



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

PROCESSO N.º 70083991646 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
PORTO ALEGRE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUÍS
DALL’AGNOL**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Emenda à Lei Orgânica n.º 46, de 14 de agosto de 2019, que introduziu o artigo 116-A na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Denominadas emendas impositivas. Análise do regramento vergastado. Inconstitucionalidade não verificada. Legislação sob lupa que nada mais fez do que assemelhar a formatação da execução orçamentária municipal ao novel modelo constitucional e às novas diretrizes introduzidas pelas Emendas Constitucionais n.º 86/2015 e n.º 100/2019, pressuposto de validade de qualquer ato normativo, servindo de moldura para a ordem jurídica nacional. Argumento da inconstitucionalidade do artigo 166-A da Lei Orgânica do



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

*Município de Porto Alegre, por não encontrar respaldo na Constituição do Estado do RS, que não se sustenta na espécie, não sendo possível a inversão da pirâmide Kelseniana do sistema jurídico, reservando à Constituição Estadual normatividade capaz de se sobrepor, dentro da hierarquia das leis, à Constituição Federal. Aplicação do princípio constitucional da simetria, inserto no artigo 8º, 'caput', da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais. 2. Emendas parlamentares correlatas insertas nos artigos 25 a 28 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos artigos 8º e 9º da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município de Porto Alegre. Inclusão levada a efeito como consectário lógico da instituição das emendas impositivas, as quais devem constar, necessariamente, do orçamento público municipal e da respectiva legislação de regência. Pertinência temática e ausência de aumento de despesa, já que a destinação de 0,65% da receita corrente líquida para as emendas impositivas tem previsão legal e constitucional e sua execução orçamentária se constitui obrigação do Poder Executivo. Verificação do estrito exercício, pelo Poder Legislativo Municipal, de suas atribuições constitucionais para atuar como ente fiscalizador da destinação/utilização dos recursos públicos. Jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Pleno Estadual. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Porto Alegre**, com pedido



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

liminar, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 116-A da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, introduzido pela Emenda à Lei Orgânica n.º 46, de 14 de agosto de 2019, e, por decorrência, das emendas parlamentares correlatas inseridas nos artigos 25 a 28 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos artigos 8º e 9º da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Município de Porto Alegre, por ofensa aos artigos 5º e parágrafo único, 10, 60, inciso II, letra “d”, 82, incisos III, VII e XI, 146, 149 e 152 da Constituição Estadual, e artigo 165, parágrafo 9º, inciso III, da Constituição Federal.

Segundo o proponente, as normas objurgadas encontram-se eivadas de inconstitucionalidade. Destacou que as Emendas Constitucionais n.º 86/2015 e n.º 100/2019, que introduziram no sistema constitucional pátrio as denominadas emendas impositivas, não são normas de reprodução obrigatória, de forma que a ausência de espelhamento da norma na Constituição Estadual, no seu sentir, impediria a adoção do sistema no âmbito territorial do Estado do Rio Grande do Sul. Acrescentou que as disposições contidas no artigo 116-A inquinado, especialmente em seu parágrafo 6º, interferem na autonomia e no funcionamento administrativo e orçamentário do Poder Executivo, não sendo, portanto, matéria de iniciativa do Poder Legislativo. Demais disso, asseverou que foram acrescentadas ementas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município de Porto Alegre, para adequação ao teor do artigo 116-



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

A tido como inconstitucional, sendo que tais inserções padeceriam de vício formal de iniciativa, além de mácula material de inconstitucionalidade, visto que, ao autorizarem a destinação de recursos a entidades públicas e privadas específicas, ferem os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e razoabilidade. Mencionou precedentes que entende aplicáveis ao caso. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 05/30). Juntou documentos (fls. 31/881).

A liminar pretendida foi indeferida (fls. 887/903).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada. Argumentou que os dispositivos questionados dispõem sobre as chamadas emendas impositivas individuais às leis orçamentárias, transpondo para o âmbito municipal regras constitucionais insertas na Carta Federal por meio da EC n.º 86/2015 e da EC n.º 100/2019, de forma que é possível depreender que a alteração procedida pelos vereadores na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, tornando obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais em relação ao orçamento municipal, em percentual de 0,65% da receita corrente líquida prevista no projeto da LOA, não infringiu os parâmetros constitucionais, mas, ao contrário, os transpôs para a lei local em patamar inclusive inferior aos 1,2% garantidos no âmbito do orçamento da União para essa mesma finalidade - emendas parlamentares individuais impositivas. Saliêntou a incidência do princípio da simetria. Referiu, em relação às emendas também



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

impugnadas, que os parlamentares, ao editarem as emendas à Lei Orçamentária Anual e as emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias, apesar de tratarem de matéria orçamentária, não descuraram do campo de atuação que lhes foi legitimamente autorizado pela ordem constitucional, visto que não é vedado emendar projetos de lei de iniciativa reservada, desde que se atente para as balizas previstas pelo próprio texto constitucional, o que foi atendido na hipótese. Referiu julgados aplicáveis ao caso. Requereu a improcedência da ação (fls. 921/954).

A Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre, devidamente notificada, prestou informações. Primeiramente, aduziu ser completamente descabida qualquer alegação de vício de iniciativa ou ofensa ao princípio da separação dos poderes, uma vez que a partir da Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de março de 2015, inaugurou-se uma nova forma de interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo quanto à estruturação do orçamento público, de forma que a natureza impositiva do orçamento não conflita ou viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes. Alegou que houve uma alteração da natureza meramente autorizativa do orçamento, como bem sintetizada na orientação do Tribunal de Contas de São Paulo que cita, especialmente diante do novo parágrafo 10 do artigo 165 da Constituição Federal. Sublinhou que não há qualquer obstáculo para que o Município adote tal modelo de execução orçamentária, respeitado, assim, o novel paradigma constitucional, que, aliás, lhe serve de fundamento de



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

validade. Teceu considerações sobre a natureza das emendas impositivas, colacionando doutrina e jurisprudência sobre o tema. Anotou, no que pertine a alegada ausência da Lei Complementar a que se refere o parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição Federal, que, como bem observado pelo Desembargador Relator em sua decisão liminar, também não está impedindo a execução das emendas parlamentares impositivas no âmbito da União, onde o tema é regulado através das próprias leis orçamentárias federais. Pugnou pela improcedência da ação (fls. 959/984) Anexou os documentos das fls. 985/1.379.

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Os dispositivos presentemente questionados encontram-se assim redigidos:

EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 46, DE 14 DE AGOSTO DE 2019.

Inclui art. 116-A na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, dispondo sobre a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 1º Fica incluído art. 116-A na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, conforme segue:

“Art. 116-A. Fica obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal a Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA).



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

pgj@mprs.mp.br

§ 1º A programação incluída por emendas de vereadores a Projeto de Lei Orçamentária Anual será aprovada no limite de 0,65% (zero vírgula sessenta e cinco por cento) da receita corrente líquida do projeto encaminhado pelo Executivo Municipal, devendo a metade desse percentual ser destinado a ações de serviços públicos de saúde.

§ 2º A execução do montante destinado a ações de serviços públicos de saúde previstos no § 1º deste artigo, inclusive custeio, será computada para os fins do inc. III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal de 1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 3º Fica obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 1º deste artigo em montante correspondente a 0,65% (zero vírgula sessenta e cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme o disposto no § 9º do art. 165 da Constituição Federal de 1988.

§ 4º As emendas impositivas previstas no § 1º deste artigo deverão ter frações igualitárias entre os parlamentares.

§ 5º A programação prevista no § 1º deste artigo não será de execução obrigatória no caso de impedimento de ordem técnica, na forma do § 6º deste artigo.

§ 6º No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho da despesa que integre a programação na forma do § 1º deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I – o Executivo Municipal enviará notificação ao Legislativo Municipal com as justificativas do impedimento em até 120 (cento e vinte) dias, contados da data de publicação da LOA;

II – o Legislativo Municipal indicará ao Executivo Municipal o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável em até 30 (trinta) dias, contados do término do prazo previsto no inc. I deste parágrafo;

III – o Executivo Municipal encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável em até 30 (trinta) dias, contados do término do prazo previsto no inc. II deste parágrafo; e

IV – no caso de o Legislativo Municipal não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Executivo Municipal, nos termos previstos na LOA, em até 30 (trinta) dias, contados do término do prazo previsto no inc. III deste parágrafo.

§ 7º Findado o prazo previsto no inc. IV do § 6º deste artigo, as programações previstas no § 1º deste artigo não serão de



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

execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inc. I do § 6º deste artigo.

§ 8º Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 1º deste artigo, até o limite de 0,325% (zero vírgula trezentos e vinte e cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 9º Caso seja 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, o montante previsto no § 1º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Art. 2º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2020 – LDO - DE PORTO ALEGRE.

(...)

Art. 25. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações referidas no art. 24 desta Lei, observado o limite estabelecido no § 1º do art. 116-A da LOMPA.

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se equitativa a execução das programações incluídas por emendas individuais de forma igualitária e impessoal, independentemente de sua autoria.

§ 2º Os autores das emendas individuais referidas nesta Seção deverão indicar, na LOA, os beneficiários específicos, sendo esses públicos ou entidades privadas e conveniadas, sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições, bem como deverão indicar a ordem de prioridade para efeito da aplicação dos limites da execução, com vistas ao atendimento ao disposto no art. 24 desta Lei.

§ 3º A transferência de recursos a título de subvenções, auxílios ou contribuições atenderá as entidades privadas sem fins lucrativos reconhecidas como de utilidade pública municipal, estadual ou federal.

§ 4º Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput deste artigo até o limite de 0,325% (zero vírgula trezentos e vinte e cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no



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

pgj@mprs.mp.br

exercício anterior, conforme previsto no § 8º do art. 116-A da LOMPA.

Art. 26. Para fins do atendimento do disposto nesta Seção, o Projeto da LOA de 2020 conterá, no Programa Reserva de Contingência, reserva referente à dotação orçamentária específica para o atendimento das programações incluídas por emendas individuais.

Parágrafo único. O valor da dotação orçamentária referida no caput deste artigo será referente a 0,65% (zero vírgula sessenta e cinco por cento) da receita corrente líquida estimada para o exercício, sendo 0,325% (zero vírgula trezentos e vinte e cinco por cento) de recursos vinculados a ações e serviços públicos de saúde, os quais devem ser indicados como fonte de recursos para a aprovação das emendas individuais.

Art. 27. Para fins do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal, consideram-se impedimentos de ordem técnica:

I - a ausência de indicação, por parte do autor da emenda individual, quando for o caso, do beneficiário e do respectivo valor da emenda, observado o disposto no § 2º do art. 25 desta Lei;

II - a desistência expressa do autor da emenda individual;

III - a incompatibilidade do objeto da emenda com a finalidade do programa ou da ação orçamentária emendada;

IV - a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma físico financeiro de execução do projeto, no caso de emendas relativas à execução de obras;

V - a aprovação de emenda individual que conceda dotação para a instalação ou o funcionamento de serviço público ainda não criado por lei; e

VI - a ausência de indicação referente à dotação orçamentária específica referida no art. 26 desta Lei como fonte de recurso para as emendas individuais.

Parágrafo único. Os impedimentos de ordem técnica de que trata este artigo serão formalmente comunicados pelo Executivo Municipal, observado o disposto no § 14 do art. 166 da Constituição Federal.

Art. 28. O Executivo Municipal encaminhará, juntamente com a LOA, a relação de entidades declaradas como de Utilidade Pública Municipal.

(...)



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

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2020 - LOA - DE PORTO ALEGRE.

(...)

Art. 8º As entidades com declaração de utilidade pública, para fins de operacionalização das emendas impositivas referidas no art. 116-A da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre a elas destinadas, deverão apresentar Plano de Trabalho, sem necessidade de aprovação pelo Executivo Municipal, que deverá conter:

I - cronograma físico e financeiro;

II - plano de aplicação das despesas; e

III - informações de conta corrente específica.

§ 1º Após o recebimento dos valores, as entidades deverão prestar contas no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados do final do exercício financeiro em que se deu a execução das emendas.

§ 2º Ao longo da execução do Plano de Trabalho referido no caput deste artigo, não será permitido o contingenciamento, por parte do Executivo Municipal, dos recursos destinados pelas emendas impositivas aprovadas.

§ 3º Para efeitos de repasse a entidades com declaração de utilidade pública, deve ser respeitado o Plano de Trabalho apresentado.

§ 4º O Executivo Municipal poderá, de acordo com a complexidade do objeto, prorrogar o prazo para prestação de contas.

§ 5º O Plano de Trabalho deverá ser apresentado nos primeiros 15 (quinze) dias do exercício financeiro.

Art. 9º A Lei Orçamentária Anual de 2020 deverá conter a discriminação do subprojeto ou da subatividade, com a respectiva despesa, decorrente de emenda impositiva.

(...)

Reclama o proponente que o artigo 116-A da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, introduzido pela Emenda à Lei Orgânica n.º 46/2019, ao versar sobre as denominadas emendas impositivas, reprisa normas inscritas na Constituição Federal que não



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

encontram guarida na Carta Estadual, de forma que, diante da ausência do referido espelhamento, padeceria de mácula de inconstitucionalidade, porquanto ditas emendas não poderiam ser aplicadas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Passa-se, pois, à análise dos dispositivos introduzidos pela Emenda à Lei Orgânica de Porto Alegre ora tratada, transcrita alhures, para aquilatar a sua conformidade com os parâmetros constitucionais.

O *caput* do **Artigo 166-A** da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre torna *obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal a Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA)*.

Essa cláusula está em harmonia com a Constituição Federal, consoante se extrai da inteligência dos dispositivos da Carta Magna abaixo elencados:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

(...)

*III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e **limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166** . (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)*

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos



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

adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum

(...)

§ 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);

(...)

*§ 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) 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)

O **parágrafo primeiro do artigo 166-A** da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que estabelece limitação para as emendas parlamentares impositivas, no montante de 0,65%, e define que metade desse valor será destinado aos serviços públicos de saúde, repete, no que toca à destinação dos recursos, a literalidade do parágrafo 9º do artigo 166 da Carta Magna:

§ 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



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

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)

Mais: prevê a destinação, para as emendas impositivas, de 0,65% da receita corrente líquida, vale dizer, praticamente a metade do que é autorizado pela Carta Magna (1,2% da receita corrente líquida).

O **segundo parágrafo do artigo 166-A** da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre guarda relação de estrita simetria com a Constituição Federal, notadamente com os artigos a seguir transcritos:

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.

(...)

§ 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)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze



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

por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Na mesma linha, em relação ao **parágrafo terceiro** do **artigo 166-A** da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre, que dispõe ser *obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 1º deste artigo em montante correspondente a 0,65% (zero vírgula sessenta e cinco por cento)*, se aplicam as mesmas premissas constitucionais referidas na análise do *caput* do regramento, às quais se agregam as considerações quanto à proporcionalidade dos valores abarcados pelas emendas parlamentares, deduzidas neste tópico.

O **parágrafo quarto** do **artigo 166-A** da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre, por sua vez, ao determinar que as emendas parlamentares impositivas sejam distribuídas de forma igualitária entre os parlamentares, unicamente obedece disposição da Constituição Federal no sentido de que *se considera equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e*



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

impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria (artigo 166, parágrafo 19º, da Constituição Federal¹).

Da mesma forma, **o parágrafo quinto do artigo 166-A** da Lei Orgânica Municipal, ao instituir que *a programação prevista no § 1º deste artigo não será de execução obrigatória no caso de impedimento de ordem técnica*, restringe-se a citar norma da Constituição Federal que regula o tema - artigo 166, parágrafo 13º -, *verbis*:

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

A seu turno, **o parágrafo oitavo do artigo 166-A** da Lei Orgânica de Porto Alegre, ao definir que *os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 1º deste artigo, até o limite de 0,325% (zero virgula trezentos e vinte e cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior*, também repisa disposição constante do artigo 166, parágrafo 17º, da Constituição Federal², limitando-se a adequá-la, no que toca ao percentual, à realidade do ente municipal.

¹ § 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.*

² § 17. *Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 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, até o limite de 0,5 % (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de banda de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)*



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

O **parágrafo nono do artigo 166-A** da Lei Orgânica Municipal prevê que *caso seja 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, o montante previsto no § 1º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias*. Essa norma, igualmente, encontra respaldo no texto da Constituição Federal - artigo 166, parágrafo 18 -, *in litteris*:

§ 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)

De outro giro, os únicos dispositivos do artigo 166-A da Lei Orgânica Municipal que não possuem correlação imediata com normas da Constituição Federal são **os parágrafos seis e sete**.

Pertinente reprisar o conteúdo dos aludidos parágrafos:

§ 6º No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho da despesa que integre a programação na forma do § 1º deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

- I – o Executivo Municipal enviará notificação ao Legislativo Municipal com as justificativas do impedimento em até 120 (cento e vinte) dias, contados da data de publicação da LOA;*
- II – o Legislativo Municipal indicará ao Executivo Municipal o remanejamento da programação cujo impedimento seja*



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

insuperável em até 30 (trinta) dias, contados do término do prazo previsto no inc. I deste parágrafo;

III – o Executivo Municipal encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável em até 30 (trinta) dias, contados do término do prazo previsto no inc. II deste parágrafo; e

IV – no caso de o Legislativo Municipal não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Executivo Municipal, nos termos previstos na LOA, em até 30 (trinta) dias, contados do término do prazo previsto no inc. III deste parágrafo.

§ 7º Findado o prazo previsto no inc. IV do § 6º deste artigo, as programações previstas no § 1º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inc. I do § 6º deste artigo.

A leitura dos dispositivos acima transcritos **não evidencia mácula de inconstitucionalidade**, notadamente a aludida violação à independência e à autonomia entre os poderes estatais.

Explica-se.

O inciso I do parágrafo seis exige que o Chefe do Executivo Municipal, nos casos em que seja constatada impossibilidade técnica para o empenho das despesas relativas às emendas parlamentares, apresente os fundamentos fáticos que embasam essa inviabilidade. Essa medida é de todo razoável, dado que impõe restem claras as razões pelas quais deixaram de ser atendidas as emendas parlamentares - que são impositivas-, evitando, assim, que a constatação de tal “impossibilidade” fique restrita à discricionariedade. A própria Constituição Federal determina que



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

os *impedimentos de ordem técnica* sejam *devidamente justificados* (artigo 165, § 11, inciso II³).

O inciso II do parágrafo seis faculta ao Poder Legislativo Municipal, após ser devidamente notificado, que, em até 30 dias, indique *o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável*. Essa previsão se afigura como consectário lógico da própria natureza obrigatória das dotações decorrentes das emendas parlamentares tratadas no artigo 166-A da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

O inciso III do parágrafo seis fixa prazo (razoável) de trinta dias para o Poder Executivo efetivar o remanejamento, nos moldes alinhavados pelo Poder Legislativo, depois de escoado o prazo aludido no inciso imediatamente anterior.

O inciso IV do parágrafo seis faculta ao Poder Executivo, nos casos em que o Poder Legislativo não delibere sobre o projeto no prazo legal, implementar, consoante critérios próprios, o remanejamento das verbas orçamentárias.

Observe-se que a normatização supra estabelece procedimento congruente com a finalidade da temática - emendas parlamentares **impositivas** -, não atribuindo ao Poder Executivo quaisquer obrigações que exorbitem ao razoável, já que, reitera-se – cuida-se de **verbas cogentes, fixadas pelo Poder Legislativo**.

³ § 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)
(...)

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;



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

Por fim, o parágrafo sete estabelece que, decorrido todo o procedimento delineado no parágrafo que o antecede sem que o remanejamento seja efetivado pelo Poder Legislativo e, na omissão dos Edis, também permaneça inerte o Prefeito Municipal, as dotações percam o caráter obrigatório, sendo esta, também, uma solução admissível, em vista do desinteresse dos agentes políticos municipais envolvidos.

De tal sorte, possível dessumir que a norma questionada, basicamente, reprisa o texto constitucional introduzido pelas Emendas Constitucionais n.º 86/2015⁴ e n.º 100/2019⁵. Portanto, não há como se cogitar de inconstitucionalidade, pois a Emenda à Lei Orgânica atendeu ao **princípio constitucional da simetria**, conforme inteligência do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁶, que exige do arcabouço normativo que as normas constitucionais decorrentes do Poder Derivado observem coerência em relação às normas centrais da Constituição da República.

Como consabido, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para a sua organização, impondo-se a observância, pelos entes federados inferiores - Estados, Distrito

⁴ Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.

⁵ Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

⁶ Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



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

Federal e Municípios -, dos princípios e das normas centrais de organização adotados pela União.

Raul Machado Horta⁷ assevera:

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

Com efeito, a legislação sob lupa nada mais fez do que assemelhar a formatação da execução orçamentária municipal ao novel modelo constitucional e às novas diretrizes introduzidas pelas Emendas Constitucionais n.º 86/2015⁸ e n.º 100/2019⁹, o que é **pressuposto de validade de qualquer ato normativo**, servindo de moldura para a ordem jurídica nacional.

Noutro vértice, o argumento da inconstitucionalidade do artigo 166-A da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre *por não encontrar respaldo na Constituição do Estado do RS*, concedida máxima vênua, é cerebrino na espécie, não sendo possível a inversão da pirâmide Kelseniana do sistema jurídico, reservando à

⁷ HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.

⁸ *Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.*

⁹ *Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.*



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

Constituição Estadual normatividade capaz de se sobrepôr, dentro da hierarquia das leis, à Constituição Federal.

Com efeito, a análise de todas as normas deve ter como fundamento primeiro e último a Carta Magna, pois, como já ponderado pelo Ministro Celso de Mello, *o reconhecimento da Supremacia da Constituição traduz efeito consequencial e imediato decorrente de sua promulgação e vigência. Nela repousa o fundamento de validade e de eficácia do ordenamento positivo do Estado. Os atos de menor hierarquia normativa extrairão, do estatuto fundamento, o pressuposto de sua existência, validade e eficácia (...).*¹⁰

Essa perspectiva hierarquizada de exame do ordenamento jurídico, amplamente aceita e aplicada pelo Supremo Tribunal Federal¹¹, tem origem na lição de Hans Kelsen¹², segundo o qual:

Através das múltiplas transformações por que passou, a noção de Constituição conservou um núcleo permanente: a idéia de

¹⁰ DJ 21.11.1997. Mencionado no seguinte precedente: STF - RE: 591924 MS, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 12/06/2014, Data de Publicação: DJe-117 DIVULG 17/06/2014 PUBLIC 18/06/2014.

¹¹ Exemplificativamente: I) STF - ADI: 5786 SC - SANTA CATARINA 0011194-15.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 13/09/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-210 26-09-2019. **Voto do Ministro Alexandre de Moraes**; II) STF - ADI: 3074 DF, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 28/05/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 12-06-2014 PUBLIC 13-06-2014, **Voto do Ministro Teori Zavascki**; III) STF - RE: 664137 DF, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 14/07/2014, Data de Publicação: DJe-148 DIVULG 31/07/2014 PUBLIC 01/08/2014); IV), STF - ADI: 2886 RJ, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 03/04/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-150 DIVULG 04-08-2014 PUBLIC 05-08-2014 EMENT VOL-02738-01 PP-00001. **Voto do Ministro Joaquim Barbosa**, e V) STF - RE: 540712 SP, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 21/03/2013, Data de Publicação: DJe-059 DIVULG 01/04/2013 PUBLIC 02/04/2013.

¹² KELSEN, Hans. *A jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 130/131.



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

um princípio supremo determinando a ordem estatal inteira e a essência da comunidade constituída por essa ordem. Como quer que se defina a Constituição, ela é sempre o fundamento do Estado, a base da ordem jurídica que se quer aprender. O que se entende antes de mais nada e desde sempre por Constituição – e, sob esse aspecto, tal noção coincide com a de forma do Estado – é um princípio em que se exprime juridicamente o equilíbrio das forças políticas no momento considerado, é a norma que rege a elaboração das leis, das normas gerais para cuja execução se exerce a atividade dos organismos estatais, dos tribunais e das autoridades administrativas. Essa regra para a criação das normas jurídicas essenciais do Estado, a determinação dos órgãos e do procedimento da legislação, forma a Constituição no sentido próprio, original e estrito da palavra. Ela é a base indispensável das normas jurídicas que regem a conduta recíproca dos membros da coletividade estatal, assim como das que determinam os órgãos necessários para aplicá-las e impô-las, e a maneira como devem proceder, isto é, em suma, o fundamento da ordem estatal.

Nesse contexto, a aventada inconstitucionalidade do dispositivo da Lei Orgânica Municipal- que praticamente reproduz texto da Constituição Federal -, constituiria paradoxo incompatível com as premissas jurídico-hermenêuticas balizadoras do sistema constitucional brasileiro, visto que a Carta Magna constitui o paradigma de validade de todo o ordenamento jurídico, inclusive das Constituições Estaduais.

A posição aqui externada guarda coerência com precedente desta Corte Estadual de Justiça no qual, à semelhança do presente caso, havia discussão acerca da constitucionalidade de norma do Município de Santo Antônio da Patrulha que tratava de emendas parlamentares impositivas aos projetos de leis



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

orçamentárias, fixando limite de 1,2% da receita corrente líquida daquela Comuna (percentual muito superior, aliás, ao delimitado pelo artigo 166-A da Lei Orgânica de Porto Alegre), e estabelecia rito procedimental, para as hipóteses de impedimentos de ordem técnica.

No precitado precedente, decidiu, de maneira unânime, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

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 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)



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

Em idêntico toar, mais recentemente, em 13 de dezembro de 2019, em sede liminar, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70083418285, assim se manifestou o Eminentíssimo Relator, Desembargador Eduardo Uhlein, cabendo transcrever o excerto que segue:

As alterações promovidas na Lei Orgânica Municipal tornam obrigatória a execução das emendas apresentadas pelas bancadas parlamentares ao orçamento municipal, as quais poderão corresponder até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

O texto legal impugnado é uma reprodução parcial do teor do art. 166 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, a qual alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução de programa orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

O art. 166 da Constituição Federal, no que importa, está assim redigido:

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.

(...)

§ 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) 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)



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

pgj@mprs.mp.br

§ 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)
(...)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 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 de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 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)
(...)

§ 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)

Registra-se que as emendas apresentadas individualmente pelos parlamentares já são impositivas, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, desde a alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 86/2015.

Do mesmo modo, no âmbito do Município de Tapes, já é obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais, segundo o previsto no art. 89-A c/c. o caput do art. 89-C, ambos da Lei Orgânica Municipal, in verbis:

Art. 89-A - 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. (NR dada pela Emenda à LOM nº 01/2017)

Art. 89-C - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o Art. 89-A deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) 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 da Constituição Federal. (NR dada pela Emenda à LOM nº 01/2017)



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

Conforme a nova previsão constitucional, as emendas de bancadas de parlamentares estaduais e distrital do Congresso Nacional passam a seguir as mesmas regras das individuais, tornando-se impositivas.

As alterações da Lei Orgânica Municipal combatidas, em semelhança ao novo modelo constitucional, transformaram em impositiva a execução financeira e orçamentária das emendas de bancadas.

Desse modo, ao contrário do sustentado pelo proponente, a criação, no âmbito municipal, de emenda de bancada impositiva, aqui adaptada para bancada partidária, encontra fundamento em previsão constitucional.

Ademais, as emendas parlamentares não representam interferência na competência reservada ao Chefe do Executivo. A iniciativa da lei orçamentária é exclusiva do Prefeito Municipal, não sendo tal atribuição alterada pela norma impugnada.

Nesse cenário, aparentemente a norma municipal guarda simetria com as disposições constitucionais, em observância ao previsto art. 8º, caput, da Carta Estadual, sem desrespeitar os limites fixados na esfera federal.

Outros Tribunais Pátrios vêm, em idêntico toar, reconhecendo a constitucionalidade de leis municipais que estabeleçam emendas parlamentares impositivas, desde que respeitados os parâmetros constitucionais.

Ilustram o tema os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 110-A DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE UBERABA - ORÇAMENTO IMPOSITIVO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - EMENDA INDIVIDUAL - RESERVA - EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 86/2015 - PREVISÃO EM LEI ORGÂNICA - POSSIBILIDADE - SIMETRIA CONSTITUCIONAL - EMENDA INDIVIDUAL - PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE - PARIDADE DE ARMAS - INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA - PERCENTUAL DE EMENDA IMPOSITIVA - 1,2% (UM



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

pgj@mprs.mp.br

INTEIRO E DOIS DÉCIMOS POR CENTO) DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA REALIZADA NO EXERCÍCIO ANTERIOR - INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. 1. Em face da EC n.º 86/15, é constitucional a previsão no art. 110-A da Lei Orgânica do Município de Uberaba no tocante à obrigatoriedade de cumprimento orçamentário das emendas legislativas individuais com caráter impositivo, desde que observado o limite percentual autorizado pelo art. 166, §§ 9º e 11, da Constituição da República, com redação dada pela referida EC. 2. "A definição dos crimes de responsabilidade e a edição das respectivas normas de processo e julgamento dos agentes políticos municipais são de competência legislativa privativa da União." (Súmula Vinculante n.º 46 do Supremo Tribunal Federal.)

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150985471000 MG, Relator: Edgard Penna Amorim, Data de Julgamento: 14/08/2019, Data de Publicação: 23/08/2019)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. EMENDA INDIVIDUAL. EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. ADEQUAÇÃO À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015. SIMETRIA. **O dispositivo inserido em Lei Orgânica Municipal, determinando a execução orçamentária obrigatória de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, não enseja violação ao preceito da separação dos poderes, tratando-se de norma reproduzida do texto constitucional vigente, em atenção ao princípio da simetria. Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente.***

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000170633895000 MG, Relator: Estevão Lucchesi, Data de Julgamento: 15/02/2019, Data de Publicação: 26/02/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VIANA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. POSSIBILIDADE DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS AOS PROJETOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS COM FORÇA DE EXECUÇÃO IMPOSITIVA. LIMITES ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS. Representação de INCONSTITUCIONALIDADE julgada



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

pgj@mprs.mp.br

IMprocedente. 1) O orçamento sempre foi considerado meramente autorizativo, haja vista que a atividade parlamentar de emenda dos projetos que propunham matéria orçamentária nunca tiveram o condão de constranger o Chefe do Poder Executivo a cumprir as mudanças apostas ao projeto inicial no momento de execução. 2) É bem verdade, por outro lado, que a Constituição, desde sua redação originária, assegurou ao Poder Legislativo a prerrogativa de participar ativamente na formatação do orçamento, atribuindo-lhe de modo concorrente com o Poder Executivo a competência para definir a política orçamentária, a teor do prescrevem o inciso II do art. 48, § 2º do art. 57, alínea d do inciso I do § 1º do art. 62, art. 70, inciso XXIII do art. 84, os quais possuem aplicação simétrica aos demais entes federados. 3) O produto dessa participação parlamentar nunca se revestiu de garantia à observância do conteúdo emendado, já que a lei orçamentária sempre impediu fossem realizadas despesas sem a respectiva dotação orçamentária (art. 167 da CF). 4) Esse cenário, todavia, foi parcialmente alterado pela Emenda Constitucional nº 85/2015, tendo em vista que, ao acrescentar parágrafos ao art. 166, definiu que parte das emendas parlamentares individuais apostas à lei orçamentária serão de execução obrigatória pelo Chefe do Poder Executivo. 5) Com isso, o orçamento ganha contornos de lei em sentido material, capaz de ensejar a formação de direito subjetivo à execução orçamentária, na parte tornada impositiva. 6) Tal medida, inclusive, é reverenciada pela doutrina especializada, na medida em que a participação mais efetiva do Parlamento na elaboração e execução do orçamento público, sobretudo em vista de sua composição heterogênea, permite discussão mais ampla, de forma a conciliar os interesses divergentes dos vários grupos da sociedade levando em conta diversas perspectivas: política, econômica, programática, gerencial, financeira. 7) Essa sistemática acaba até mesmo por reformular o próprio conteúdo do princípio da separação de poderes, já que a forma com que os Poderes Executivo e Legislativo se relacionavam no processo de composição da estrutura orçamentária agora é significativamente alterada. 8) Considerando que o aludido princípio, que traduz norma de caráter transitivo (inciso III do § 4º do art. 60 da CF), deve necessariamente ser observado pelos demais entes federados por força da simetria ou parametricidade,



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

pgj@mprs.mp.br

exsurge juridicamente lúcida a conclusão de que a previsão do orçamento impositivo na Constituição Federal serve de fundamento de validade para a definição do conteúdo das leis orçamentárias de todo o país. 9) Não há, nesse aspecto, como acolher a tese de inconstitucionalidade da novel redação do parágrafo § 8º ao art. 3º da Lei Orgânica do Município de Viana, pois (i) a previsão do orçamento impositivo na Constituição Federal serve de fundamento de validade para a definição do conteúdo das leis orçamentárias de todo o país; (ii) não foi tratada especificamente matéria orçamentária, tampouco houve invasão à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo apenas se redefinido, por força da obrigatória simetria com a Constituição da República, a atuação parlamentar no âmbito do processo de elaboração e execução do orçamento público. 10) A deflagração dos projetos de leis orçamentárias continuam, destarte, a cargo do Chefe do Executivo, ao passo que aos parlamentares fica resguardado o direito de emendá-los de acordo com novos parâmetros impostos constitucionalmente. 11) Representação de inconstitucionalidade julgada improcedente. ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade, julgar improcedente a representação de inconstitucionalidade para declarar constitucional o § 8º do art. 3º da Lei Orgânica Municipal de Viana. Vitória, 07 de junho de 2018. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DESEMBARGADOR RELATOR

(TJ-ES - ADI: 00236699320178080000, Relator: JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Data de Julgamento: 07/06/2018, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 26/06/2018)

De outro turno, em relação às emendas parlamentares correlatas insertas nos artigos 25 a 28 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos artigos 8º e 9º da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município de Porto Alegre - igualmente questionadas na ação constitucional em relevo - cumpre pontuar que



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

a inclusão levada a efeito é **consectário lógico da instituição das emendas impositivas**, as quais devem constar, necessariamente, do orçamento público municipal e da respectiva legislação de regência.

Doutro modo, não empana tal conclusão a circunstância de terem sido incluídas por intermédio de emendas parlamentares.

Como é cediço, a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo - **que a exerceu plenamente** - não impede que o Poder Legislativo, durante a tramitação do projeto, ofereça emendas, visando a aprimorar o texto legal que daí emergirá, desde que observada a temática regulada no projeto originário e não implique em aumento de despesas, o que afrontaria o preceituado no artigo 61, incisos I e II, da Carta da Província¹³.

Em idêntico toar, o entendimento do Pretório Excelso, valendo trazer à colação os seguintes precedentes paradigmáticos:

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto

¹³ Art. 61 - Não será admitido aumento na despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152¹³;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público.



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

pgj@mprs.mp.br

encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999. DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

(STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.655, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)

A atuação dos integrantes da Assembleia Legislativa dos Estados-Membros acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63 da Constituição, que veda – ressalvadas as proposições de natureza orçamentária – o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do governador do Estado ou referentes à organização administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário locais, bem assim do Ministério Público estadual. O exercício do poder de emenda, pelos membros do Parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado. O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em numerus clausus, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é



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

pgj@mprs.mp.br

inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa. (ADI 2.681 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 6º, PARÁGRAFO ÚNICO, 10, CAPUT, E §§ 1º, 3º E 4º, E 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI GAÚCHA N. 11.770/2002. ALTERAÇÕES NOS QUADROS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO, DE CARGOS EM COMISSÃO E DE FUNÇÕES GRATIFICADAS DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. 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. Ação não conhecida quanto à alegação de contrariedade ao art. 40, § 8º, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda n. 20/1998 posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 41/2003. O Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração dos dispositivos que fundamentam o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, com substancial modificação, impede sua apreciação nessa via. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente”. (ADI 2.813/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJE 26.8.2011)

Também o Tribunal de Justiça Estadual sufraga a tese de que, nos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, o Poder Legislativo não pode ser transformado em mero homologador dos projetos de lei encaminhados - não devendo, todavia, avançar para além dos limites constitucionalmente fixados -.

Nessa senda, são os seguintes precedentes:



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

pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FESSERGS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 15.143/2018. RPPS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. POSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. UNIÃO GAÚCHA COMO LEGITIMADA PARA REPRESENTAR OS SEGURADOS NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE. PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADE SINDICAL OU DE CLASSE EM PROCESSO LEGISLATIVO. DESNECESSIDADE. 1. A Federação Sindical dos Servidores Públicos no Estado do Rio Grande do Sul (FESSERGS) argui inconstitucionalidade formal por violação do artigo 60, inciso II, da CE/89. Sustenta inconstitucionalidade material, com supedâneo no desrespeito às normas insculpidas nos artigos 41, §1º; e 27, inciso I, alínea “a”, ambos da CE/89. 2. Rejeitada a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Assembleia Legislativa Estadual. Comprovação de registro perante o Ministério do Trabalho e ata de eleição da diretoria não são requisitos para que a autora promova a defesa dos interesses de seus filiados, tampouco é condição imposta pelo ordenamento jurídico pátrio como pressuposto para legitimar a demanda por controle abstrato de constitucionalidade. O texto constitucional exige que a entidade possua abrangência estadual ou nacional. O STF impõe a condição de comprovar pertinência temática. Requisitos atendidos pela parte autora. 3. Não há impossibilidade absoluta de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. A jurisprudência do STF apresenta apenas duas barreiras limitativas: a) que a emenda não resulte em aumento da despesa já prevista no projeto de lei, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original, evitando sua descaracterização. No caso específico, a emenda atende aos requisitos. 4. É constitucional a inserção da União Gaúcha como legitimada para indicar os representantes dos segurados no Conselho de Administração. A CE/89 não dispõe o modo por que se dará a representação paritária, deixando tal encargo para o legislador infraconstitucional. Não há, no texto constitucional



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

pgj@mprs.mp.br

do Estado, qualquer limitação à origem dos representantes dos segurados. 5. Inexiste previsão constitucional que imponha a necessidade de participação da entidade sindical ou de classe em processo legislativo. Não há que se falar em vício no iter procedimental de criação da Lei Complementar Estadual impugnada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078530771, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 24-06-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERAÇÃO SINDICAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE - FESSERGS. LEI ESTADUAL Nº 15.145/2018. IPE-SAÚDE. AMPLIAÇÃO DA COBERTURA ASSISTENCIAL AOS SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS E AGENTES POLÍTICOS E SEUS DEPENDENTES VINCULADOS A OUTROS ENTES DA FEDERAÇÃO, INCLUSIVE UNIÃO E SEUS ÓRGÃOS, ESTADOS E TAMBÉM A MUNICÍPIOS, ASSIM COMO A AUTARQUIAS, INCLUSIVE AS DITAS SUI GENERIS, ENTIDADES DE REGISTRO E FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E A ENTES PARAESTATAIS. DISPOSITIVO QUE SE MOSTRA EM COLISÃO AO QUE ESTABELECE O ART. 41 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DA FESSERGS REJEITADA. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Federação Sindical dos Servidores Públicos no Estado do Rio Grande do Sul (FESSERGS) em face da Lei Estadual nº 15.144/2018. Argui a inconstitucionalidade formal e material do diploma legislativo, apontando, ao todo, quatro vícios a macular sua compatibilidade com a Constituição. 2. Rejeitada a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Mesa da Assembleia Legislativa Estadual. A juntada de documentos que comprovem a regularidade da entidade sindical, tais como comprovação de registro perante o Ministério do Trabalho e ata de eleição da diretoria, não constitui exigência constitucional para o manejo de ADI. Os requisitos consolidados, legal e jurisprudencialmente, para que a entidade em questão possa deflagrar controle concentrado de constitucionalidade são apenas a abrangência estadual e a pertinência temática, que restaram suficientemente



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

pgj@mprs.mp.br

comprovadas no caso concreto. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. 3. Quanto à alegada inconstitucionalidade formal, fundada em impossibilidade de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, há jurisprudência consolidada do STF autorizando tal possibilidade desde que respeitadas duas condições: a) que da emenda não resulte aumento de despesas, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original submetido a apreciação. No caso específico, a emenda responsável pela inclusão dos dispositivos atacados atende ambos os requisitos. 4. Reconhecida a inconstitucionalidade material do disposto no art. 37, inciso II, da Lei Complementar Estadual 15.145/2018, que confere discricionária opção à administração do IPE-SAÚDE para ofertar contratualmente a mesma cobertura assistencial regulada na Lei Complementar sob exame para servidores ativos e inativos e agentes políticos e seus dependentes vinculados a outros entes da Federação, inclusive União e seus órgãos, Estados e também a Municípios, assim como a autarquias, inclusive as ditas sui generis, entidades de registro e fiscalização profissional e a entes paraestatais, dispositivo que se mostra em franca rota de colisão ao que estabelece o art. 41 da Carta Constitucional Estadual, que limita a finalidade do órgão previdenciário e assistencial do Estado à prestação de assistência à saúde e previdência unicamente para seus servidores e dependentes, e apenas remete a questão da respectiva contribuição ao disposto em lei infraconstitucional. Compreensão já adotada anteriormente por este mesmo Órgão Especial em precedente ação direta de inconstitucionalidade formulada contra iniciativa legislativa similar. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA FESSERGS REJEITADA POR UNANIMIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078601580, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 12-11-2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO DE LEI MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. REDUÇÃO DO PERCENTUAL LIMITADOR PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES PELO PODER EXECUTIVO. DISPOSITIVO IMPUGNADO DE



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

**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)

Com tais aportes, imperativo reconhecer que a Câmara de Vereadores de Porto Alegre, incluindo emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual de Porto



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

Alegre, não desbordou dos parâmetros constitucionais, visto guardar pertinência temática com o projeto originário e não resultar em aumento de despesas, posto que a destinação de 0,65% da receita corrente líquida para as emendas impositivas tem previsão legal e constitucional e sua execução orçamentária **se constitui obrigação do Poder Executivo.**

Neste particular, impende esclarecer que, conforme orientações disponibilizadas pela Fazenda Nacional¹⁴, *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 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 não acarretam redução de receita ou aumento de despesa.

Na 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

¹⁴ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria>.



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

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 arremate, no que se refere à invocada ausência de edição da lei complementar de que trata o parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição da República¹⁵, o que, no sentir do proponente, igualmente inviabilizaria a legislação hostilizada, impende trazer a lume, pela pertinência ao desate da lide, a argumentação desenvolvida pelo Eminentíssimo Relator, Desembargador Jorge Luís Dall’Agnol, por ocasião do exame da medida liminar buscada, visto que esgota a temática sob lupa¹⁶:

Em relação à Lei Complementar exigida pelo parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição Federal², que viria a disciplinar uma série de questões atinentes ao direito financeiro, é de conhecimento geral que essa nunca foi editada. A Lei nº 4.320/1964, aliada a algumas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LCF 101/2000), vem cumprindo essa função quanto a alguns temas. Entretanto, a ausência da referida lei complementar não está impedindo a execução das emendas parlamentares impositivas no âmbito da União, onde o tema também é regulado através das próprias leis orçamentárias federais.

¹⁵ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

(...)

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e **limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

¹⁶ Fl. 901 do processado.



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

3. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 27 de maio de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/