertinentes. Não pode haver *revisão global* ou *substituição global* do texto constitucional. (**Fundamentos da constituição**, Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 293 e 295).

Corroborando esse entendimento, ensina Nelson Saldanha:

(...) A reforma não coloca nenhuma Constituição, mantém uma já feita. O poder de reforma é por assim dizer um poder cirúrgico, um poder “reconstituente”, pois apenas refaz uma Constituição feita. É quando muito um poder demiúrgico, e só parcialmente, pois não pode mexer em todas as partes da Constituição existente; nunca um poder criador. (...)

O poder de reforma é simplesmente um poder constituído, um poder especial, anexo ao constituinte, e que é colocado expressamente na Constituição por este para prevenir necessidades eventuais e justamente para não ter de voltar a atuar, ou seja, para dispensar a feitura de Constituição nova.

(...) Mas nem por isso pode ser identificado ao poder constituinte, pois este é referente a uma operação tocante à elaboração de um todo, a Constituição, e nesta operação vai seu sentido essencial. Poder-se-ia ainda apelar para as noções de um poder constituinte total e outro parcial, e seria este o de reforma; mas para isto teria de haver uma Constituição total e outra parcial, o que não procedem, pois o conceito jurídico da Constituição é integral. (**O poder constituinte**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 87).

A esse propósito, trago à colação, ainda, a lúcida lição do professor José Afonso da Silva, que ao comentar a Emenda Constitucional nº 26, de 26 de novembro de 1985, que convocou a Assembleia Constituinte, assim se manifesta, *verbis*:

Em verdade. A EC n. 26, de 27.11.85, ao convocar a Assembleia Nacional Constituinte para elaborar Constituição nova que substituiria a que estava em vigor, por certo não tem natureza de emenda constitucional, pois esta tem



precisamente sentido de manter a Constituição emendada. Se visava destruir esta, não pode ser tida como emenda, mas como ato político. (**Curso de direito constitucional positivo**, 24 ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p.87). (grifei)

Desse modo, a reforma constitucional deve restringir-se a modificações pontuais, não sendo admissível a alteração integral do texto original, sob pena de afronta ao próprio poder constituinte originário.

Esse entendimento também há de ser adotado no âmbito municipal, porquanto o Município, nos termos do art. 29 da Constituição da República, rege-se por sua Lei Orgânica, que, nas palavras do preclaro Ministro Celso de Melo, “se qualifica como verdadeiro **estatuto constitucional das pessoas municipais**”. (*Apud* LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas: na Constituição e nos precedentes do STF**. 3. Ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024, p. 319). Portanto, igualmente é vedado, por meio de emenda, a substituição integral da Lei Orgânica por novo texto normativo.

Com efeito, apesar de não servir de parâmetro direto para controle de constitucionalidade, a Lei Orgânica é a manifestação da autonomia municipal e possui primazia sobre os demais atos normativos locais. Nas palavras de Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

Ela nada mais é do que a **Constituição Municipal**, que organizará a Administração e a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como sua competência comum, disposta no art.23 e sua competência suplementar, disposta no art.30, inciso II, da Constituição Federal. (**Direito municipal**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p.109). (grifei).

Para evidenciar a superioridade da Lei Orgânica no âmbito local, destaca-se que essa norma tem a finalidade de organizar a estrutura do Município, estabelecendo princípios, direitos fundamentais, regras de processo legislativo municipal, competências do Poder Executivo e da Câmara Municipal, dentre outros aspectos essenciais à organização político-administrativa local.

Salienta-se, ainda, que a Lei Orgânica possui rito próprio de elaboração, com *quórum* qualificado de 2/3 dos membros da Casa Legislativa e promulgação pela Câmara Municipal, sendo esta última uma circunstância peculiar às Constituições, que são promulgadas pelas respectivas casas legislativas.

Tais circunstâncias levam-me a concluir que, assim como é vedada a reforma integral das Constituições, também é indevida a criação de uma nova Lei Orgânica, pois essa medida viola o próprio poder constituinte originário, que, como visto, atribuiu às Câmaras Municipais a incumbência de elaborar a respectiva Lei Orgânica no prazo de 6 (seis) meses após a promulgação da Constituição do Estado, nos termos do art. 11 do ADCT da Constituição Federal.



O art. 29 da CF/1988 apenas determina que o Município será regido por lei orgânica, assim como o art. 25 prevê a regência dos Estados pelas respectivas Constituições. Caso se admita uma interpretação que autorize a alteração integral desses textos normativos fundamentais, criar-se-á uma evidente distorção do sistema constitucional, permitindo que o núcleo estruturante da organização política dos entes federativos seja modificado ao sabor de conjunturas políticas e ideológicas vigentes, com grave comprometimento à segurança jurídica e à estabilidade institucional.

No caso vertente, a norma contestada (Emenda nº 01/2025), em verdade, criou uma nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú (id. 31057335; id. 31057350; id. 31099541), com reestruturação integral de sua organização normativa, revogando completamente o texto anterior, qual seja, a Lei Municipal nº 01/1990, de 05 de abril de 1990, em afronta ao art. 11 do ADCT da Constituição Federal, os princípios constitucionais e a própria teoria geral da Constituição.

Desse modo, a presente ação de controle merece provimento, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade formal de toda a Emenda nº 01/2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, ficando ripristinada a Lei Orgânica anterior em sua inteireza.

Por fim, com fulcro no art. 27 da Lei nº 9.868/1999 e no princípio da segurança jurídica, impõe-se a modulação de efeitos desta decisão, a fim de apenas produzir efeitos a partir da data de publicação do acórdão deste julgamento.

Sob tais fundamentos, **julgo procedente** o pedido veiculado para **declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 01/2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú**, com efeitos a contar da data de publicação do acórdão deste julgamento.

É como voto.

Desembargador FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA
Relator

A-5





**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DO DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA**

PROCESSO: 3021948-31.2025.8.06.0000 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

AUTOR: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

INTERESSADO: MUNICIPIO DE SANTANA DO ACARAU - CAMARA MUNICIPAL

RELATOR: DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. EMENDA Nº 01/2025 DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO ACARAU. INSTITUIÇÃO DE NOVA LEI ORGÂNICA. REVOGAÇÃO INTEGRAL DO TEXTO ANTERIOR. IMPOSSIBILIDADE. PODER DE REFORMA LIMITADO E CONDICIONADO. ART. 11 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. CAUSA DE PEDIR ABERTA NO CONTROLE CONCENTRADO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. Caso em exame

1. Ação direta de inconstitucionalidade visando a declaração de invalidade do art. 7º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, e a aplicação da técnica da interpretação conforme ao art. 26 da LOM, ambos instituídos pela Emenda nº 01, de 24 de setembro de 2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber: (i) se a previsão de mandato de 3 (três) anos para a Mesa Diretora é inconstitucional; (ii) se cabe a interpretação conforme do art. 26 da LOM; e (iii) se é possível instituir uma nova Lei Orgânica Municipal, com reestruturação integral do texto normativo e revogação completa da lei anterior.

III. Razões de decidir

3. A ação direta de inconstitucionalidade possui causa de pedir aberta, razão pela qual o Tribunal não está limitado aos fundamentos jurídicos invocados na petição inicial, podendo declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada com base em parâmetro constitucional diverso daquele indicado pelo requerente.

4. O poder constituinte originário, ao promulgar a Constituição Federal de 1988, fixou os limites materiais e temporais para a elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, nos termos do art. 11 do ADCT.

5. Embora o poder constituinte originário seja juridicamente ilimitado, uma vez que rompe com a ordem jurídica anterior, o poder constituinte derivado (revisor, reformador ou decorrente) é limitado e condicionado, porquanto deve obediência às regras definidas pelo constituinte originário. Desse modo, a reforma constitucional deve restringir-se a modificações pontuais, não sendo admissível a alteração integral do texto original, sob pena de afronta ao próprio poder constituinte originário. Esse entendimento também há de ser adotado no âmbito municipal, no qual igualmente se veda a substituição integral da Lei Orgânica por novo texto normativo.

6. Assim como é vedada a reforma integral das Constituições, também é indevida a criação de uma nova Lei Orgânica, pois tal medida viola o próprio poder constituinte originário, que, como visto, atribuiu às Câmaras Municipais a incumbência de elaborar a respectiva Lei Orgânica no prazo de 6 (seis) meses após a promulgação da Constituição do Estado, nos termos do art. 11 do ADCT da Constituição Federal.

7. A norma contestada (Emenda nº 01/2025), em verdade, criou uma nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, com reestruturação integral de sua organização normativa, revogando completamente o texto anterior, incorrendo em vício formal de inconstitucionalidade, que compromete a validade de todo o ato normativo.

8. Em atenção ao princípio da segurança jurídica, mostra-se adequada a modulação dos efeitos da decisão para que esses se produzam apenas a partir da publicação do acórdão.

IV. Dispositivo

9. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 01/2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, com efeitos a contar da data de publicação do acórdão deste julgamento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, unanimemente, em julgar procedente a presente ação direta para **declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 01/2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú**, com efeitos a contar da data de publicação do acórdão deste julgamento, nos termos do voto do Relator.

Fortaleza, 25 de junho de 2026.

Desembargador FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA
Relator



RELATÓRIO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade (id. 31057338) proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) – Diretório Estadual, visando a declaração de invalidade do art. 7º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, e a aplicação da técnica da interpretação conforme ao art. 26 da LOM, ambos instituídos pela Emenda nº 01, de 24 de setembro de 2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú.

Os dispositivos questionados estão assim redigidos (id. 31057335):

Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú:

TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES CAPÍTULO II DO PODER LEGISLATIVO SEÇÃO III DA MESA DIRETORA DA CÂMARA

Art. 26. O mandato dos membros da Mesa Diretora será de **dois anos, permitida a reeleição** para os **mesmos cargos**, independentemente de legislatura.

(...)

TÍTULO VI ATO DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 7º Excepcionalmente, no caso da eleição da Mesa Diretora, nos termos dos arts. 24, 25 e 26 desta Lei Orgânica, na Legislatura correspondente aos anos de 2025-2028, tendo em vista que o **mandato da Mesa Diretora era de 1 (um) ano, sem o direito à reeleição**, e que doravante passa a ter o **mandato de 2 (dois) anos com o direito à reeleição**, a eleição para a renovação da Mesa deverá ocorrer no segundo período da 1ª Sessão Legislativa, nos termos do *caput* do art. 25 desta Orgânica, com o **mandato de 3 (três) anos, vigente então até 31 de dezembro de 2028**, e os eleitos assumirão ao mandato no dia 1º de janeiro de 2026.

O autor sustenta a competência do Tribunal de Justiça para julgar a presente ação e a sua legitimidade ativa, nos termos do art. 127, VI, da Constituição Estadual.

Narra que o art. 7º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica do Município, incluído pela Emenda nº 01/2025, padece de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da simetria e ao disposto no art. 47, § 2º, da Constituição Estadual, o qual, ao reproduzir o art. 57, § 4º, da CF/1988, fixa o prazo máximo de 2 anos para a duração dos mandatos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

Assevera que **o dispositivo impugnado criou uma regra de transição quanto à eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal**, pois, ao considerar que a LOM anterior previa o mandato

de 1 ano, sem direito à recondução, e que passou a ser de 02 (dois) anos, com direito à reeleição, fixou que na Legislatura correspondente aos anos de 2025-2028 a eleição para renovação da Mesa Diretora deverá ocorrer no segundo período da 1ª Sessão Legislativa para um mandato de 3 anos, vigente até 31/12/2028.

Aduz que “a hipótese de inconstitucionalidade é cabível porque baseada no princípio da simetria constitucional, sendo que tanto a Constituição Estadual do Ceará como a Constituição Federal estabelecem o prazo (máximo) de 2 anos para os mandatos dos membros da Mesa Diretora das Casas Legislativas, sendo absolutamente incompatível com os princípios democrático e republicano – de observância obrigatória – a pretensão de uma Câmara Municipal estipular – ainda que provisoriamente – mandatos de 3 anos para seus dirigentes. Se a Lei Orgânica prevê um mandato de 1 ano apenas e os parlamentares desejem alterar para o usual período de 2 anos, devem estes esperar o fim do primeiro biênio da legislatura para iniciarem o novo intervalo de duração. O que não se pode ter é uma casuística extensão do prazo constitucional dos mandatos” (id. 31057338, p. 3).

Prossegue o arrazoado afirmando que essa regra viola os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da anualidade eleitoral (art. 16 da CF/1988), pois será aplicada em menos de 3 (três) meses após a sua edição.

Também alega que “o mandato de 3 anos, ainda que em previsão transitória, acarreta grave inconstitucionalidade na norma municipal discutida, impondo-se a manutenção do prazo de 1 ano até que o primeiro biênio da legislatura finalize, para que em seguida sejam iniciadas as eleições para mandatos de 2 anos. Ainda, vê-se a necessidade de interpretação conforme à luz da Carta Estadual para que as novas previsões eleitorais que sejam constitucionais não possam ser aplicadas à escolha da Mesa Diretora de 2026, que deverá perdurar por um único ano, tanto para viabilizar iniciação dos mandatos de 2 anos como porque a norma que ampliou o prazo do mandato para mais de 1 ano e que autorizou a recondução ao mesmo cargo é inaplicável à eleição da próxima Mesa Diretora, diante da sua inclusão via Emenda já ao fim de setembro” (id. 31057338, p. 8)

Ao final, roga pela procedência da ADI “para que seja **declarado inconstitucional o prazo de 3 anos estipulado pelo art. 7º** dos Atos de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica da Câmara Municipal de Santana do Acaraú para os mandatos da sua Mesa Diretora de 2026 a 2028, ante a infringência do princípio da simetria constitucional (art. 47, § 2º, da Constituição do Ceará), e **para que seja dada interpretação conforme à Constituição ao aumento do prazo dos mandatos de 1 ano para 2 anos e ao restabelecimento da prerrogativa de reeleição subsequente ao mesmo cargo, de maneira que tais mudanças instituídas pelo art. 26 da LO e pelo art. 7º dos ADFT ganhem efeito apenas a partir da eleição relativa ao biênio de 2027-2028**, à luz do princípio da segurança jurídica” (id. 31057338, p. 10).

Junta à inicial os documentos de id. 31057332-31057353.



Por meio do despacho de 31093484, determinei a intimação do autor para emendar a inicial e corrigir a representação processual.

A Câmara Municipal, em petição de id. 31099179, manifestou-se no sentido de que: (i) o “art. 7º dos Atos das Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica, introduzido pela Emenda nº 01/2025, não altera o prazo constitucional de mandato da Mesa Diretora, mas apenas promove a transição necessária”; (ii) o princípio da anualidade eleitoral não se aplica às eleições internas da Mesa Diretora; e (iii) inexistente o perigo da demora.

Na petição e documentos de id. 31104561-31107866, o autor cumpriu o despacho de emenda, apresentou nova procuração (id. 31107863) e requereu “a concessão de medida cautelar para que seja ordenada a: i) suspensão da eficácia do art. 26 da Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú no tocante ao pleito afeto à definição da Mesa Diretora que assumirá em janeiro de 2026; ii) a suspensão da validade do art. 7º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica, especialmente sobre o prazo de 3 anos” (id. 31104561, p. 3).

Medida cautelar indeferida (id. 31154960).

O Procurador-Geral do Estado do Ceará manifestou-se pela constitucionalidade do artigo impugnado (id. 33419826), ao alegar que: **(i)** a regra de transição não extrapola os limites admitidos pelo STF no julgamento da ADI 6524; **(ii)** a ampliação do mandato para três anos não rompe com a lógica da temporalidade e da alternância no exercício do poder legislativo, nem enseja a permanência prolongada no poder, não ultrapassando o limite máximo de 4 (quatro) anos da legislatura; **(iii)** o STF reconhece a inexistência de reprodução obrigatória do art. 57, § 4º, da CF/1988, sendo suficiente que a solução normativa não viole o princípio republicano; **(iv)** a organização interna do Poder Legislativo local, incluindo a duração dos mandatos e regras de transição, constitui matéria *interna corporis*, tradicionalmente resguardada da ingerência judicial; e **(v)** a norma impugnada possui natureza excepcional e temporária, não se tratando da criação de regime permanente de mandato trienal.

O Procurador-Geral de Justiça Dr. Herbet Gonçalves Santos, em manifestação de id. 34538445, opinou pela procedência do pedido, nestes termos:

Feitas essas considerações, manifesta-se o Ministério Público pela PROCEDÊNCIA DO PEDIDO da presente ação direta para:

a) que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 7º dos Atos das Disposições Finais e Transitórias, incluído pela Emenda nº 01/2025, do Município de Santana do Acaraú;

b) que a eleição realizada em novembro de 2025 seja considerada válida somente para que os vereadores eleitos cumpram o mandato regular de 1 ano, conforme regra anterior vigente, de modo que a nova disciplina permanente (art. 26 da nova Lei Orgânica), que fixa mandato de 2 anos com possibilidade de reeleição, tenha aplicação apenas para a eleição seguinte, preservando a segurança institucional e evitando autobenefício imediato;

c) que seja conferida interpretação conforme a Constituição Estadual ao art. 26 da Lei Orgânica do Município de Santana de Acaraú (com a redação dada pela Emenda nº 01/2025), de modo a permitir apenas uma única recondução para o mesmo cargo.

No despacho de id. 36511581, diante de divergências parciais entre o texto da lei orgânica juntado aos autos e aquele constante no sítio eletrônico da Câmara Municipal, determinou-se a juntada da cópia integral da publicação da norma impugnada na imprensa oficial.

Petições do requerente (id. 37198315) e da requerida (id. 37444401).

É o relatório, no essencial.

VOTO

Inicialmente, não merecem acolhimento as alegações da Câmara Municipal relativas à suposta litigância de má-fé do promovente, à invalidade do documento apócrifo e ao alegado comportamento contraditório do autor em razão de seus parlamentares terem votado favoravelmente à aprovação da norma impugnada (id. 37444401).

Entretanto, no controle concentrado não se exige a juntada da versão física do ato normativo, acompanhada de assinatura manuscrita, sendo admitida a comprovação de seu conteúdo por meio de cópias digitais. A exigência da Casa Legislativa, nesse sentido, configura formalismo excessivo, sobretudo quando a própria Câmara acostou uma cópia do processo legislativo e da aprovação final (ids. 31099184 a 31099541).

Vale destacar que, embora não tenha sido plenamente cumprido o despacho de id. 36511581, no tocante à determinação de juntada de nova cópia integral da lei impugnada para esclarecimento de divergências pontuais entre os textos constantes dos autos e o disponibilizado no sítio eletrônico da Câmara, tal fato não compromete a apreciação do mérito deste processo, já que as referidas inconsistências não se revelam determinantes para a solução da controvérsia, como será demonstrado adiante.

Desse modo, estando suficientemente demonstrado o objeto da presente ação, cujo teor está comprovado pelas cópias já acostadas aos autos (id. 31057335; id. 31057350; id. 31099541), inclusive pela própria requerida, não verifico qualquer óbice ao trâmite desta demanda. Ademais, a vigência da Emenda nº 01/2025 está devidamente demonstrada, até mesmo pela sua disponibilização no endereço eletrônico da Câmara Municipal.



Também não procede a invocação do *venire contra factum proprium*, pois o fato de os parlamentares vinculados ao partido proponente desta ação terem votado favoravelmente à norma não impede o seu ajuizamento, já que o legitimado ativo é o próprio partido político em sua dimensão institucional, e não seus membros individualmente considerados.

De igual modo, não prosperam as alegações do autor (id. 37198315) quanto a eventuais desvios de finalidade na constituição dos advogados da Câmara. Esse argumento trata-se de matéria estranha aos limites de cognição desta ação de controle de constitucionalidade, a qual se restringe, tão somente, à aferição da compatibilidade da norma atacada com o ordenamento constitucional vigente.

Dito isso, passo ao exame da demanda.

A presente ação foi proposta com o intuito de obter a declaração de inconstitucionalidade do prazo de 3 (três) anos previsto no art. 7º do Ato de Disposições Finais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, bem como a aplicação da técnica da interpretação conforme ao art. 26 da LOM, ambos instituídos pela Emenda nº 01, de 24 de setembro de 2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú.

Os dispositivos impugnados possuem a seguinte redação (id. 31057335):

Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú:

TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES
CAPÍTULO II
DO PODER LEGISLATIVO
SEÇÃO III
DA MESA DIRETORA DA CÂMARA

Art. 26. O mandato dos membros da Mesa Diretora será de **dois anos, permitida a reeleição** para os **mesmos cargos**, independentemente de legislatura.
(...)

TÍTULO VI
ATO DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 7º Excepcionalmente, no caso da eleição da Mesa Diretora, nos termos dos arts. 24, 25 e 26 desta Lei Orgânica, na Legislatura correspondente aos anos de 2025-2028, tendo em vista que o **mandato da Mesa Diretora era de 1 (um) ano, sem o direito à reeleição**, e que doravante passa a ter o **mandato de 2 (dois) anos com o direito à reeleição**, a eleição para a renovação da Mesa deverá ocorrer no segundo período da 1ª Sessão Legislativa, nos termos do *caput* do art. 25 desta Orgânica, com o **mandato de 3 (três) anos, vigente então até 31 de dezembro de 2028**, e os eleitos assumirão ao mandato no dia 1º de janeiro de



O autor alega que o referido art. 7º viola o princípio da simetria, o art. 47, § 2º, da Constituição Estadual, referente à eleição da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, e o art. 57, § 4º, da CF/1988, que dispõe:

Constituição Estadual:

Art. 47. A Assembleia Legislativa reunir-se-á, anualmente, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 2º No primeiro ano da legislatura, serão realizadas sessões preparatórias, no dia 1º de fevereiro, para posse dos Deputados diplomados e eleição da Mesa Diretora, com **mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.**

Constituição Federal:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para **mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.**

Pois bem.

Inicialmente, registro que, embora a presente ação de controle concentrado tenha sido direcionada contra dispositivos específicos da Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, conforme acima indicado, ao examinar detidamente o processo, verifiquei a existência de vício de **inconstitucionalidade formal** que transcende os artigos impugnados, alcançando a totalidade da Emenda nº 01, de 24 de setembro de 2025, cuja validade se encontra integralmente comprometida.

Isso porque **a referida emenda não se limitou a promover alterações pontuais na Lei Orgânica então vigente, mas instituiu uma Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, revogando totalmente a norma anterior, providência vedada pela ordem constitucional em vigor.**

Nesse ponto, cumpre ressaltar que, como a ação direta de inconstitucionalidade possui **causa de pedir aberta**, sua análise não se limita aos fundamentos jurídicos apresentados na petição inicial, podendo este Órgão Especial julgar a ação com base em parâmetro constitucional diverso dos suscitados pelo promovente.



Do STF, trago à colação a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. MODULAÇÃO. REJEIÇÃO. 1. **A causa de pedir na ação direta é aberta, o que significa dizer que a adequação ou não de determinado texto normativo é realizada em cotejo com todo o ordenamento constitucional vigente ao tempo da edição do dispositivo legal. Precedentes.** 2. A expressa deliberação do Plenário sobre a repercussão jurídica afasta a alegação de omissão no acórdão, ainda que o Tribunal não tenha acolhido o pedido de modulação. 3. Embargos de declaração rejeitados. (STF, ADPF 109 ED, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 28-04-2023 PUBLIC 02-05-2023)

Antes, porém, de avançar para o exame do vício propriamente dito, convém tecer breves considerações sobre o poder constituinte, suas espécies e seus reflexos no âmbito municipal.

Como ensina José Afonso da Silva, “poder constituinte é o poder que cabe ao povo de dar-se uma constituição. É a mais alta expressão do poder político, porque é aquela energia capaz de organizar política e juridicamente a Nação” (**Poder constituinte e poder popular**, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 67).

Mais adiante, o referido doutrinador leciona que “Quando surge uma situação constituinte – ou seja, uma situação que reclama criação de nova constituição, que consagre nova ideia de Direito, (...) o espírito do povo se transmuda em vontade social e reivindica a retomada do seu direito fundamental primeiro, qual seja, o de manifestar-se sobre o modo de existência política da nação pelo exercício do poder constituinte” (**Op. cit.**, p. 68).

A última manifestação do poder constituinte originário no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual, ao inaugurar uma nova ordem jurídica e romper com o paradigma constitucional anterior, também instituiu mecanismos de alteração do texto constitucional através do poder constituinte derivado revisor e reformador.

Além disso, em consonância com a forma federativa de Estado e com a autonomia político-administrativa dos entes públicos federados (art. 18 da CF/1988), conferiu-se aos Estados-membros, no exercício da sua capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, a competência para editar suas próprias Constituições, mediante o exercício do poder constituinte derivado decorrente, nos termos do art. 25 da Carta Política Federal.

Por sua vez, aos Municípios foi atribuída a competência para editar suas Leis Orgânicas, disciplinando sua própria organização político-administrativa e o funcionamento de suas



instituições, inclusive no que se refere à eleição das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais.

Vale observar que o próprio poder constituinte originário fixou os limites materiais e temporais à elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, conforme disposto no art. 11 do ADCT da Constituição Federal; veja-se:

Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, **cabará à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva**, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Assim, afirma-se que, embora o poder constituinte originário seja juridicamente ilimitado, uma vez que rompe com a ordem jurídica anterior, o poder constituinte derivado (revisor, reformador ou decorrente) é limitado e condicionado, porquanto deve obediência às regras definidas pelo constituinte originário.

A respeito dos limites do poder de reforma, destaca-se a lição de Paulo Bonavides:

Quanto à extensão da reforma, considera-se, no silêncio do texto constitucional, excluída a possibilidade de **revisão total**, porquanto admiti-la seria reconhecer ao poder revisor capacidade soberana para ab-rogar a Constituição que o criou, ou seja, para destruir o fundamento de sua competência ou autoridade mesma. Há também reformas parciais que, removendo um simples artigo da Constituição, podem revogar princípios básicos e abalar os alicerces de todo o sistema constitucional, provocando, na sua inocente aparência de simples modificação de fragmentos do texto, o quebrantamento de todo o espírito que anima a ordem constitucional.

Trata-se em verdade de reformas totais, feitas por meio de reformas parciais. Urge precaver-se contra essa espécie de revisões que, sendo formalmente parciais, examinadas, todavia, pelo critério material, ab-rogam a Constituição, de modo que se fazem equivalentes a uma reforma total, pela mudança de conteúdo, princípio, espírito e fundamento da lei constitucional.

Nas sobreditas hipóteses temos no âmago essa deplorável consequência: a Constituição ab-rogada, configurando-se assim o fenômeno político que os publicistas consignam debaixo da designação de “fraude à Constituição”. São frequentes os exemplos históricos dessa prática abusiva de violação da Constituição, em que as formas se resguardam para mais facilmente alterar-se o fundo ou a base dos valores professados.

Os sistemas ideológicos e totalitários foram bem-sucedidos no emprego dessa técnica fraudulenta, que lhes valeu na Itália fascista, na Alemanha nacional-socialista e em algumas democracias populares e marxistas da Europa Oriental (...). (**Curso de direito constitucional**, 18 ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 202-203). (grifei).

Sobre o tema, lecionam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira:

A revisão constitucional, embora se possa traduzir na alteração de muitas disposições da Constituição, conserva um valor integrativo, no sentido de que deve deixar substancialmente idêntico o sistema constitucional. A revisão serve para *alterar* a Constituição **mas não para mudar de** Constituição.

Neste sentido, afirma-se que a revisão deve ser solidária com o fundamento político-filosófico da Constituição ou que a fisionomia constitucional não deve ser subvertida pelas leis de revisão. É esta consideração que leva a admitir limites superiores à revisão, sejam eles limites *expressos*, sejam eles, inclusivamente, *limites implícitos*, que pretendem impedir as revisões aniquiladoras da *identidade constitucional*.

(...)

As alterações constitucionais têm de consistir na modificação de pontos concretos e determinados da Constituição e ser inseridas no lugar próprio do texto constitucional, mediante as supressões, os aditamentos e as substituições das disposições constitucionais pertinentes. Não pode haver *revisão global* ou *substituição global* do texto constitucional. (**Fundamentos da constituição**, Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 293 e 295).

Corroborando esse entendimento, ensina Nelson Saldanha:

(...) A reforma não coloca nenhuma Constituição, mantém uma já feita. O poder de reforma é por assim dizer um poder cirúrgico, um poder “reconstituente”, pois apenas refaz uma Constituição feita. É quando muito um poder demiúrgico, e só parcialmente, pois não pode mexer em todas as partes da Constituição existente; nunca um poder criador. (...)

O poder de reforma é simplesmente um poder constituído, um poder especial, anexo ao constituinte, e que é colocado expressamente na Constituição por este para prevenir necessidades eventuais e justamente para não ter de voltar a atuar, ou seja, para dispensar a feitura de Constituição nova.

(...) Mas nem por isso pode ser identificado ao poder constituinte, pois este é referente a uma operação tocante à elaboração de um todo, a Constituição, e nesta operação vai seu sentido essencial. Poder-se-ia ainda apelar para as noções de um poder constituinte total e outro parcial, e seria este o de reforma; mas para isto teria de haver uma Constituição total e outra parcial, o que não procedem, pois o conceito jurídico da Constituição é integral. (**O poder constituinte**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 87).

A esse propósito, trago à colação, ainda, a lúcida lição do professor José Afonso da Silva, que ao comentar a Emenda Constitucional nº 26, de 26 de novembro de 1985, que convocou a Assembleia Constituinte, assim se manifesta, *verbis*:

Em verdade. A EC n. 26, de 27.11.85, ao convocar a Assembleia Nacional Constituinte para elaborar Constituição nova que substituiria a que estava em vigor, por certo não tem natureza de emenda constitucional, pois esta tem



precisamente sentido de manter a Constituição emendada. Se visava destruir esta, não pode ser tida como emenda, mas como ato político. (**Curso de direito constitucional positivo**, 24 ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p.87). (grifei)

Desse modo, a reforma constitucional deve restringir-se a modificações pontuais, não sendo admissível a alteração integral do texto original, sob pena de afronta ao próprio poder constituinte originário.

Esse entendimento também há de ser adotado no âmbito municipal, porquanto o Município, nos termos do art. 29 da Constituição da República, rege-se por sua Lei Orgânica, que, nas palavras do preclaro Ministro Celso de Melo, “se qualifica como verdadeiro **estatuto constitucional das pessoas municipais**”. (*Apud* LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas: na Constituição e nos precedentes do STF**. 3. Ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024, p. 319). Portanto, igualmente é vedado, por meio de emenda, a substituição integral da Lei Orgânica por novo texto normativo.

Com efeito, apesar de não servir de parâmetro direto para controle de constitucionalidade, a Lei Orgânica é a manifestação da autonomia municipal e possui primazia sobre os demais atos normativos locais. Nas palavras de Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

Ela nada mais é do que a **Constituição Municipal**, que organizará a Administração e a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como sua competência comum, disposta no art.23 e sua competência suplementar, disposta no art.30, inciso II, da Constituição Federal. (**Direito municipal**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p.109). (grifei).

Para evidenciar a superioridade da Lei Orgânica no âmbito local, destaca-se que essa norma tem a finalidade de organizar a estrutura do Município, estabelecendo princípios, direitos fundamentais, regras de processo legislativo municipal, competências do Poder Executivo e da Câmara Municipal, dentre outros aspectos essenciais à organização político-administrativa local.

Salienta-se, ainda, que a Lei Orgânica possui rito próprio de elaboração, com *quórum* qualificado de 2/3 dos membros da Casa Legislativa e promulgação pela Câmara Municipal, sendo esta última uma circunstância peculiar às Constituições, que são promulgadas pelas respectivas casas legislativas.

Tais circunstâncias levam-me a concluir que, assim como é vedada a reforma integral das Constituições, também é indevida a criação de uma nova Lei Orgânica, pois essa medida viola o próprio poder constituinte originário, que, como visto, atribuiu às Câmaras Municipais a incumbência de elaborar a respectiva Lei Orgânica no prazo de 6 (seis) meses após a promulgação da Constituição do Estado, nos termos do art. 11 do ADCT da Constituição Federal.



O art. 29 da CF/1988 apenas determina que o Município será regido por lei orgânica, assim como o art. 25 prevê a regência dos Estados pelas respectivas Constituições. Caso se admita uma interpretação que autorize a alteração integral desses textos normativos fundamentais, criar-se-á uma evidente distorção do sistema constitucional, permitindo que o núcleo estruturante da organização política dos entes federativos seja modificado ao sabor de conjunturas políticas e ideológicas vigentes, com grave comprometimento à segurança jurídica e à estabilidade institucional.

No caso vertente, a norma contestada (Emenda nº 01/2025), em verdade, criou uma nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú (id. 31057335; id. 31057350; id. 31099541), com reestruturação integral de sua organização normativa, revogando completamente o texto anterior, qual seja, a Lei Municipal nº 01/1990, de 05 de abril de 1990, em afronta ao art. 11 do ADCT da Constituição Federal, os princípios constitucionais e a própria teoria geral da Constituição.

Desse modo, a presente ação de controle merece provimento, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade formal de toda a Emenda nº 01/2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú, ficando ripristinada a Lei Orgânica anterior em sua inteireza.

Por fim, com fulcro no art. 27 da Lei nº 9.868/1999 e no princípio da segurança jurídica, impõe-se a modulação de efeitos desta decisão, a fim de apenas produzir efeitos a partir da data de publicação do acórdão deste julgamento.

Sob tais fundamentos, **julgo procedente** o pedido veiculado para **declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 01/2025, que dispôs sobre a Nova Lei Orgânica do Município de Santana do Acaraú**, com efeitos a contar da data de publicação do acórdão deste julgamento.

É como voto.

Desembargador FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA
Relator

A-5





Este documento foi gerado pelo usuário 003.***.***-80 em 26/06/2026 15:26:30

Número do documento: 26062615250070100000038308852

<https://pje.tjce.jus.br:443/pje2grau/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=26062615250070100000038308852>

Assinado eletronicamente por: FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA - 26/06/2026 15:25:00