



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

PROCESSO N.º 70083418285 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE TAPES

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE TAPES

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR EDUARDO UHLEIN

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 89-C, parágrafo único, 89-D, 89-K, 89-H e 89-I da Lei Orgânica do Município de Tapes. Emenda à Lei Orgânica do Município. Reprodução parcial do teor da Emenda à Constituição Federal n.º 100/2019. Princípio da simetria. Verificação do estrito exercício, pelo Poder Legislativo Municipal, de suas atribuições constitucionais para atuar como ente fiscalizador da destinação/utilização dos recursos públicos. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Tapes**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico dos artigos 89-C, parágrafo único, 89-D,



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

89-K, 89-H e 89-I da Lei Orgânica do Município de Tapes, com a redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 003/2019, por violação dos artigos 8º, 9º, 10, 11, 82, inciso XI, 149, parágrafos 4º, e 152, todos da Carta Estadual.

O proponente afirmou, em apertada síntese, que o Poder Legislativo alterou a Lei Orgânica daquele Município, criando a chamada de emenda impositiva de bancada na lei orçamentária anual, inovando no cenário nacional e, ainda, extrapolando competência do Legislativo local. Ao final, requereu a concessão de decisão liminar para suspender parte da Lei Orgânica Municipal decorrente da Emenda Constitucional n.º 003/2019 e, no mérito, a procedência da ação (fls. 04/16). Juntou documentos (fls. 17/81).

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 92/100).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou defesa da norma impugnada, buscando afastar, inicialmente, o vício formal de iniciativa, uma vez que a lei não trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Aduziu que a emenda questionada apenas reproduziu disposições do artigo 166 da Constituição Federal, atendendo ao princípio da simetria. Argumentou que a garantia de execução orçamentária das emendas de bancada não acarreta aumento de despesa, uma vez que a consignação em orçamento não implica disponibilidade de recursos financeiros. Postulou, assim, o julgamento de improcedência da ação (fls. 121/131).



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

A Câmara Municipal de Vereadores de Tapes, devidamente notificada, deixou de prestar suas informações no prazo legal (certidão da fl. 132).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Os dispositivos legais objurgados, acrescentados ou alterados pela Emenda à Lei Orgânica n.º 003/2019, do Município de Tapes, estão assim redigidos:

EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL Nº 003/2019

Altera a Lei Orgânica Municipal.

A CÂMARA MUNICIPAL DE TAPES RS, no uso de suas atribuições legais e de conformidade com a legislação vigente, APROVA as seguintes alterações à Lei Orgânica Municipal, como segue:

Art. 1º. Criar o Parágrafo Único ao Art. 89-C, com a seguinte redação:

“Art. 89-C ...

Parágrafo Único. A garantia de execução de que trata o Art. 89-C aplica-se também às programações incluídas por todas as Emendas de iniciativa de Bancada de Parlamentares, no montante de até 1% (um inteiro por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.”

Art. 2º. Alterar o Art. 98-D, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 89-D - As programações orçamentárias previstas no Art. 89-C e Parágrafo Único não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.”

Art. 3º. Revogar o Art. 89-E.

Art. 4º. Alterar o Art. 89-H, passando a ter a seguinte redação:



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

pgj@mp.rs.gov.br

“Art. 89-H - Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos Art. nº 89-C e Parágrafo Único poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) para as programações das emendas de iniciativa de Bancada de Parlamentares.”

Art. 5º, Alterar o Art. 89-I, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 89-I - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos Art. 89-C e Parágrafo Único poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. “

Art. 6º. Criar o Art. 89-K após o Art. 89-J, com a seguinte redação:

“Art. 89-K - As programações de que trata o Parágrafo Único do Art. 89-C, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de Emenda pela mesma Bancada, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.”

Art. 7º. Esta Emenda à LOM entra em vigor na de sua publicação.

PLENÁRIO ARMANDO GROSS, da Câmara Municipal de Tapes RS, 04 de Outubro de 2019.

3. Do exame dos dispositivos legais impugnados, depreende-se que a Emenda à Lei Orgânica Municipal promovida pela Câmara Municipal de Tapes, que torna obrigatória a execução das emendas apresentadas pelas bancadas parlamentares ao orçamento municipal, as quais poderão corresponder a até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, não desbordou dos limites constitucionais.



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

Na realidade, o que se verificou na norma objurgada foi a reprodução parcial do teor da atual redação do artigo 166 da Constituição Federal.

É bem de ver que a Emenda Constitucional n.º 100, de 26 de junho de 2019, alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estados ou do Distrito Federal.

O artigo 166 da Carta Política, com a alteração dada pela Emenda Constitucional n.º 100/2019, assim dispõe:

Constituição Federal:

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.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 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;



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

pgj@mp.rs.gov.br

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.*

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

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento)



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

pgj@mp.rs.gov.br

da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) (Vide) (Vide)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

I - (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

II - (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

III - (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

IV - (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 15. (Revogado) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser



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

pgj@mp.rs.gov.br

considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

Como se vê, a norma questionada reprisa parcialmente o texto introduzido no artigo 166 da Carta Federal, o qual, com a nova emenda constitucional, passou a impor, no âmbito dos Estados e Distrito Federal, a obrigatoriedade de execução financeira e orçamentária das emendas de bancadas, tal qual já estabelecia a regra para as emendas individuais.

Portanto, não há lugar para se cogitar de inconstitucionalidade, pois a Emenda à Lei Orgânica atendeu ao



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

princípio da simetria, consagrado, em relação aos Municípios, no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

Não se fez nada mais do que assemelhar o modelo de execução orçamentária municipal ao novo modelo constitucional, o que, aliás, é o pressuposto de validade de qualquer ato normativo.

Evidentemente, a Emenda Constitucional pode vir a ser declarada total ou parcialmente em desconformidade com a Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal, por ofensa ao Poder Constituinte Originário, mas, até essa futura e incerta decisão, ela é plenamente dotada de eficácia, integra o texto da Carta Magna e, dessa forma, serve de moldura para a ordem jurídica nacional.

Assim, depreende-se da leitura dos dispositivos vergastados que a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas de iniciativa de bancada de parlamentares em lei orçamentária passa a ser considerada obrigatória, adaptando-se, dessa forma, às novas diretrizes constitucionais introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 100/2019.

Nessa linha se encaminha o entendimento dessa Corte de Justiça, conforme decisão já indicada a fls. 99/100, que trata de caso assemelhado (emendas orçamentárias individuais):

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PATRULHA.
EMENDAS INDIVIDUAIS DO LEGISLATIVO
MUNICIPAL EM LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015. - Não há falar em*



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

pgj@mp.rs.gov.br

irregularidade na representação do Prefeito, uma vez que este tem capacidade processual para propor ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 95, §2º, III, da Constituição Estadual. Preliminar de extinção rejeitada. - O Art. 93-A e seus parágrafos 1º, 2º e 3º da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio da Patrulha praticamente reproduz o disposto no art. 166 da Constituição Federal. - Não há inconstitucionalidade a ser declarada já que a Lei Orgânica discutida atendeu ao princípio da simetria, a teor do disposto no art. 8º, caput, da Constituição Estadual. - O parágrafo 4º do art. 93-A da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio da Patrulha viola o art. 22, I, da Constituição Federal e o enunciado da Súmula nº722 do STF, em razão de ser de competência privativa da União legislar sobre matéria penal, bem como definir os crimes de responsabilidade. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70067214627, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 01-08-2016).

Por outro lado, conforme orientações disponibilizadas pela Fazenda Nacional¹, *a execução orçamentária e financeira ocorrem concomitantemente, por estarem atreladas uma a outra. Havendo orçamento e não existindo o financeiro, não poderá ocorrer a despesa. Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas não se poderá gastá-lo, se não houver a disponibilidade orçamentária.*

Ademais, pode-se definir execução orçamentária *como sendo a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual - LOA. Já a execução financeira, por sua*

¹ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria> - Acesso em 10/03/2020.



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

vez, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo Orçamento.

Nessa linha, os dispositivos objurgados, que guardam pertinência temática com relação à matéria tratada no Capítulo I do Título III da Lei Orgânica de Tapes (fls. 51/56), a qual regula o Sistema Tributário local, não acarreta redução de receita ou aumento de despesa.

Por outro lado, as alterações da Lei Orgânica não representam invasão de competência do Chefe do Poder Executivo, já que a iniciativa da lei orçamentária segue sendo do Prefeito Municipal.

A bem da verdade, os artigos questionados trazem em seu bojo matéria visceralmente relacionada às próprias funções constitucionais do Poder Legislativo, que podem ser descritas, basicamente, pela sua atuação como ente fiscalizador quanto à destinação de recursos públicos, na medida em que torna obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída também por emendas de iniciativa de bancadas parlamentares, de forma a imprimir ainda maior transparência à destinação dos recursos públicos.

Em sendo assim, não se verifica vício alguma nos dispositivos legais impugnados.



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

4. Ante o exposto, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO pela improcedência do pedido, na linha dos argumentos esgrimidos.

Porto Alegre, 10 de março de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/CLM