



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO N.º 70063274930 - TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE IJUÍ

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE IJUÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Orçamentária. Emenda de origem parlamentar. Possibilidade de suplementação em favor da Câmara Municipal. Vício de iniciativa. Interferência indevida nas metas da administração municipal. Clara afronta as diretrizes constitucionais. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Relatório.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Prefeito de Ijuí, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo 2º, incisos I e II do artigo 14 da Lei Municipal n.º 6.072, de 24 de dezembro de 2014, que *dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2015 e dá outras providências*, uma vez que o processo legislativo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

não teria respeitado as regras constitucionais que o regulam, bem como as diretrizes traçadas nos artigos 8º, 19, *caput*, 61, 149, 152, parágrafo 3º e 154 da Carta Estadual c/c artigos 2º, 37, 63, inciso I, e 165, da Constituição Federal.

Esclareceu o proponente que o Chefe do Poder Executivo do Município de Ijuí encaminhou à Casa Legislativa da Comuna projeto de lei que *Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2015 e dá outras providências*. Afirmou que a Câmara Municipal, por emenda, alterou o texto original. Disse que sancionou a redação original e vetou as emendas aprovadas. Asseverou que o Presidente do Poder Legislativo promulgou o texto final da proposição, incluindo as emendas aprovadas, originando a Lei Municipal n.º 6.072, de 24 de dezembro de 2014. Consignou que a Constituição de 1988, ao prever a elaboração de leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, *institucionalizou um verdadeiro sistema orçamentário*. Trouxe considerações sobre o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes e a iniciativa de leis. Registrou que os projetos de lei que tenham como objetivo regular matéria orçamentária são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Mencionou doutrina reforçando a tese no sentido da diminuição da participação parlamentar na elaboração das leis orçamentárias. Referiu a necessidade de examinar as limitações ao poder de emenda do Poder Legislativo. Citou doutrina entendendo que, se não há o poder de iniciativa, não haverá espaço para apresentação de emendas; outras que defendem a possibilidade, mas sem que as modificações



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

descaracterizem o texto original. Consignou que, no presente caso, as emendas descaracterizaram o projeto inicialmente remetido e, mais do que isso, implicaram em *substancial aumento indireto de despesa do erário municipal*. Disse que, indevidamente, o Poder Legislativo implantou novos critérios para o cálculo do repasse financeiro da cota ideal do Poder Legislativo, uma vez que restaram desrespeitados o artigo 29-A da Constituição Federal, bem como o artigo 61, inciso I, e o artigo 152, parágrafo 3º, inciso II, letra “c”, da Constituição Estadual. *Afirmou que pela leitura dos preceitos constitucionais indicados no artigo 29-A da Constituição Federal, é possível identificar a composição da receita que servirá para a apuração do limite de despesa cabível ao legislativo municipal*. Defendeu que os *percentuais máximos de limites para as despesas do Legislativo se referem ao que foi efetivamente arrecadado no exercício anterior* e, por isso, não pode prosperar o texto da emenda em discussão, constante do artigo 14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 do Município de Ijuí. Declarou que houve definição da despesa orçamentária relativa aos repasses para a Câmara Municipal acima do limite imposto pelo *caput* do já mencionado artigo 29-A. Afirmou que, em caso de repasse superior ao especificado nas diretrizes constitucionais, poderá estar configurado crime de responsabilidade do Prefeito. Expôs que o exato conceito da expressão receita tributária, constante do artigo 29-A, não possui consenso no âmbito dos Tribunais de Contas; se a intenção do legislador fosse *trazer as receitas das contribuições para compor a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo municipal, certamente mencionaria de forma expressa*. Mencionou que, no mesmo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

sentido, é o texto da Instrução Normativa n.º 163/01, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional. Consignou que, de acordo com as diretrizes traçadas nos artigos 29-A, 153, parágrafo 5º, 158 e 159, inciso III, todos da Constituição Federal, bem como o que vem especificado na Portaria n.º 340, de 26 de abril de 2006, e na Nota Técnica n.º 397/2004-GEINC/CCONT-STN, somente a receita decorrente da cota parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico poderá ser incluída no somatório da base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo Municipal; são as receitas mencionadas no artigo 29-A da Constituição Federal e que forem, de fato, arrecadadas que poderão compor a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo Municipal; caso contrário, poderia estar configurada afronta ao princípio da legalidade restrita, previsto na cabeça do artigo 37 da Constituição Federal. Citou jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, na defesa de sua tese. Asseverou que a modificação proposta representa aumento de despesa, ainda que, de forma indireta, pois *o cálculo do duodécimo do legislativo será outro, superior ao previsto no art. 29-A da CF/88*, ferindo as diretrizes das Leis Maiores Federal e Estadual, bem como o regimento interno da Câmara Municipal de Ijuí. Reforçou a tese no sentido de que, quando falta iniciativa, a legitimidade para emendar passa a ser relativizada. Arguiu que a manutenção do texto aprovado representa um engessamento das ações do governo e traduz afronta aos artigos 165, inciso II, da Constituição Federal, e 149, inciso II, da Constituição Estadual, bem como o artigo 26, parágrafo 1º, inciso VI, da Lei Orgânica de Ijuí. Defendeu o cabimento da presente ação direta.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Requeru a suspensão liminar do ato normativo impugnado e, ao final, a procedência da demanda, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo 2º, incisos I e II do artigo 14 da Lei Municipal n.º 6.072/2014, por nulidade do processo legislativo, por vício de iniciativa, e afronta aos artigos 8º, 19, *caput*, e 61, 149, 152, parágrafo 3º, e 154, da Carta Estadual, c/c artigos 2º, 37, 63, inciso I, e 165, da Constituição Federal (fls. 04/32). Juntou os documentos das fls. 34/212.

O proponente, às fls. 219/220, apresentou emenda à inicial, objetivando regularizar as assinaturas, passando a contar com a firma do Prefeito de Ijuí, bem como detalhar a qualificação completa da Câmara Municipal da referida comuna.

O Desembargador Relator deferiu a medida liminar pleiteada (fls. 252/254).

O Procurador-Geral do Estado apresentou manifestação (fls. 266/273). Defendeu, preliminarmente, a impossibilidade de controle concentrado de constitucionalidade, no presente caso, uma vez que as leis orçamentárias são normativas de efeito concreto, desprovidas da necessária abstração e generalidade. Em razão disso, pleiteou a extinção da ação por impossibilidade jurídica do pedido. No mérito, defendeu a constitucionalidade do dispositivo atacado. Arguiu que, de acordo com o conteúdo dos artigos 165 e 82, inciso XI, das Constituições Federal e Estadual, respectivamente, a iniciativa de leis orçamentárias é privativa do Chefe do Poder Executivo, entretanto, tal diretriz não impede que o Poder Legislativo apresente emendas em qualquer projeto de lei, ainda que de iniciativa reservada do Prefeito.

Consignou que as modificações encontram as seguintes limitações:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

pertinência temática e vedação ao aumento de despesas, ressalvado o regulado nos parágrafos 3º e 4º do artigo 166 da Constituição Federal. Disse que *as limitações ao poder de emenda de origem parlamentar em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a que veda o aumento de despesa pública, não são aplicáveis às hipóteses de projeto de lei de diretrizes orçamentárias, por expressa disposição do artigo 152, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, em simetria ao artigo 166, parágrafo 4º, da Constituição Federal*. Trouxe julgado reforçando o seu entendimento. Lembrou a presunção de constitucionalidade das leis. Ao final, pleiteou a extinção do processo sem julgamento do mérito; superada a questão, requereu a improcedência da demanda.

A Câmara Municipal de Ijuí apresentou suas informações às fls. 277/392. Transcreveu alguns trechos da inicial. Preliminarmente, sustentou a impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que o texto objurgado não cria despesas e não aumenta os repasses do Poder Legislativo, constitucionalmente previstos. Afirmou que a intenção da nova redação do dispositivo é *definir com clareza os repasses da Câmara, de modo que não ultrapasse os sete por cento, fixado na CF/88, tendo em vista que o Município de Ijuí se enquadra nessa faixa populacional de 80.000 a 100.000 habitantes*. Asseverou, ainda em sede preliminar, que o pedido formulado objetiva a declaração de inconstitucionalidade de ato normativo desprovido das necessárias abstração e generalidade, pleiteando, em razão disso, a extinção da demanda sem julgamento do mérito. Trouxe doutrina e jurisprudência. Chamou atenção para a presunção de legitimidade das



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

leis, que exige, para a invalidade do ato, comprovação robusta, capaz de evidenciar os vícios alegados, o que não se mostra compatível com a via eleita. Sustentou a ilegitimidade ativa, pois o Prefeito de Ijuí teria sancionado a lei que pretende impugnar. Consignou que a petição inicial veio subscrita, apenas, pelo Procurador Municipal, ao passo que a legitimidade ativa pertence ao Prefeito, que detém capacidade postulatória plena. Asseverou que não há legitimidade ativa, uma vez que o autor, no caso, foi o Vice-Prefeito e a capacidade postulatória pertence ao Chefe do Poder Executivo. Destacou a ilegitimidade passiva do Presidente da Câmara Municipal de Ijuí, pois deve figurar no polo passivo a Mesa Diretora da Casa Legislativa. No mérito, defendeu que, como o texto da emenda proposta pela Câmara Municipal decorre diretamente de diretriz constitucional, não se pode falar em normas constitucionais-inconstitucionais; não há, pois, vício de inconstitucionalidade material. Transcreveu a proposta originária do Poder Executivo, a proposição de emenda parlamentar, a sua tramitação e o texto final da Lei Municipal n.º 6.072/2014, com a nova redação do artigo 14. Registrou o entendimento do Tribunal de Contas do Estado, externado por meio da Instrução Normativa n.º 07/2014, que *dispõe sobre a forma de publicação das informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RFG), bem como acerca das normas e procedimentos de remessa das informações e dos dados relativos aos órgãos e entes da esfera municipal, para fins do exercício da fiscalização que compete a este Tribunal de Contas, nos termos da Lei Complementar Federal n.º 101, de 04 de maio de 2000.* Argumentou que o Poder Executivo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

pretendeu retirar da composição das receitas a *Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública* e a *Transferência do Estado – Cota-Parte do CIDE*, além de outras verbas que compõem a base de cálculo para o repasse ao Legislativo. Arguiu que *os gastos totais do Legislativo Municipal serão constituídos pelo somatório das despesas orçamentárias líquidas no exercício do Órgão – Câmara Municipal, deduzidas as despesas orçamentárias com inativos e pensionistas, em atendimento ao disposto no artigo 29-A da Constituição Federal e Decisão Unânime do Tribunal Pleno no Processo n.º 13339-02.00/01-0, em sessão de 14-11-2001, respectivamente*. Juntou relatórios e pareceres da Corte de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Concluiu o exame do mérito asseverando que não possui razão o proponente, no que tange às verbas computáveis para compor a base de cálculo do repasse da Câmara da Comuna de Ijuí, lembrando as normas editadas pelo Tribunal de Contas do Estado. Narrou que a proposta de emenda objetivou a organização contábil, financeira e orçamentária da Casa Legislativa. Disse que o Poder Legislativo, portanto, não está tentando burlar o limite constitucional de sete por cento, previsto no artigo 29-A da Carta Magna. Defendeu que não houve afronta à iniciativa reservada. Expôs que não há argumentos defensáveis para a concessão da liminar pleiteada. Requereu o acolhimento das preliminares levantadas; em caso de entendimento diverso, a improcedência da demanda.

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. O dispositivo atacado está assim redigido:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Art. 14

[...]

§ 2º Em razão da Dotação Orçamentária do exercício em vigência da presente lei ser feita por estimativa, fica estabelecido que: I – O cálculo da cota ideal pertencente ao Poder Legislativo, definida no Artigo 29-A, Inciso I e § 2º da CF/88, será confirmado com base nas informações do relatório da Receita Efetivamente Realizada do Exercício Anterior – RREA extraída do Programa Autenticador de Dados – PAD – RVE – Modelo 13 – RREA – Valores Corrigidos, gerado pelo Poder Executivo Municipal, constatando assim, a base de cálculo real, definitiva para repasse de recurso à Câmara Municipal, conforme Instrução Normativa TCE-RS 07/2014, autorizando a suplementação ou redução do orçamento em curso.

II – Fica autorizado o Poder Legislativo à suplementação ou redução do orçamento a partir da disponibilidade das informações nos relatórios mencionados, cujo procedimento será por meio de Resolução Administrativa encaminhada à Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN).

3. Preliminares.

Inicialmente, em relação à prefacial de extinção do feito sem julgamento do mérito, uma vez que a petição inicial deveria ter contado com a assinatura conjunta do advogado e do Prefeito de Ijuí, em razão da capacidade postulatória plena pertencer ao Chefe do Poder Executivo, não há espaço para seu acolhimento.

Nessa linha, vale dizer, a despeito de consabido, que o Prefeito Municipal, assim como as demais autoridades listadas no parágrafo 2º do artigo 95 da Constituição Estadual, desfruta de capacidade processual plena para, no processo de ação direta de inconstitucionalidade, praticar atos privativos de advogado. Ou seja, poderá o Prefeito assinar a peça inicial, pois legitimado, sendo dispensado o instrumento procuratório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Entretanto, optando o Chefe do Poder Executivo Municipal por outorgar procuração para que advogado ingressasse com o processo objetivo, o correto é vir, como foi feito à fl. 34, o Chefe do Poder Executivo como outorgante (e não a pessoa jurídica de direito público – Município). Mais do que isso, foi, também, observada a regra que exige que o instrumento de mandato deva atribuir poderes específicos ao procurador, para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, elencando, no seu bojo, a normativa atacada; frisa-se: em se tratando de ação direta, necessário que, no instrumento de mandato, venha especificada a normativa que será objeto de impugnação.

Assim, no presente caso, não foi constatado quaisquer defeitos, tanto em relação às assinaturas, quanto no que se refere ao instrumento de mandato.

3.1. Ainda em sede preliminar, sustenta a Câmara Municipal que a ação não merece seguimento, pois o princípio da presunção de legitimidade das leis exige, para a sua invalidade, ampla dilação probatória, o que não se mostra possível em sede de controle abstrato.

Ora, igualmente, sem razão. Isso porque as normas infraconstitucionais possuem presunção de legitimidade, ou seja, presunção não pressupõe certeza, até porque tais normativas devem ser elaboradas de acordo com as diretrizes constitucionais vigentes; é o cotejo entre as diretrizes constitucionais e as leis infraconstitucionais que fará com que o sistema constitucional permaneça hígido. Não se faz necessária qualquer dilação probatória; têm-se as diretrizes



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

constitucionais, que são o parâmetro para o controle de constitucionalidade, e a lei que se pretende analisar; a segunda será cotejada com a primeira e, estando configurada contrariedade, haverá elementos para a sua invalidade.

3.2. Sem condições de ser acolhida, também, a preliminar no sentido de que a ação merece ser extinta, pois a capacidade postulatória plena é titularizada pelo Prefeito e, no caso, o ingresso com a demanda foi providenciado pelo Vice-Prefeito.

O Vice-Prefeito de Ijuí, de fato, ingressou com a presente, entretanto, o fez na condição de Prefeito em exercício, o que confere ao postulante todos os poderes inerentes à Chefia da Comuna de Ijuí.

Igualmente, sem consistência jurídica o argumento que trouxe o representante do Poder Legislativo Municipal, defendendo que o Prefeito, como sancionou a legislação em exame, não poderia encabeçar a impugnação. Ademais, a presente impugnação é direcionada à modificação providenciada pela Câmara Municipal de Ijuí, parte que foi, após o veto, promulgada pela Presidência dos edis.

3.3. A última preliminar a ser enfrentada é aquela arguida pelo Procurador-Geral do Estado, quando sustentou a impossibilidade jurídica de se impugnar, em sede de controle concentrado, leis orçamentárias, uma vez que são consideradas leis de efeito concreto.

O entendimento, há muito, está superado no âmbito da Corte Suprema. Importante referir que as leis orçamentárias eram tidas como normativas de efeitos concretos, não sendo, pois, passíveis de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

controle concentrado de constitucionalidade. É o exemplo do seguinte aresto do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes. 2. Isso não impede que eventuais prejudicados se valham das vias adequadas ao controle difuso de constitucionalidade, sustentando a inconstitucionalidade da destinação de recursos, como prevista na Lei em questão. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime. (ADI 1640-QO/UF, STF, Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, j. 12.02.98)

Nada obstante, esse entendimento sofreu flexibilização pela Corte Constitucional, passando ela a entender como viável o controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitados em abstrato.

Representativo desse novo posicionamento é o seguinte julgamento:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. **CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.** III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP n° 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei n° 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008 (ADI 4048 – DF, Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14/05/2008)

Como sustenta Gilmar Mendes¹:

Não se discute que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, porquanto a própria Constituição elegeu como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, entendidos como aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração. Ademais, não fosse assim, haveria uma superposição entre a típica jurisdição constitucional e a jurisdição ordinária.

Entretanto, ressalta o Ministro²,

[...] não se vislumbram razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, até porque abstrato – isto é, não vinculado ao caso concreto – há de ser o processo e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade.

Assim, a ação merece regular processamento, uma vez que nenhuma preliminar arguida pela Câmara Municipal de Ijuí e pelo Procurador-Geral do Estado possui condição de acolhimento.

4. Mérito.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.195.

² Idem, p. 196.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Na situação em liça, todavia, o que está em discussão não é a lei orçamentária em seu conteúdo propriamente dito, mas sim, os limites impostos ao poder de emenda do Legislativo Municipal em relação às referidas legislações, questão constitucional de caráter abstrato e genérico, passível, portanto, de controle concentrado de constitucionalidade, sentido no qual já se manifestou, inclusive, essa Corte Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta, segundo a atual jurisprudência do STF. É inconstitucional, em parte, o art. 1º da Lei nº 1.537/2006, do Município de Novo Hamburgo, alvo de emenda legislativa e que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2007. O projeto de lei orçamentária pode ser emendado pela Casa Legislativa, desde que observada a compatibilidade da emenda com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e com o Plano Plurianual - PPA. Também, desde que a emenda não incida sobre dotação para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais ou dotações para investimento de interesse regional aprovado em consulta popular. Afora as vedações constantes do art. 152 da Constituição Estadual, a Câmara Municipal tem ampla liberdade para alterar a destinação de verbas orçamentárias dentro do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70025577842, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 27/04/2009)

No caso, do estudo dos documentos juntados com a exordial, possível concluir que a Lei Orçamentária de Ijuí nasceu a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

partir de projeto de lei do Poder Executivo, sendo, indevidamente, objeto de emenda do Poder Legislativo.

Um dos princípios constitucionais basilares, de observância obrigatória em todos os níveis da Federação, é o da independência e harmonia dos poderes, nos moldes expressos pelo artigo 2º da Carta Magna vigente, secundado, em nível local, no tocante ao aspecto mandamental mais genérico, pelo artigo 10 da Constituição da Província, ambos adiante reproduzidos:

Constituição Federal:

Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição Estadual:

Art. 10 - São Poderes dos Municípios, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Acerca dessa temática, bem como sobre o sistema de freios e contrapesos, inerente ao princípio da separação dos poderes, discorre José Afonso da Silva³:

(...) cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam aos estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. Mas a

³ SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 106-109.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

iniciativa legislativa do Executivo é contrabalançada pela possibilidade que o Congresso tem de modificar-lhe o projeto por via de emendas e até de rejeitá-lo. (...). São esses alguns exemplos apenas do mecanismo dos freios e contrapesos, caracterizador da harmonia entre os poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.

De tal contexto, decorre a circunstância de que eventual ofensa ao princípio da separação dos poderes praticada pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício intransponível de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

É imprescindível ressaltar que a divisão de competência quanto à iniciativa legislativa, não raro, gera impasses no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares, especialmente nos casos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em discussão, o cerne da questão está em se saber se o Poder Legislativo Municipal estava legitimado a emendar o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo na extensão que o fez.

A redação originalmente apresentada pelo Poder Executivo possuía o seguinte conteúdo:

Artigo 14 – O repasse financeiro da cota destinada ao atendimento das despesas do Poder Legislativo, obedecida a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

programação financeira, será repassado até o dia 20 de cada mês, mediante depósito em conta bancária específica, indicada pela Mesa Diretora da Câmara Municipal.

Parágrafo único. Ao final do exercício financeiro de 2014, o saldo de recursos financeiros porventura existentes, será devolvido ao Poder Executivo, livre de qualquer vinculação, deduzidos os valores correspondentes, ao saldo das obrigações a pagar, nelas incluídos os restos a pagar do Poder Legislativo.

Após a modificação legislativa, passou a contar com o texto a seguir:

Artigo 14

[...]

§ 2º Em razão da Dotação Orçamentária do exercício em vigência da presente lei ser feita por estimativa, fica estabelecido que: I – O cálculo da cota ideal pertencente ao Poder Legislativo, definida no Artigo 29-A, Inciso I e § 2º da CF/88, será confirmado com base nas informações do relatório da Receita Efetivamente Realizada do Exercício Anterior – RREA extraída do Programa Autenticador de Dados – PAD – RVE – Modelo 13 – RREA – Valores Corrigidos, gerado pelo Poder Executivo Municipal, constatando assim, a base de cálculo real, definitiva para repasse de recurso à Câmara Municipal, conforme Instrução Normativa TCE-RS 07/2014, autorizando a suplementação ou redução do orçamento em curso.

II – Fica autorizado o Poder Legislativo à suplementação ou redução do orçamento a partir da disponibilidade das informações nos relatórios mencionados, cujo procedimento será por meio de Resolução Administrativa encaminhada à Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN).

Salvo melhor juízo, não poderia a Casa Legislativa encabeçar a iniciativa de texto normativo que contenha previsão abrindo espaço para a suplementação. Suplementar traz, no seu bojo, a ideia de suprir uma falta, de ampliar; para ampliar é necessário que se retire de outra dotação, que se realoque do total do orçamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

municipal, portanto, e o Poder Legislativo não possui tal prerrogativa, sem que seja indicada a anulação de outra despesa, ou seja, sem o apontamento de qual recurso será realocado. Até porque, em não sendo realocada uma dotação, haverá, por certo, o vedado aumento de despesas. E, como o dispositivo menciona suplementação e redução, a possibilidade de aumento de despesa pode sim existir. Mais ainda, havendo espaço para a suplementação, poderá restar configurada afronta aos limites impostos pelo artigo 29-A da Constituição Federal⁴.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles⁵ afirma que:

A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, que importem em aumento das despesas previstas, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matérias orçamentária.

4 Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

⁵ *Direito Municipal Brasileiro*, 8ª edição, pág. 531, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Pollice Monteiro e Célia Marisa Prendes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*Todavia, mister se faz que tais emendas indiquem os recursos necessários à ampliação da despesa, admitindo-se, apenas os recursos provenientes de anulação de despesa, excluídas as relativas às dotações para pessoal e seus encargos e aos serviços das dívidas. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. **Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo.***

Tecidas tais considerações, é possível concluir que, no caso vertente, a Câmara Municipal de Ijuí, ao fazer uso de seu poder de emenda, desbordou dos limites que devem nortear a espécie, já que a promulgação da modificação em análise determinou alteração substancial do projeto original do Poder Executivo, podendo interferir, inclusive, no plano de ação da administração municipal, que, em caso de permanência do texto atacado, demandará revisão.

Não havendo dúvida de que a lei objeto da emenda se relaciona à matéria de iniciativa reservada do Poder Executivo, a Câmara Municipal deveria exercer o direito de emenda, para suprir eventuais omissões ou deficiências verificadas no curso do processo legislativo. É vedado ao Poder Legislativo modificar o projeto de lei com absoluta liberdade de criação, deformando o alcance e a substância da proposta, mesmo que, na prática, possa não ocorrer o aumento de despesa. No caso, o Poder Legislativo, como mencionado, imiscui-se no âmbito interno da administração, na medida em que possibilitou que haja suplementação do seu orçamento e, em consequência, supressão



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

do orçamento anual de quantia anteriormente destinada para a execução de projetos que, ou estão em andamento, ou serão implantados.

Por certo que existe flexibilização. Deve-se questionar se a emenda apresentada apoia-se em motivos razoáveis e proporcionais, para que se tenha a força de ser considerada válida a ponto de sobrepor-se ao Chefe do Poder Executivo em matérias de sua competência exclusiva ou privativa.

O artigo 166, parágrafo 3º, da Constituição Federal preceitua que:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...].

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

[...].

O artigo 152, parágrafo 3º, da Constituição Estadual não dispõe de modo diverso:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 152 - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.

[...].

§ 3º - As emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais ou aos projetos que as modifiquem somente poderão ser aprovadas quando:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos os que incidam sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais do Estado para os Municípios;

d) dotações para investimentos de interesse regional, aprovadas em consulta direta à população na forma da lei.

III - sejam relacionados com:

a) a correção de erros ou omissões;

b) os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não serão aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

[...].

Dito isso, é de referir que, no caso, do cotejo entre as considerações até aqui lançadas e o que preconiza o artigo 166, parágrafo 3º, há flagrante inconstitucionalidade no conteúdo da emenda que aqui se analisa, pois o seu texto é desprovido da necessária densidade, pois trouxe, simplesmente, a possibilidade de suplementação o que pode significar que um determinado valor tenha que ser extirpado do orçamento, sem justificativa plausível, interferindo, cabalmente, nas metas a serem executadas pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

administração municipal, trazendo espaço para aumento de despesas e, ainda, desrespeito ao preconizado no artigo 29-A da Carta Federal.

Por fim, importa consignar que o Poder Executivo apresenta a Lei Orçamentária tendo em conta todos os projetos em execução ou a serem executados e não pode o Poder Legislativo aniquilar o andamento e a continuidade de tais iniciativas. Por isso, como exaustivamente mencionado, no caso concreto, a Câmara Municipal, aprovando emenda ao projeto do Executivo, ultrapassou os limites que devem nortear a espécie.

Claro está, portanto, que as regras constitucionais, tanto federal, quanto estadual, estabelecem prerrogativa do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo dos orçamentos anuais. Nessa senda, sem dúvida, a emenda de origem parlamentar não poderia ter modificado a substância do texto normativo.

Desse modo, tendo sido consagrado e acolhido pelo regramento constitucional o princípio da reserva de iniciativa, ao efeito de resguardar as metas político-administrativas que deverão orientar a gestão do regramento orçamentário a ser administrado pelo Poder Executivo, a Constituição Estadual vedou, de forma expressa e incontroversa, alterações como a que agora se examina.

5. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pelo não acolhimento das preliminares levantadas pela Câmara Municipal de Ijuí e pelo Procurador-Geral do Estado. No mérito, pela procedência da presente ação direta, reconhecendo a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

inconstitucionalidade das alterações advindas com a aprovação da
Emenda Parlamentar examinada.

Porto Alegre, 29 de abril de 2015.

EDUARDO DE LIMA VEIGA,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CAPM/FLW