



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

PROCESSO N.º 70073166779 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE IJUÍ

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE IJUÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS CINI
MARCHIONATTI**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Ijuí. Impugnação dos artigos 9º, 10 e 11, todos da Lei Municipal n.º 6.506, de 13 de janeiro de 2017, de Ijuí, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Ijuí para o exercício financeiro de 2017. Emenda parlamentar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. Possibilidade, em tese, somente se observadas as restrições constitucionais. No caso concreto, não obstante, ao alterar os critérios para o cálculo do repasse financeiro mensal ao Poder Legislativo, a emenda parlamentar não indicou os recursos necessários decorrentes de anulação de gastos, resultando em acréscimo de despesas não previstas no projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Inconstitucionalidade. Malferimento aos artigos 1º, 8º, 10, 61, inciso I, 82, inciso XI, 149, inciso III e



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

parágrafo 9º, 152, parágrafo 3º, e 154, todos da Constituição Estadual. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Ijuí, com pedido liminar, visando à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 9º, 10 e 11, todos da Lei n.º 6.506, de 13 de janeiro de 2017, de Ijuí, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Ijuí, *que estima a receita e fixa a despesa do Município de Ijuí para o exercício financeiro de 2017*, por afronta aos artigos 1º, 8º, 10, 19, *caput*, 61, inciso I, 82, inciso XI, 149, inciso III e parágrafo 9º, 152, parágrafo 3º, e 154, todos da Constituição Estadual, e aos artigos 2º, 37, *caput*, 63, inciso I, 165 e 166, todos da Constituição Federal. Em suma, alegou o proponente que os dispositivos atacados padecem de inconstitucionalidade formal, pois decorrem de alterações promovidas via emenda legislativa em matéria orçamentária - objeto de veto do Chefe do Poder Executivo, posteriormente derrubado pelo Poder Legislativo de Ijuí -, tendo exorbitado os parâmetros juridicamente estabelecidos para tanto, na medida em que, mesmo que guardada a pertinência temática, importou em aumento de despesas. Asseverou que, desse modo, o Parlamento local teria violado o princípio da separação dos Poderes, interferindo na esfera administrativa, na medida em que a norma legal impugnada estabeleceu novos critérios para cálculo do repasse financeiro da cota ideal destinada ao Poder Legislativo, importando indevido aumento



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

de despesas, em desacordo com a sistemática constitucional. Requereu, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos da Lei Municipal atacada, e, ao final, a procedência da ação (fls. 04-38). Juntou documentos (fls. 39-250).

Determinada a emenda à inicial (256-257).

Emendada a exordial (fls. 268-270 e documentos das fls. 271-286), oportunidade em que o proponente repisou a argumentação inaugural e esclareceu que o repasse mensal para o Poder Legislativo, no caso de permanência dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 6.506, de 13 de janeiro de 2017, de Ijuí, no que se refere à redação dos artigos objeto das emendas do Poder Legislativo do Município de Ijuí, será no montante de R\$ 773.741,03 (setecentos e setenta e três mil, setecentos e quarenta e um reais e três centavos); por outro lado, em não permanecendo os dispositivos cuja constitucionalidade se questiona, o valor mensal que se entende ser devido, em observância ao disposto no artigo 29-A da Constituição da República, é o de R\$ 753.600,59 (setecentos e cinquenta e três mil, seiscentos reais e cinquenta e nove centavos). Desse modo, esclarece que a diferença mensal, em prol do Poder Legislativo, totaliza R\$ 20.140,43 (vinte mil, cento e quarenta reais e quarenta e três centavos).

A análise quanto ao pedido liminar foi postergada para após a manifestação da Câmara Municipal de Vereadores de Ijuí (fls. 289-293).



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

O Procurador-Geral do Estado, citado (fls. 301-303), pugnou pela manutenção da legislação hostilizada, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 314-315).

Cientificada, a Câmara Municipal de Vereadores de Ijuí, prestou suas informações, ocasião em que, prefacialmente, argumentou que o Poder Legislativo, ao contrário do que sustenta o autor, possui legitimidade para apresentar emendas aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, e, em especial, aos projetos de lei em matéria orçamentária, desde que guardada correspondência com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Asseverou que a emenda apresentada pelo Poder Legislativo, que culminou nas normas inquinadas, não afrontou a ordem constitucional, razão pela qual nelas inexistente vício de inconstitucionalidade. Colacionou precedentes jurisprudenciais. Referiu, ainda em preliminar, acerca da impossibilidade de exame de parâmetros infraconstitucionais ou contidos na Constituição Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade de Leis Municipais junto à Corte Estadual. Aludiu, também, que as emendas legislativas levadas a efeito quando da edição das normas questionadas se subordinaram aos princípios e regras insculpidos nos artigos 2º, 63, inciso I, 165, parágrafo 5º, combinado com o artigo 166, parágrafo 3º, todos da Constituição da República. No mérito, em apertada síntese, destacou a constitucionalidade das normas impugnadas, decorrentes de processo legislativo regular. Transcreveu diversos precedentes jurisprudências e manifestações do



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

Ministério Público, lançadas em outras demandas, requerendo, ao final, a improcedência do pedido (fls. 318-417). Acostou documentos (fls. 418-611).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público (fls. 612/613).

É o breve relato.

2. Os artigos legais impugnados apresentam a seguinte redação:

Lei Municipal n.º 6.506, de 13 de janeiro de 2017

Estima a receita e fixa a despesa do Município de Ijuí para o exercício financeiro de 2017.

Art. 9º O total da despesa do Poder Legislativo Municipal em 2017, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar o percentual definido pelo Art. 29-A, I, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 58/2010, cujo valor de seu orçamento resultará da aplicação do percentual sobre sua base-de-cálculo que resulta do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado e auferidos no exercício de 2016, e considerando:

I - VETADO;

II - O decidido pelo Tribunal Pleno do TCE/RS, em Sessão de 19-11-2003, nos Processos nº 10820-02.00/03-0 e no 10821-02.00/03-2 (Parecer da Auditoria no 25/2003), decidiu que, para fins de aplicação do limite do artigo 29-A da Constituição Federal, a Receita Efetivamente Realizada no Exercício Anterior - RREA - deverá ser atualizada



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

monetariamente, segundo os índices de correção monetária legalmente determinados. A atualização referida dar-se-á, mensalmente, pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, nos termos do disposto na Instrução Normativa TCE/RS nº 02/2004;

III - As informações compostas pelo TCE/RS, será as da Receita Efetivamente Realizada no Exercício Anterior - RREA - serão, sempre, extraídas automaticamente pelo PROGRAMA AUTENTICADOR DE DADOS - PAD, e constarão do RELATÓRIO DE VALIDAÇÃO E ENCAMINHAMENTO - RVE, gerado pelo Poder Executivo Municipal;

IV - Na apuração da Receita Efetivamente Realizada no Exercício Anterior - RREA, será adotado, para efeitos desta Lei, os dados compostos em obediência a Instrução Normativa nº 18/2015-TCE/RS, e remetidos à Corte de Contas (TCE/RS), pelo Poder Executivo Municipal, o demonstrativo seguinte:

Modelo 13 DA IN 18/2015 DO TCE/RS - DEMONSTRATIVO DOS GASTOS TOTAIS

I - RECEITA EFETIVAMENTE REALIZADA NO EXERCÍCIO ANTERIOR – RREA

Art. 29-A da CF e inciso VI do artigo 59 da LC Federal nº 101/2000

Discriminação Ajustado		Contábil	Adição /	Exclusão
Receita Tributária	1.1.0.0.00.00.00.00			
Contribuição do Servidor Ativo Civil	1.2.1.0.29.07.00.00			
Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	1.2.3.0.00.00.00.00			



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

pgj@mp.rs.gov.br

-----	-----	-----	-----	-----

Cota-parte do Fundo de	1.7.2.1.01.02.00.00.00			
Participação dos				
Municípios - Cota				
Mensal				
-----	-----	-----	-----	-----

(-) Redutor do FPM	(1.7.2.1.01.02.05.00.00)			
-----	-----	-----	-----	-----

Cota-parte do Fundo de	1.7.2.1.01.03.00.00.00			
Participação dos				
Municípios - 1% Cota				
entregue no mês de				
dezembro				
-----	-----	-----	-----	-----

Cota-parte do Fundo de	1.7.2.1.01.04.00.00.00			
Participação dos				
Municípios - 1% Cota				
entregue no mês de				
julho				
-----	-----	-----	-----	-----

Transferência da União	1.7.2.1.01.05.00.00.00			
- Cota-parte do ITR				
-----	-----	-----	-----	-----

Transferência da União	1.7.2.1.01.32.00.00.00			
- Cota-parte de				
Imposto s/Operações de				
Crédito, Câmbio e				
Seguro ou Relativos a				
Títulos e Valores				
Mobiliários - Comércio				
do Ouro				
-----	-----	-----	-----	-----

Transferência	1.7.2.1.36.00.00.00.00			
Financeira do ICMS -				
Desoneração - LC 87/96				



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

pgi@mp.rs.gov.br

Transferência do	1.7.2.2.01.01.00.00.00			
Estado - Cota-parte do				
ICMS				
Cota-parte do IPVA	1.7.2.2.01.02.00.00.00			
Transferência do	1.7.2.2.01.04.00.00.00			
Estado - Cota-parte do				
IPI Exportação				
Transferência do	1.7.2.2.01.13.00.00.00			
Estado - Cota-parte da				
CIDE				
Transferência do	1.7.2.2.01.99.01.00.00			
Estado - Cota-parte do				
antigo ITCD (CF/67)				
Multa e Juros de Mora dos Tributos	1.9.1.1.00.00.00.00.00			
Multas e Juros de Mora da Contribuição do Servidor	1.9.1.2.29.02.00.00.00			
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	1.9.1.3.00.00.00.00.00			
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa da Contribuição do Servidor Ativo ao RPPS	1.9.1.4.99.01.01.00.00			



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

pgj@mp.rs.gov.br

-----	Receita da Dívida	1.9.3.1.00.00.00.00.00			
	Ativa Tributária				
-----	-----	-----	-----	-----	-----
-----	Receita da Dívida	1.9.3.2.16.01.01.00.00			
	Ativa da Contribuição				
	do Servidor Ativo para				
	o RPPS				
-----	-----	-----	-----	-----	-----
-----	(-) Deduções das				
	receitas acima (exceto				
	CP = 105)				
-----	-----	-----	-----	-----	-----
-----	TOTAL DA RECEITA EFETIVAMENTE REALIZADA NO				
	EXERCÍCIO ANTERIOR - RREA				
-----	-----	-----	-----	-----	-----
	expandir tabela				

(-) Deduções das receitas acima (exceto CP = 105)

**TOTAL DA RECEITA EFETIVAMENTE REALIZADA NO
EXERCÍCIO ANTERIOR - RREA**

V - OS GASTOS TOTAIS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL, Incisos I a IV do artigo 29-A da Constituição Federal e inciso VI do artigo 59 da LC Federal nº 101/2000, serão constituídos pelo somatório das despesas orçamentárias empenhadas e liquidadas 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 do TCE/RS, no Processo nº 13339-02.00/01-0, em Sessão de 14-11-2001, respectivamente;

VI - Consoante o contido na Informação da Consultoria Técnica no 40/2005 - Processo nº 9697-02.00/05-0, acolhida pelo Tribunal Pleno do TCE/RS, à unanimidade, em Sessão de 10-05-2006, as despesas orçamentárias com a Amortização do Passivo Atuarial do RPPS, "não serão suportadas, nem computadas, nem empenhadas e nem liquidadas por conta do orçamento e finanças como despesa da Câmara de Vereadores."



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

§ 1º Para efeitos do cálculo a que se refere o caput deste artigo, considerar-se-á receita realizada e auferida, aquela efetivamente arrecadada até 31 de dezembro de 2016, com o encerramento do exercício contábil, orçamentário e financeiro do Município, ressalvando que o prazo para a entrega da proposta orçamentária no Legislativo ocorre por previsão, porque o evento de sua elaboração se dá bem antes do término do encerramento efetivo do exercício, daí porque são consideradas previsões e estimativas das tendências de arrecadação até o final do exercício anterior da vigência da Lei Orçamentária para o exercício de 2017.

§ 2º Ao término do exercício será apurada a receita concreta e efetivamente arrecadada para fins de repasse ao legislativo, evento esse que ocorre até 31 de janeiro de 2017, conforme remessa de informações, dados, registros, contabilizações e demonstrativos, até o prazo mencionado, ao TCE/RS, ficando estabelecidas as seguintes alternativas em relação à receita apurada para ser utilizada para elaboração do orçamento:

I - caso a receita EFETIVAMENTE REALIZADA situe-se em patamares INFERIORES aos previstos (estimados), o Poder Executivo ajustará a redução orçamentária da Câmara nos limites da necessidade do Parlamento até o teto permitido (29-A, I, da CF) pela receita-base, no que couber o Legislativo indicará as dotações em reduções a serem contingenciadas ou utilizadas para a abertura de créditos adicionais no poder Executivo;

II - caso a receita EFETIVAMENTE REALIZADA situe-se em patamares SUPERIORES aos previstos (estimados), o Poder Executivo abrirá crédito adicional suplementar para reforço das dotações do Poder Legislativo, visando garantir o repasse de direito e percentual constitucional (convertidos em financeiros) definido pelo artigo 29-A, I, da Constituição Federal, sobre as receitas tributárias e transferências decorrentes de impostos, realizadas no exercício de 2016, para fins de registros suplementares no orçamento será em única oportunidade legislativa, todavia, a remessa financeira será nos termos dos pedidos em valores financeiros (em reais) das verbas, conforme as despesas empenhadas e cronograma de pagamentos do Legislativo de Ijuí;



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

pgj@mp.rs.gov.br

III - As informações e as apurações da Receita Efetivamente Realizada no Exercício Anterior - RREA - serão, sempre, extraídas automaticamente pelo PROGRAMA AUTENTICADOR DE DADOS - PAD, e constarão do RELATÓRIO DE VALIDAÇÃO E ENCAMINHAMENTO - RVE, gerado pelo Poder Executivo Municipal, por ocasião do último quadrimestre de 2016, data em que a remessa das informações e/ou consolidações ocorre a disponibilização até 31 de maio de 2017 ao TCE/RS;

IV - O Poder Executivo terá o prazo final e peremptório até 30 de junho de 2017, para os devidos encaminhamentos ao Poder Legislativo para ajustar as variações, positivas e/ou negativas, orçamentárias e financeiras, no sentido de dar encaminhamento à suplementação e/ou redução orçamentária de acordo com os dados e demonstrativos de encerramentos enviados ao TCE/RS, cujos dados são extraídos do PAD/RVE no sítio eletrônico (site) da Corte de Contas.

Art. 10 Para os efeitos do Art. 168 da Constituição da República os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Câmara Municipal, inclusive os oriundos de créditos adicionais, serão entregues até o dia vinte (20) de cada mês, observados os limites anuais sobre a receita tributária e de transferências de que trata o Art. 29-A, I, da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional nº 58/2010, efetivamente arrecadada no exercício de 2016, ou, sendo esse valor superior ao orçamento do Legislativo, o limite de seus créditos orçamentários, devendo o Poder Executivo efetuar o repasse da diferença apresentada até o percentual máximo alinhado ao pedido de verba e ao cronograma de despesas da Câmara, depois da suplementação do orçamento do Poder Legislativo, devendo o Poder Executivo tomar as iniciativas legislativas na sua esfera competencial a fim de dar início ao processo legislativo adequado à suplementação necessária até o limite constitucional.

Art. 11 A conduta omissiva e/ou comissiva do Agente em desconformidade com esta Lei, os ajustes tipificados nesta Lei, seja de Redução, seja de Suplementação, o repasse injustificado de duodécimos pelo Poder Executivo, constitui afronta à prerrogativa do Poder Legislativo inerente à sua



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

autonomia contábil, administrativa, funcional, independência de gestão constitucional, financeira e orçamentária, sem prejuízos de ações judiciais cabíveis, de medidas técnico-político-jurídico-administrativa de competência do Legislativo, dentre outras medidas sancionatórias, ensejarão, também:

Parágrafo único. Exemplificativamente, aplicação do artigo 4º, do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que "Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.", cujo artigo consigna que "São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:", onde seu inciso VI - "Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro"; (grifo nosso);

I - Conduta comissiva e/ou omissiva no papel de destaque do Executivo na sistemática das finanças públicas (decorrente tanto da iniciativa das leis orçamentárias - PPA, LDO e LOA - quanto da competência para o repasse das dotações orçamentárias) não lhe autoriza interferir arbitrariamente na execução orçamentária das demais funções e órgãos constitucionais, em especial, neste caso, no Poder Legislativo;

II - Conduta comissiva e/ou omissiva e/ou iminência de colocar em xeque a intangibilidade do repasse mensal das dotações orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, que inclusive já foi reconhecida e especificada diversas vezes pelos Tribunais do Brasil, em nível de segundo e terceiro graus de jurisdição;

III - Que após a edição da Lei Orçamentária de 2017, com sua aprovação pelo Parlamento de Ijuí nos prazos fixados em leis, a qual conterà inconformidades da composição da receita-base para sua exata fixação do orçamento da Câmara de Ijuí, nos seus exatos termos, para ter eficácia plena, dependerá das ações e iniciativas do Prefeito (ou seu substituto) para sanar as variações das previsões (estimativas) das receitas, que na espécie, sem adoção de tal iniciativa, tanto para as reduções mencionadas, como para as suplementações necessárias das dotações referente ao Poder legislativo, na qual fica restrita ao cálculo com base na RECEITA REALIZADA, em lugar da receita prevista (estimada), no que sendo ausentes essas



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

alterações decorrerão imediato instauração de abertura de processo político-administrativo previsto no DL-201/67, sem prejuízos de ações judiciais e demais medidas admitidas em direito.

3. Já de início, calha esclarecer que as prefaciais suscitadas pela Câmara Municipal de Vereadores de Ijuí se confundem com o mérito e com ele serão analisadas.

Passando-se, então, ao exame da matéria de fundo, é importante referir que, quanto ao poder de emenda dos parlamentares aos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal vinha entendendo que, em tais situações, era inadmissível qualquer emenda, por ser essa corolário da iniciativa: onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238).

O Pretório Excelso, no entanto, revisou sua jurisprudência, passando a considerar que, nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficariam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto, valendo trazer à colação o seguinte precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE



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

INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011)

Sobre a matéria orçamentária, especificamente, fundamental registrar, também como precedente, o julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050-MC, realizado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal em 21/09/94, que teve como Relator o Ministro Celso de Mello, decisão de cuja ementa se extrai:

O poder de emendar projetos de lei, que reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem



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

afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política.

Também esse Tribunal de Justiça já sufraga a tese de que, mesmo nos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, o Poder Legislativo não pode ser transformado em mero homologador dos projetos de lei encaminhados, desde que não avance para além dos limites constitucionalmente fixados, a saber:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICIPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ DO SUL. ALTERAÇÃO DE PERCENTUAL DE CREDITOS SUPLEMENTARES DO ENTE MUNICIPAL. Preliminar de inépcia rejeitada. Menção expressa dos dispositivos constitucionais afrontados. Rejeição. Artigo 7º da Lei nº 1.342/2011 do Município de Almirante Tamandaré do Sul. Alteração do percentual máximo para abertura de créditos suplementares. Iniciativa legislativa que não importou aumento de despesa. Pertinência temática. Inexistência de vício de inconstitucionalidade. REJEITADA A PRELIMINAR E JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70050609007, Relator: Des. Glênio José Wasserstein Hekman, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2012)

As normas das Cartas Federal e Estadual sobre a matéria, aplicáveis, aos Municípios, por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição Rio-grandense, de outra banda, confortam o entendimento jurisprudencial assentado.

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



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

pgj@mp.rs.gov.br

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:

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;



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

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.

(...)

Todavia, no caso em exame, a inovação normativa da Câmara Municipal de Ijuí, que emendou Projeto de Lei Orçamentária Anual, de iniciativa do Poder Executivo, desbordou dos limites constitucionais, na medida em que estabeleceu novos critérios para cálculo do repasse financeiro mensal da cota ideal destinada ao Poder Legislativo, sem indicação dos recursos necessários, somente admitidos os provenientes de anulação de despesa, importando indevido aumento de gastos, além de ser incompatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias já em execução por ausência de previsão, caracterizando inequívoca afronta ao que dispõe o artigo 152, parágrafo 3º, da Carta Estadual, acima reproduzido.

Igualmente, a emenda parlamentar efetivada constitui violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes do Município de Ijuí, violando, portanto, o preconizado pelo artigo 10 da Constituição Estadual, que assim dispõe:

Constituição Estadual:



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

Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara de Vereadores, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Com efeito, tal alteração legislativa, procedida por meio de emenda parlamentar, embora tenha guardado pertinência temática com relação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual original, desrespeitou os balizamentos constitucionais, na medida em que, ao modificar a forma de cálculo dos repasses financeiros mensais devidos ao Poder Legislativo, não indicou os recursos necessários, que devem decorrer de anulação de gastos, para fazer frente à majoração do duodécimo verificada, aumentando despesas e mostrando-se, ainda, incompatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor.

Nesse panorama, não é razoável admitir-se a interferência de um Poder em outro, de molde a se considerar constitucional modificações de tal monta, a importar aumento das verbas destinadas a um dos Poderes, sem indicação dos recursos necessários, em detrimento dos demais gastos previstos em orçamento, quais sejam, os de incumbência do Executivo.

Note-se que, a partir da modificação levada a efeito por meio de emenda legislativa, ao Poder Legislativo passou a ser destinado, a maior, segundo informou o proponente (fls. 268/270), o valor mensal equivalente a R\$ 20.140,43 (vinte mil, cento e quarenta reais e quarenta e três centavos), o que somente seria possível se



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

respeitadas as normas constitucionais, dentre elas, as restrições previstas no parágrafo 3º do artigo 152 da Carta Estadual.

É pertinente gizar que a Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso XXIII, e a Constituição Estadual, em seu artigo 82, inciso XI, estabelecem que os projetos de lei dos orçamentos anuais são de iniciativa privativa, respectivamente, do Presidente da República e do Governador do Estado, sendo tal disciplina de observância obrigatória pelos Municípios.

Assim dispõe a Constituição Federal:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

(...)

A Constituição da Província por sua vez:

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...)

XI - enviar à Assembléia Legislativa os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, previstos nesta Constituição;

(...)

Ocorre que, conforme se extrai dos comandos dos artigos 1º e 8º, *caput*, ambos da Constituição do Estado, os princípios estabelecidos nas Cartas Federal e Estadual devem ser observados pelos Municípios, senão veja-se:



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

*Art. 1º - O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, **proclama e adota**, nos limites de sua autonomia e competência, **os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.** (Grifo acrescido).*

*Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, **reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.** (Grifo acrescido).*

De tudo, constata-se que os artigos legais impugnados padecem de vício de inconstitucionalidade, uma vez que, conforme destacado, além de não respeitarem as restrições quanto ao poder de emenda aos projetos de leis, evidenciam indevida ingerência do Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo, na medida em que dispõem sobre matéria orçamentária do Município de Ijuí de modo a configurar desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual.

É cediço que, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional, entre as quais se destaca as regras quanto à iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – que é condição de validade do próprio processo legislativo.



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

Essa é a lição de Hely Lopes Meirelles¹ acerca do ponto:

“(...) Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação ou aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.” (Grifo acrescido).

Nesse diapasão, reafirma-se não se discutir que, em matéria constitucional de competência privativa do Poder Executivo, pode haver emendas pelo Poder Legislativo.

Contudo, tais emendas de origem parlamentar, além de, em síntese, não poderem modificar a substância do texto normativo submetido ao Poder Legislativo Municipal e dar azo a aumento de despesa, não podem configurar outras violações de ordem constitucional, tais como a afronta direta ao princípio fundamental da harmonia e independência entre os Poderes.

Nesse contexto, o Legislativo do Município de Ijuí, ao emendar o projeto de lei orçamentária, alterando a forma originalmente prevista de cálculo dos valores que lhe são destinados, sem indicar os recursos para a hipótese constatada de aumento de despesas, provocou indevida ingerência no próprio funcionamento

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, SUBJUR N.º 633/2017 21



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

do Executivo, o que foi capaz de afrontar o princípio da harmonia e independência entre os Poderes.

Corroboram o presente posicionamento os seguintes julgados dessa egrégia Corte de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO DO TIGRE. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDA PARLAMENTAR DE REDUÇÃO DRÁSTICA DAS RECEITAS DO EXECUTIVO E MAJORAÇÃO EXCESSIVA DAS RECEITAS DO LEGISLATIVO. CORTE E AUMENTO DE RECURSOS SEM JUSTIFICATIVA. MODIFICAÇÃO NOS RECURSOS FINANCEIROS QUE IMPORTA SUBSTANCIAL ALTERAÇÃO NO PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. Há violação à separação dos poderes, com quebra dos princípios da harmonia e independência, quando o Poder Legislativo, no exercício da sua competência de emenda às leis orçamentárias anuais, extrapola os limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, assim ingerindo indevidamente na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. As regras constitucionais, tanto federal, quanto estadual, estabelecem prerrogativa do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo dos orçamentos anuais. A emenda de origem parlamentar não pode modificar a substância do texto normativo, principalmente quando suprime drasticamente a receita do Executivo e majora excessivamente a receita do Legislativo. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069741023, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 17/10/2016)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDA SUPRESSIVA. CORTE DE RECURSOS sem JUSTIFICATIVA. Modificação nos recursos financeiros



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

que importa substancial alteração no planejamento do Município. SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. Devidamente caracterizado o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade, não há que se falar em extinção do processo pela mera referência, na inicial, à emenda que deu ensejo à alteração na Lei. Hipótese em que perfeitamente inteligível que o objeto da ação direta é a própria Lei Orçamentária Anual, na parte em que modificada pela respectiva emenda de nº 2014, que suprimiu R\$ 13.000.000,00 do orçamento do Município para o exercício de 2014. Preliminar afastada. Há violação à separação dos poderes quando o Poder Legislativo, no exercício da sua competência de emenda às leis orçamentárias anuais, extrapola os limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, assim ingerindo indevidamente na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. As regras constitucionais, tanto federal, quanto estadual, estabelecem prerrogativa do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo dos orçamentos anuais. A emenda de origem parlamentar não pode modificar a substância do texto normativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. DECISÃO POR MAIORIA (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70059096669, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Desembargador Marcelo Bandeira Pereira, julgado em 27/10/2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL N.º 3.976/2013. ALTERAÇÕES IMPRIMIDAS POR 43 (QUARENTA E TRÊS) EMENDAS DE AUTORIA DO PODER LEGISLATIVO. Lei de diretrizes orçamentárias. Emendas parlamentares que afrontam os ditames constitucionais. Trinta e cinco emendas possuem vício de inconstitucionalidade a macular o texto legal. Ausência de indicação de recursos necessários, necessidade de prévia autorização legislativa para abertura de créditos suplementares e especiais, obrigatoriedade de adoção do índice de reajustamento do salário mínimo regional para o reajuste dos vencimentos dos servidores municipais. Emendas que extrapolam os limites constitucionais. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de



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

Inconstitucionalidade Nº 70058096926, Tribunal Pleno,
Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein
Hekman, Julgado em 26/05/2014)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TRÊS PASSOS. Lei DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES que dispõe sobre a REVOGAÇÃO DA PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS APROVADA POR LEI ANTERIOR DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 165 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Ainda que se reconheça que o Legislativo tem iniciativa concorrente com o Executivo em matéria tributária, parece fora de dúvida que não se pode prestigiar ingerência do Poder Legislativo Municipal na iniciativa de Projeto de Lei que, diretamente, reduz a receita pública estimada, em meio ao exercício orçamentário, o que viola frontalmente o disposto nos artigos 165 da Constituição Federal e 149 da Constituição Estadual, que estabelecem a iniciativa privativa do Poder Executivo em matéria de leis orçamentárias. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME** (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70054071428, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Desembargador Eduardo Uhlein, julgado em 09/12/2013).*

Feitas tais considerações, mostra-se imperativo reconhecer que a alteração normativa trazida pela Câmara de Vereadores de Ijuí, na hipótese em exame, desbordou dos limites constitucionais. É dizer, ao modificar a forma de cálculo dos repasses financeiros mensais que lhe são alcançados, sem indicação dos recursos necessários decorrentes de anulação de despesas, o Poder Legislativo restou por provocar aumento do gasto público e por usurpar a competência privativa do Chefe do Executivo,



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

configurando indevida ingerência, em flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual.

4. Pelo exposto, o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL manifesta-se pela procedência do pedido deduzindo na inicial, a fim de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei Municipal n.º 6.506, de 13 de janeiro de 2017, do Município de Ijuí, por afronta aos artigos 8º, 10, 61, inciso I, 82, inciso XI, 149, inciso III e parágrafo 9º, 152, parágrafo 3º, e 154, todos da Constituição Estadual, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 17 de julho de 2017.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

LFCL/KMS