PROCESSO N.º 70077137339 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE NOVO HAMBURGO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS DALL'AGNOL

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Orçamentária Anual (Lei n.º 3.085/2017) do Município de Novo Hamburgo. ***Preliminarmente:*** *Inépcia da petição inicial. Pedido incongruente com os argumentos lançados. Propositura de ADIn contra emenda legislativa. Apesar de inadequado, há de considerarem-se como atacados os dispositivos legais ao final aprovados. Precedente do TJRS.* ***No mérito:*** *Emendas legislativas à Lei Orçamentária Anual. Inexistência de vício de inconstitucionalidade. Pertinência temática, ausência de aumento de despesa e não afetação de rubricas orçamentárias intangíveis. PARECER PELA EXTINÇÃO DO FEITO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, DADA A INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL, OU, SUCESSIVAMENTE, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DA ADIN.*

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela **Prefeita Municipal de Novo Hamburgo**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 3º da Lei n.º 3.085, de 29 de dezembro de 2017, de do Município de Novo Hamburgo, que dispõe sobre a lei orçamentária anual para 2018, por ofensa ao disposto nos artigos 10, 19, 82, 149, 152 e 154 da Constituição Estadual e 2º, 37, 61, 165 e 166 da Constituição Federal.

A proponente afirma, em apertada síntese, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou, apesar dos vetos opostos, emendas à Lei Orçamentária Anual do Município de Novo Hamburgo, consubstanciadas nas Emendas de n.º 39, n.º 40, n.º 41, n.º 43 e n.º 44, que interferiram nas despesas programadas pela administração para o ano de 2018, ofendendo o princípio da separação dos Poderes. Sustenta que a atividade parlamentar na apreciação da matéria orçamentária é limitada, não podendo afetar a programação realizada pelo Chefe do Executivo, tal como estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Postulou a concessão de liminar para a suspensão imediata dos efeitos dos dispositivos impugnados e, ao final, a procedência da ação, para retirar do ordenamento jurídico o artigo 3º da Lei Municipal n.º 3.085/2017 de Novo Hamburgo (fls. 02/18). Acostou documentos (fls. 20/201).

A análise da medida liminar pleiteada foi postergada (fl. 208).

A proponente juntou novo instrumento de mandato (fls. 217/219).

A Câmara Municipal de Vereadores, devidamente notificada, prestou informações. Alegou, preliminarmente, que a concessão de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade deve observar a reserva de plenário, bem como que o pedido formulado é inadequado, por atacar emendas parlamentares, e não os dispositivos ao final aprovados. No mérito, além de questionar a legitimidade da promulgação antecipada do ato normativo pela Prefeita Municipal, sustentou que as emendas legislativas apresentadas, exceto a de n.º 41, observaram as normas constitucionais relativas ao processo de edição de leis. Ao final, postulou a declaração de inconstitucionalidade de toda a Lei Municipal n.º 3.085/2017 de Novo Hamburgo, por ofensa ao artigo 66 da Constituição Estadual (fls. 232/239).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma. Preliminarmente, apontou que a inicial é inepta, devendo ser indeferida, já que, da narração dos fatos, não decorre logicamente o pedido. No mérito, defendeu que as emendas parlamentares apresentadas obedeceram as regras constitucionais relativas ao processo legislativo, razão pela qual a ação direta deve ser julgada improcedente (fl. 242/259).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Preliminarmente, formula a Câmara de Vereadores de Novo Hamburgo pedido de extinção do feito, sob o fundamento de que, na inicial, não se indicaram os artigos de lei impugnados, mas apenas emendas legislativas, bem como levanta a Procuradoria-Geral do Estado a questão da inépcia da peça incoativa, por incongruência entre os argumentos expendidos e o pedido ao final formulado.

De fato, o artigo 3.º, inciso I, da Lei n.º 9.868/99 exige que a inicial aponte quais as normas legais são atacadas. E não se pode olvidar que o objeto do controle de constitucionalidade deve ser dispositivo legal efetivamente aprovado, e não emenda parlamentar proposta durante o processo legislativo.

Como preleciona Gilmar Ferreira Mendes, o controle abstrato de normas pressupõe, na ordem jurídica brasileira, "a existência formal da lei ou do ato normativo após a conclusão definitiva do processo legislativo"[1].

Apesar disso, pode-se entender que, no caso dos autos, o objeto da impugnação seriam as normas legais ao final aprovadas decorrentes das emendas parlamentares indicadas, o que propiciaria o processamento do feito.

Aliás, nesse sentido já decidiu essa Corte de Justiça;

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO DE LEI MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO*

[1] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.127.

> *SUL. REDUÇÃO DO PERCENTUAL LIMITADOR PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES PELO PODER EXECUTIVO. DISPOSITIVO IMPUGNADO DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO (EMENDA PARLAMENTAR). INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1.* ***Sendo plenamente possível aferir que a inconstitucionalidade é arguida face à redação vigente do inciso I do art. 7º da Lei Municipal n.º 3.537/2015, a qual decorre da emenda parlamentar aprovada, não é caso de extinguir o processo, sem resolução de mérito, pelo fato de o proponente ter feito menção à inconstitucionalidade da emenda, e não do dispositivo da lei****. 2. Não há falar em inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes, de norma de iniciativa do Poder Legislativo (emenda legislativa) que, alterando o texto original de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, referente à Lei Orçamentária Anual, reduz o percentual limitador para abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo, mediante decreto, de 20% para 6% da sua despesa total fixada. O Egrégio Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que não é absoluta a vedação de que o Poder Legislativo proponha emendas aos projetos de iniciativa do Executivo, admitindo-se, pois, emendas parlamentares que guardem pertinência temática com o projeto de lei e não importem aumento de despesa (ADI 1333, Relatora Min. CARMEN LUCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24.05.2000; ADI 2583, Relatora Min. CARMEN LUCIA, Tribunal Pleno, julgado em 01.08.2011). Ademais, no caso, o teor da emenda parlamentar está em plena conformidade com as disposições do art. 166, §3º, da Constituição Federal, e do art. 152, § 3º, da Constituição Estadual, de modo que não padece de inconstitucionalidade formal ou material o dispositivo impugnado. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064307341, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 01/12/2015)

Ocorre, porém, que, apesar de a proponente, na inicial, tratar de supostos vícios existentes em emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual, postula, ao final (fl. 18), a

declaração de inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Municipal n.º 3.085/2017 de Novo Hamburgo, dispositivo completamente estranho aos argumentos expendidos, a revelar manifesta contradição lógica.

Em sendo assim, é de ser extinto o feito, sem julgamento do mérito, conforme o entendimento já sufragado por essa Corte de Justiça:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO.* ***INÉPCIA DA INICIAL. FUNDAMENTO DA LEGISLAÇÃO ATACADA INCOMPATÍVEL COM O PEDIDO.*** *AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL CUJA AUTORIDADE TERIA SIDO DESRESPEITADA PELA LEI MUNICIPAL IMPUGNADA. DESCABIMENTO DO CONTROLE ABSTRATO DA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA POR EVENTUAL CONFLITO COM NORMA INFRACONSTITUCIONAL. EXTINÇÃO DA AÇAO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065393043, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 23/11/2016)

3. Superada que seja a questão preliminar de mérito suscitada, é importante referir que as leis orçamentárias vinham sendo consideradas, há muito, como leis de efeitos concretos, não sendo, pois, passíveis de 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. Sydnei 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:

> *MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N° 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 n° 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 n° 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a 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 sustentam Mendes e Martins[2]:

> *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, ressaltam os autores[3],

> *[...] 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.*

Na situação em liça, 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, questão constitucional de caráter abstrato e genérico, passível,

[2] MENDES, Gilmar Ferreira. MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade.* 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.195.
[3] Idem, p. 196.

portanto, de controle concentrado de constitucionalidade, sentido no qual já se manifestou, inclusive, essa Corte Estadual:

> *AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA MODIFICATIVA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, AO PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE IPÊ. NOVAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS EM DETRIMENTO DE RECURSOS DESTINADOS AO CUSTEIO DE PESSOAL E SEUS ENCARGOS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DA SECRETARIA DA FAZENDA. As emendas parlamentares relativas aos projetos de lei que tratam do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual podem ser realizadas (1) caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (2) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que indicam sobre: (a) dotações para pessoal e seus encargos; (b) serviço da dívida; (c) transferências tributárias constitucionais (artigos 166, §3º, I e II letras a , b e c e art. 152, §3º, I, e II, da Constituição Estadual). A Emenda Modificativa n. 02/2017 ao Plano Plurianual, de iniciativa Parlamentar criou novos projetos e novas rubricas para aquisição de imóveis por parte da Câmara Municipal de Vereadores, bem como, estabeleceu novos valores a serem destinados para a construção do Centro Administrativo e nova previsão de gastos com aquisição de material para a Câmara de Vereadores, apontando como transferência de receitas, a dedução de gastos com a manutenção do gabinete do Prefeito e com a manutenção das atividades da Secretaria de Administração. O remanejamento de recurso em favor da Câmara de Vereadores implica em anulação de despesa com dotação para pessoal e seus encargos, o que é vedado pelo disposto no art. 152, II, letra a , da Constituição Estadual e art. 166, II, letra a , da Constituição Federal.* ***A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal modificou seu entendimento no sentido de reconhecer que atos normativos de natureza orçamentária também poderiam ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade.*** *Relevante fundamentação, bem como, risco de dano à execução do orçamento por parte do Chefe do Poder executivo, para a*

> *suspensão dos efeitos da Emenda Modificativa n. 002/2017, introduzida ao Projeto de Lei n. 11/2017 do Município de Ipê. Agravo provido. Unânime.* (Agravo Regimental Nº 70075290080, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 19/02/2018)

Superada essa questão, já no que concerne ao poder de emenda dos parlamentares aos projetos de iniciativa privativa do Executivo, o Supremo Tribunal Federal vinha entendendo que, em tais situações, era inadmissível qualquer emenda, por ser esta 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 esse entendimento, 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 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, nessa linha, releva 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 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 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:

> *AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA MODIFICATIVA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, AO PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE IPÊ. NOVAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS EM DETRIMENTO DE RECURSOS DESTINADOS AO CUSTEIO DE PESSOAL E SEUS ENCARGOS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DA SECRETARIA DA FAZENDA.* ***As emendas parlamentares relativas aos projetos de lei que tratam do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual podem ser realizadas (1) caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (2) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que indicam sobre: (a) dotações para pessoal e seus encargos; (b) serviço da dívida; (c) transferências tributárias constitucionais (artigos 166, §3º, I e II letras a , b e c e art. 152, §3º, I, e II, da Constituição Estadual).*** *A Emenda Modificativa n. 02/2017 ao Plano Plurianual, de iniciativa Parlamentar criou novos projetos e novas rubricas para aquisição de imóveis por parte da Câmara Municipal de Vereadores, bem como, estabeleceu novos valores a serem destinados para a construção do Centro Administrativo e nova previsão de gastos com aquisição de material para a Câmara de Vereadores, apontando como transferência de receitas, a dedução de gastos com a manutenção do gabinete do Prefeito e com a manutenção das atividades da Secretaria de Administração. O remanejamento de recurso em favor da Câmara de Vereadores implica em anulação de despesa com dotação para pessoal e seus encargos, o que é vedado pelo disposto no art. 152, II, letra a , da Constituição Estadual e art. 166, II, letra a, da Constituição Federal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal modificou seu entendimento no*

> *sentido de reconhecer que atos normativos de natureza orçamentária também poderiam ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade. Relevante fundamentação, bem como, risco de dano à execução do orçamento por parte do Chefe do Poder executivo, para a suspensão dos efeitos da Emenda Modificativa n. 002/2017, introduzida ao Projeto de Lei n. 11/2017 do Município de Ipê. Agravo provido. Unânime.* (Agravo Regimental Nº 70075290080, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 19/02/2018)

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

Com efeito, o artigo 166, parágrafo 3.º, 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, § 3.º, 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;*
> *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.*
> [...]

No caso em testilha, a inovação normativa da Câmara Municipal de Novo Hamburgo, emendando projeto de lei orçamentária de iniciativa do Poder Executivo, não desbordou dos limites constitucionais.

Com efeito, as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária aprovadas não implicaram aumento de despesas e guardaram pertinência temática, bem como não atingiram rubricas intangíveis, respeitando, assim, os balizamentos constitucionais.

É de observar que, no sistema político-eleitoral brasileiro, não é incomum o Chefe do Executivo não contar com maioria parlamentar, o que lhe impõe a delicada tarefa de articular alianças, de modo a levar a cabo seu programa de governo. A matéria orçamentária é dessas que impõem o diálogo e a busca de consenso com a oposição, com o objetivo de viabilizar a colocação em prática dos planos de gestão.

Não havendo, porém, acerto entre os Poderes Executivo e Legislativo, não cabe ao Poder Judiciário impor solução que mais lhe pareça adequada, sob pena de indevida interferência na esfera das disputas políticas, desde que não evidenciada afronta a normas constitucionais.

Aliás, tem-se observado que o Executivo do Município de Novo Hamburgo tem manejado inúmeras ações diretas de inconstitucionalidade, atacando leis as mais diversas, a revelar flagrante descompasso entre os Poderes daquela Comuna. Essa excessiva judicialização da política é deletéria, pois fragiliza os mecanismos democráticos, transferindo para a instância judicial os conflitos locais relativos à governança.

Na hipótese dos autos, com o devido respeito, a tese da proponente praticamente visa a relegar o Parlamento a mero homologador das propostas de lei da iniciativa do Poder Executivo, notadamente em matéria orçamentária, em manifesto desvirtuamento do processo legislativo desenhado constitucionalmente.

Com efeito, as modificações nas rubricas orçamentárias para 2018 em Novo Hamburgo atenderam às prioridades detectadas pelos Vereadores, sem que comprometessem a gestão municipal, em respeito à separação e à harmonia que deve existir entre os Poderes.

Veja-se que as emendas parlamentares afetaram despesas vinculadas à "Manutenção da Diretoria" da Secretaria Municipal de Obras Públicas, à "Manutenção Geral" da Secretaria Municipal da Saúde e à "Manutenção de Diretorias" do Gabinete da Prefeita, rubricas não vedadas, sem que se tenha verificado ofensa alguma à Lei de Diretrizes Orçamentárias, questão apenas suscitada na inicial, mas não demonstrada. Irregularidade alguma, assim, se verifica.

Por essas razões, não é de ser acolhida a ação direta de inconstitucionalidade proposta.

4. Ante o exposto, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela extinção do feito, sem julgamento do mérito, dada a inépcia da inicial, ou, no mérito, pela improcedência do pedido.

Porto Alegre, 7 de maio de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.
(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

BHJ/MPM