



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

**PROCESSO Nº 5401441-79.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROPONENTE: MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO
REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
SANTANA DO LIVRAMENTO
INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO
**RELATOR: DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA
SILVA**

PROMOÇÃO

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de tutela de urgência, proposta pela **PREFEITA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento, que fixa o limite de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais impositivas, por violação aos princípios da simetria, da separação de poderes e do equilíbrio orçamentário, bem como ao art.



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

166, § 9º-A, da Constituição Federal, aplicável por força dos artigos 1º e 8º da Constituição Estadual.

Inicialmente, a autora teceu considerações a respeito da sua legitimação ativa para a ação, destacando a pertinência temática ante o impacto direto da norma na gestão fiscal e no equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo. No mérito, argumentou sobre a inconstitucionalidade material da norma, por desrespeito à simetria com o modelo federal, sustentando que o teto de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) é reservado ao Congresso Nacional (bicameral), cabendo às Casas Legislativas unicamerais - como a Câmara de Vereadores - o limite de 1,55%, equivalente ao da Câmara dos Deputados, conforme entendimento recente do STF na ADI 7.869/PB. Referiu que o ato normativo atacado gerou uma “hipertrofia” das emendas impositivas, citando que, enquanto o orçamento do Executivo cresceu cerca de 55% entre 2021 e 2026, as emendas parlamentares tiveram expansão superior a 194% no mesmo período, comprimindo o espaço fiscal discricionário da administração. Apontou, ainda, a violação às balizas de contenção de gastos fixadas pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 7.688 e conexas), especificamente o “item 14”, que veda o crescimento das emendas em proporção superior à menor variação entre as despesas discricionárias do Executivo e a RCL. Além disso, invocou a necessidade de recomposição do orçamento do Executivo na Lei Orçamentária Anual de 2026, visto que a aplicação do índice de 2% geraria um excesso de execução financeira incompatível com a realidade fiscal do município, resultando em colapso da execução



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

orçamentária, inclusive com risco à continuidade dos serviços públicos essenciais. Requereu a concessão de tutela de urgência para suspender a eficácia do limite de 2% previsto no art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica, aplicando-se provisoriamente o teto de 1,55% e a regra de crescimento do "item 14", invocando a probabilidade do direito na jurisprudência da Corte Suprema e o perigo de dano na iminente execução do orçamento de 2026. Pediu, ao final, a procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada e a fixação de interpretação conforme para adequação aos parâmetros constitucionais de simetria (Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

O Exmo. Desembargador-Relator adotou, *por analogia, o rito previsto no artigo 10 da Lei nº 9.868/99, a fim de colher informações prévias à análise do pleito liminar, determinando a intimação do Presidente da Câmara de Vereadores de Santana do Livramento, após o período a que alude o art. 220 do CPC, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, preste as informações que entender necessárias, bem como vista ao Procurador-Geral de Justiça, pelo prazo de 3 (três) dias, para que se manifeste sobre o objeto da presente ação* (Evento 11).

A Câmara Municipal de Vereadores de Sant'Ana do Livramento prestou informações, nas quais defendeu a constitucionalidade do ato normativo questionado. Argumentou, em síntese, que a fixação do limite de 2% para as emendas impositivas decorre da autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e organizar o processo legislativo-orçamentário, tendo



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

a norma sido editada sob presunção de constitucionalidade e em contexto de atualização do modelo federal. Sustentou que a Lei Orçamentária Anual de 2026 já se encontra aprovada e em execução, de modo que a suspensão imediata da eficácia do dispositivo geraria insegurança jurídica, descontinuidade administrativa e prejuízos a terceiros de boa-fé, notadamente as entidades assistenciais e de saúde contempladas na programação financeira vigente. Aduziu, ainda, a imperiosa necessidade de modulação de efeitos com base na LINDB, caso superada a tese principal, para que a decisão produza eficácia apenas a partir do exercício financeiro de 2027, evitando-se a ruptura do planejamento fiscal em curso e o "efeito cascata" sobre empenhos e contratos já firmados. Nessa linha, requereu a improcedência da demanda ou, subsidiariamente, a salvaguarda da execução orçamentária de 2026 (Evento 17)

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O dispositivo impugnado possui o seguinte conteúdo:

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL.

(...)

Art. 120-A. *É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por Emendas Individuais, Coletivas ou de Bancada do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual. (Emenda nº 42, Emenda nº 44 e Emenda nº 50).*

§ 1º. *As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste*



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

percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Emenda nº 50)

2. DO NECESSÁRIO SOBRESTAMENTO DO FEITO

Compreende-se necessário o sobrestamento do feito, em razão de questão prejudicial externa.

De fato, o debate acerca da extensão do teto de emendas parlamentares impositivas aplicável às Casas Legislativas unicamerais - especificamente a controvérsia entre a aplicação do limite global de 2% (Congresso Nacional) ou do limite específico de 1,55% (Câmara dos Deputados) - está atualmente submetido ao Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.869 (que envolve a Constituição do Estado da Paraíba) . Referido feito ainda não possui julgamento definitivo de mérito pelo Plenário da Corte.

Destaca-se que, na referida ADI nº 7.869/PB, o Ministro Relator Alexandre de Moraes deferiu medida cautelar *para atribuir interpretação conforme ao art. 169-A da Constituição do Estado da Paraíba e ao art. 85 do seu ADCT, acrescidos pela EC nº 59/2025, de modo a assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a*



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

ações e serviços públicos de saúde. Contudo, o julgamento do referendo da cautelar pelo Plenário Virtual, iniciado em 31/10/2025, foi interrompido por pedido de destaque do Ministro Edson Fachin em 11/11/2025, encontrando-se os autos conclusos ao Relator desde 21/11/2025¹.

O fundamento para o sobrestamento reside na pendência de definição colegiada da matéria, uma vez que ainda encontra-se em formação a tese jurídica final a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal no que se refere à simetria federativa obrigatória dos percentuais das emendas impositivas individuais – especificamente nas casas unicamerais.

Assim, a antecipação de julgamento por esta Corte Estadual, em tema cuja definição soberana pelo Pretório Excelso encontra-se em curso e é iminente, poderia causar insegurança jurídica e decisões conflitantes.

No caso em tela, embora a presente ação discuta a Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento, o objeto de fundo (que é a definição do percentual constitucionalmente adequado para emendas individuais em casas parlamentares unicamerais) é idêntico àquele que está sendo debatido, em âmbito federal, na ADI 7.869.

Dessa forma, a medida mais prudente e que melhor se harmoniza com os princípios da segurança jurídica e da unidade do direito é o sobrestamento do feito, até que a questão seja

¹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7357161>. Acesso realizado no dia 15.01.2026.



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

definitivamente decidida pelo guardião da Constituição Federal ou, ao menos, que haja o referendo colegiado da medida cautelar no âmbito do STF.

Entende-se, portanto, que a suspensão deste processo evitará que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e a Suprema Corte venham a proferir decisões divergentes sobre uma questão de abrangência nacional, preservando a coerência e a integridade da ordem jurídica.

3. Pelo exposto, promove a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pelo sobrestamento do feito, em razão de questão prejudicial externa, nos termos esclarecidos no item 2.

Porto Alegre, 16 de janeiro de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

PC

² Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 54/2026