



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

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
SANTANA DO LIVRAMENTO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA
SILVA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento. Emendas parlamentares individuais impositivas. Fixação de teto em 2% da Receita Corrente Líquida (RCL). 1. Pedido de tutela de urgência para suspensão da eficácia do dispositivo e readequação da Lei Orçamentária Anual de 2026. 2. Verossimilhança das alegações. Princípio da simetria federativa. O teto de 2% da RCL, previsto no art. 166, § 9º, da Constituição Federal, refere-se ao Congresso Nacional bicameral. Casas Legislativas unicamerais devem observar o limite de 1,55%, correspondente à cota da Câmara dos Deputados. Precedente cautelar do STF na ADI nº 7.869/PB. 3. Perigo de dano evidenciado pela iminente



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

*execução do orçamento de 2026, com risco de consolidação de dispêndios inconstitucionais e irreversíveis. **PARECER PELO DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.***

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. 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



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

pgj@mprs.mp.br

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 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 do Município, aplicando-se, provisoriamente, o teto de 1,55% e a regra de crescimento do "item 14", invocando a probabilidade do direito com base na jurisprudência da Corte Suprema e o perigo de dano com fundamento 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 *o rito previsto no artigo 10 da Lei nº 9.868/99, a fim de colher informações*



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

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 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



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

improcedência da demanda ou, subsidiariamente, a salvaguarda da execução orçamentária de 2026 (Evento 17).

O Ministério Público exarou promoção pelo sobrestamento do feito até julgamento da ADI nº 7.869/PB, que envolve matéria análoga e cujo julgamento, pela Corte Constitucional, pacificará o entendimento acerca da matéria (Evento 20).

O Município de Sant'Ana do Livramento manifestou-se contrariamente ao sobrestamento, sustentando a persistência do interesse na tutela de urgência, em razão da natureza orçamentária do debate e da iminência de gastos irreversíveis. Destacou não se tratar de debate abstrato, mas sim de medida relacionada à execução orçamentária de 2026, que acarreta risco de difícil reparação. Invocou a existência de medida cautelar vigente na ADI nº 7.869/PB e colacionou precedente da justiça gaúcha (caso do Município de Pelotas) para reforçar a viabilidade da aplicação imediata do teto de 1,55% da Receita Corrente Líquida (Evento 22).

A Câmara Municipal, por sua vez, peticionou anuindo expressamente à proposta de suspensão do feito, reiterando a conveniência de se aguardar a orientação definitiva do Supremo Tribunal Federal sobre o parâmetro de simetria (Evento 27).

Por fim, o Excelentíssimo Desembargador-Relator indeferiu, por ora, o pedido de sobrestamento, asseverando que a apreciação do pedido de medida cautelar é prioritária e precede qualquer deliberação sobre a suspensão do processo, sob pena de ineficácia da tutela buscada. Diante disso, determinou nova vista ao



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

Ministério Público para manifestação específica e fundamentada sobre o pleito de tutela de urgência (Evento 29).

Vieram os autos com vista.

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

3. Os autos foram reencaminhados ao Ministério Público, pelo Exmo. Desembargador-Relator, para que seja exarada manifestação específica *sobre o pedido de tutela de urgência formulado na inicial.*

Delimitado o escopo e alcance do presente parecer, prossegue-se ao exame.

Como é cediço, a concessão de tutelas provisórias de urgência (categoria jurídica que abarca o pedido liminar) pressupõe a verificação, em concreto e de maneira concomitante, dos requisitos



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

probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e perigo de dano decorrente da demora (*periculum in mora*).

Nesse sentido, colaciona-se a lição de Daniel Amorim Assumpção Neves¹:

A tutela provisória de urgência exige dois requisitos cumulativos: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, conforme o disposto no art. 300 do CPC. O juiz deve estar convencido de que ambos estão presentes para que se conceda a tutela de urgência, uma vez que a ausência de qualquer um deles inviabiliza a sua concessão.

Essa compreensão encontra respaldo em consolidada jurisprudência das Cortes Superiores, conforme precedentes abaixo indicados, a título ilustrativo:

*(...) Contempla assim, o dispositivo, os requisitos tradicionalmente exigidos pelo direito pátrio para o deferimento de provimentos de urgência, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. Requisitos cuja presença deve se dar cumulativamente, segundo reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. (...) (STF - MS: 37242 DF 0097899-11.2020.1.00.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 02/09/2020, Data de Publicação: 04/09/2020)*

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NA PETIÇÃO. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXCEPCIONAL POSSIBILIDADE. PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI JURIS. REQUISITOS CUMULATIVOS. AUSÊNCIA DE FUMUS BONI JURIS. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. 1. Em hipóteses excepcionais, é possível a atribuição de efeito suspensivo a recurso especial, desde que haja a demonstração do *periculum in mora* e a caracterização do*

¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil comentado: artigo por artigo*. 4. ed. São Paulo: Método, 2018, p. 329



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

pgj@mprs.mp.br

fumus boni juris. 2. A ausência do fumus boni juris basta para o indeferimento do pedido, sendo, portanto, desnecessário apreciar a questão sob a ótica do periculum in mora, que deve se fazer presente cumulativamente. 3. Na espécie, alterar o decidido pelo Tribunal de origem no sentido de que os títulos juntados pelos ora agravantes não foram aptos a comprovar a sua posse e, em contrapartida, houve a comprovação da posse legítima do agravado, enseja o reexame fático-probatório, o que não se admite. Incidência da Súmula 7/STJ. 4. Pedido indeferido (STJ - AgInt na Pet: 15018 SP 2022/0074771-4, Data de Julgamento: 16/05/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/05/2022)

3.1. No caso, o proponente veicula pretensão cautelar voltada a suspender a eficácia de dispositivo da Lei Orgânica que estabelece o limite (teto) de 2% para emendas impositivas individuais², de modo a adequar a execução orçamentária de 2026 a parâmetros mais restritivos. A argumentação repousa em duas teses centrais:

A quebra da simetria constitucional: sustenta-se que o limite de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) previsto no art. 166, § 9º, da Constituição Federal, por ser um teto global destinado a um Congresso Nacional bicameral, não pode ser transposto integralmente para uma Casa Legislativa unicameral. Segundo o autor, a simetria federativa impõe a observância do limite de 1,55%, correspondente à cota da Câmara dos Deputados, conforme sinalizado pelo Supremo Tribunal Federal na **ADI nº 7.869/PB**.



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

O desrespeito à regra dinâmica de crescimento: alega-se a inobservância do "item 14" fixado no julgamento da **ADI nº 7.688/DF**, que condiciona o crescimento anual das emendas parlamentares à menor variação entre a RCL e as despesas discricionárias do Poder Executivo. O proponente aponta uma "hipertrofia" orçamentária no Município, onde as emendas teriam crescido cerca de 194% entre 2021 e 2026, em manifesto descompasso com a evolução das receitas e das despesas do Executivo.

Tais teses, sob a ótica do autor, configurariam a fumaça do bom direito, enquanto o perigo na demora estaria consubstanciado na iminente execução física e financeira da Lei Orçamentária Anual de 2026, implicando a consolidação de dispêndios inconstitucionais e causar danos irreversíveis à gestão das políticas públicas municipais.

Com razão.

3.2. Em relação à verossimilhança, assiste razão ao proponente, especialmente diante do atual estágio do controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

O ponto nodal da controvérsia reside na aplicação do princípio da simetria. Como é sabido, a Emenda Constitucional nº

² Propostas individualmente pelos parlamentares, que buscam atender demandas localizadas, podendo ser transferências especiais ou com finalidade definida, vinculadas à programação prevista na própria emenda.



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

126/2022 alterou o art. 166, § 9º, da Constituição Federal, elevando o teto das emendas individuais para 2% da Receita Corrente Líquida (RCL). Todavia, esse percentual foi concebido para o **Congresso Nacional**, que possui estrutura bicameral, sendo a verba distribuída entre a Câmara dos Deputados (1,55%) e o Senado Federal (0,45%).

Ao enfrentar essa exata questão na **ADI nº 7.869/PB**, o Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática em 22 de setembro de 2025, concedendo medida cautelar para 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 (...).

Posteriormente após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes e dos votos dos Ministros Dias Toffoli, Flávio Dino e Cármen Lúcia, todos acompanhando o Ministro Alexandre de Moraes (Relator), o processo foi destacado pelo Ministro Edson Fachin (Presidente), Plenário, Sessão Virtual de 31.10.2025 a 10.11.2025, consoante dados colhidos do andamento processual, site do STF.

A fundamentação da Suprema Corte repousa na premissa de que a transposição automática do teto de 2% para Casas Legislativas unicamerais - como as Assembleias Legislativas e, por óbvia extensão, as Câmaras de Vereadores - desnatura o modelo federal e fere a autonomia do Poder Executivo. Ao concentrar em uma única Casa o percentual que, na União, é dividido entre duas, o legislador local acaba por expandir o poder de emenda para além do



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

parâmetro de simetria obrigatória, reduzindo indevidamente a margem de discricionariedade do Chefe do Executivo na gestão das políticas públicas.

No caso em apreço, o art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica de Sant'Ana do Livramento, ao fixar o teto em 2%, incorreu em mimetismo inconstitucional. A norma local ignorou que a Câmara Municipal, por ser unicameral, deve espelhar a cota da Câmara dos Deputados (1,55%) e não o somatório global do Congresso Nacional.

Portanto, a verossimilhança das alegações (fumaça do bom direito) é nítida, uma vez que o dispositivo impugnado diverge frontalmente da interpretação que o guardião da Constituição Federal, até o momento, conferiu ao tema, criando uma desproporção orçamentária que vulnera o equilíbrio entre os poderes municipais.

3.3. Já no que se refere ao perigo da demora, este se revela na iminência e no curso da execução orçamentária do exercício de 2026. Como demonstrado pelo proponente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o referido exercício já se encontra aprovada e vigente, estabelecendo obrigações de execução financeira que, caso mantidas sob o teto inconstitucional de 2% da RCL, produzirão efeitos imediatos e de difícil reversão.

O risco reside na consolidação de atos administrativos complexos, tais como empenhos, liquidações e repasses financeiros a entidades e projetos diversos, calcados em



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

dotações que extrapolam as balizas constitucionais. A manutenção da eficácia do dispositivo impugnado permite que o Poder Legislativo municipal faça uso de uma parcela do orçamento superior à permitida pelo princípio da simetria, comprimindo o espaço discricionário do Poder Executivo, com potencial prejuízo à condução de políticas públicas estruturantes.

Conforme alertado na inicial, a execução de programações orçamentárias “hipertrofiadas” pode gerar um cenário de instabilidade institucional, pois a eventual declaração final de inconstitucionalidade, após o exaurimento dos repasses, tornaria a recomposição do erário sobremaneira gravosa, senão impossível. Além disso, a continuidade de um modelo que permite o crescimento das emendas em ritmo exponencialmente superior ao do orçamento do Executivo pode comprometer a racionalidade do planejamento fiscal e a gestão de prioridades públicas essenciais.

Portanto, o *periculum in mora* é qualificado pela necessidade urgente de conter a execução de valores excedentes, antes que se perfectibilizem situações de fato consolidadas, assegurando que o ciclo orçamentário de 2026 seja reconduzido aos parâmetros de equilíbrio e proporcionalidade ditados pela Constituição Federal.

3.4. Nesse cenário, a concessão da medida cautelar revela-se imperativa para salvaguardar a supremacia da Constituição e a higidez do processo orçamentário municipal. Conforme exaustivamente demonstrado, a probabilidade do direito está



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

solidamente ancorada no princípio da simetria federativa, uma vez que o modelo adotado por Sant'Ana do Livramento ignora a distinção estrutural entre órgãos bicamerais e unicamerais, conferindo aos vereadores um espaço fiscal que desborda os limites impostos à própria Câmara dos Deputados.

Portanto, diante do conteúdo da decisão que determinou nova vista ao Ministério Público, em que pese ainda pendente o julgamento definitivo do tema no âmbito do STF, a partir da orientação jurisprudencial acenada pela Corte Constitucional, a intervenção jurisdicional faz-se necessária para:

- **Restabelecer o equilíbrio entre os Poderes**, reconduzindo o teto das emendas ao patamar constitucional de 1,55% da RCL.
- **Impedir o fato consumado**, evitando que o erário suporte dispêndios ilegítimos cuja recuperação posterior seria inviável ou extremamente onerosa.
- **Garantir a continuidade administrativa**, mediante uma adequação que preserve a estrutura orçamentária geral e a segurança jurídica de terceiros de boa-fé, modulando-se a decisão para atingir apenas a parcela excedente e as execuções ainda não consumadas.



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

4. Pelo exposto, promove a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pelo deferimento do pedido de tutela de urgência, nos exatos termos postulados na exordial.

Porto Alegre, 5 de fevereiro de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos³.

PC

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 54/2026