



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

**PROCESSO Nº 5022371-52.2026.8.21.7000/RS – TRIBUNAL  
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PINHEIRO  
MACHADO

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE PINHEIRO  
MACHADO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI  
MOREIRA**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Pinheiro Machado. Plano Plurianual para o quadriênio 2026-2029 (Lei Municipal n.º 4.748/2025). Alterações promovidas no projeto original pelas Emendas Parlamentares Aditiva n.º 0001/2025 e Modificativa n.º 0003/2025. 1. Preliminar. Defeito de representação processual. Ausência de procuração com poderes específicos para a impugnação da norma. Necessidade de intimação da parte autora para regularização. 2. Mérito. Emendas que instituíram nova ação governamental e ampliaram dotações orçamentárias desprovidas de lastro financeiro real. Inobservância da exigência constitucional de indicação de fonte de custeio mediante a prévia e real anulação de*



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

*despesas. Indicação genérica e inidônea de financiamento de terceiros. Extrapolação dos limites do poder de emenda parlamentar em projetos de leis orçamentárias. Ingerência indevida na gestão administrativa e vulneração da autonomia do Poder Executivo. Ofensa aos artigos 10 e 152, § 3º, inciso II, da Constituição Estadual. **PARECER PELO ACOLHIMENTO DA PRELIMINAR E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE PINHEIRO MACHADO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio de dispositivos da Lei Municipal n.º 4.748/2025 (Plano Plurianual para o quadriênio 2026-2029), daquela Comuna, **no tocante às alterações empreendidas pelas Emendas Parlamentares Aditiva n.º 0001/2025 e Modificativa n.º 0003/2025**. Argumenta-se ofensa aos artigos 165 e 166 da Constituição Federal.

A entidade proponente sustentou, em síntese, que as emendas parlamentares impugnadas padecem de inconstitucionalidade formal e material, por invadirem a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária. Argumentou que houve vício de iniciativa e extrapolação dos limites do poder de emenda, visto que a criação de nova ação na Assistência Social Geral, com acréscimo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), e a introdução de acréscimo de R\$



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

100.000,00 (cem mil reais), no Programa Promoção do Comércio, comprometeram o equilíbrio orçamentário e fiscal. Referiu a existência de afronta ao modelo constitucional do processo legislativo orçamentário, destacando que as emendas criaram despesas sem a correspondente indicação de fonte de custeio. Alegou, ainda, irregularidade no processo legislativo pela promulgação da lei pelo Vice-Presidente da Câmara, mesmo após veto parcial do Prefeito, destacando que a autorização de despesas sem lastro financeiro expõe o Município e seus gestores a risco de responsabilização. Postulou, em caráter liminar, a suspensão da eficácia dos dispositivos da Lei Municipal n.º 4.748/2025 introduzidos pelas Emendas Parlamentares Aditiva n.º 0001/2025 e Modificativa n.º 0003/2025 e, ao final, requereu a declaração de inconstitucionalidade formal e material de tais dispositivos (EVENTO 1).

O pedido liminar foi deferido (EVENTO 5).

O Procurador-Geral do Estado, citado, em sede de preliminar, apontou defeito na representação processual do proponente, por ausência de procuração com poderes específicos para impugnação da norma questionada, requerendo a intimação da parte autora para sanar tal irregularidade, sob pena de extinção do feito. No mérito, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, §4º, da Constituição Estadual, defendendo sua manutenção, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (EVENTO 16).



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

Notificada (EVENTO 8), a Câmara Municipal de Vereadores de Pinheiro Machado permaneceu silente (EVENTO 17).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade está bem delimitado na decisão monocrática que deferiu o pedido liminar. Pede-se licença para transcrever, no ponto:

a) *Emenda Aditiva nº 0001/2025 (**evento 1, OUT7**)*, [que instituiu] *nova ação a ser inserida ao final do Anexo 2 do Plano Plurianual (PPA), com um impacto de R\$ 40.000,00 (Programa 0027 - Assistência Social Geral)*

b) *a Emenda Modificativa nº 0003/2025 (**evento 1, OUT8**)*, [que acresceu] *R\$ 100.000,00 ao Programa "Promoção do Comércio" (da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio Turismo, constante na Página 111 do Anexo de Programas e Ações do Projeto de Lei n.º 030/2025 (Plano Plurianual - PPA 2026-2029).*

3. Prefacialmente, importante assentar que assiste razão ao Sr. Procurador-Geral do Estado quando argui a existência de irregularidade na procuração que instrumentaliza a petição inicial.

Com efeito, observa-se que não consta no instrumento procuratório juntado aos autos referência à norma ora impugnada e, tampouco consta a finalidade específica de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.



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

De tal sorte, imprescindível que o proponente seja intimado para acostar novo instrumento procuratório, que deve, obrigatoriamente, contemplar poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada e indicação do(s) dispositivo(s) impugnado(s), exigência iterativa dessa Corte de Justiça para a viabilidade de apreciação do pleito:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI Nº 55/2023. MUNICÍPIO DE PIRATINI. VÍCIO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. OBJETO INADEQUADO. ART. 485, IV, DO CPC/2015. 1. **Ausente procuração com poderes específicos para impugnar a norma, constata-se vício na representação processual.** Devidamente intimado para juntar novo instrumento de mandato, o proponente quedou-se inerte. 2. O objeto do controle concentrado de constitucionalidade deve ser lei definitiva, perfeita e acabada, não se admitindo insurgência contra projeto de lei por esta via. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA, EM DECISÃO MONOCRÁTICA.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085813640, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 28-03-2024)*

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE REGULAMENTA O AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO E O AUXÍLIO-TRANSPORTE. NATUREZA INDENIZATÓRIA E NÃO REMUNERATÓRIA. EXCLUSÃO DO RECEBIMENTO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE POR SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, NO PONTO. DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. **Em se tratando de ação de controle abstrato de constitucionalidade, a indicação objetiva - e sempre individualizada - da regra legal impugnada na procuração outorgada é obrigatória, não sendo suficiente mera referência genérica ao diploma legislativo nem o registro de que a procuração autoriza o ajuizamento de ação direta contra preceitos “indicados na***



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

*petição inicial”. Vício sanável. Juntada procuração com indicação específica, a preliminar resta prejudicada. DO PARÂMETRO NA ADI. A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal deve ter como parâmetro a Constituição Estadual, conforme estabelece expressamente o art. 125, § 2º, da Constituição Federal. Exceção a essa regra é a possibilidade de os Tribunais de Justiça, ao julgarem ações diretas de inconstitucionalidade proposta contra lei ou ato normativo municipal, declarem a inconstitucionalidade utilizando como parâmetro dispositivos da Constituição Federal, desde que elas sejam normas de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Impossibilidade de utilização de norma infraconstitucional como parâmetro, ainda que se trate da Lei Orgânica Municipal. DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO E DO VALE-TRANSPORTE. O auxílio-alimentação e o auxílio-transporte têm natureza indenizatória e transitória. Não possuindo caráter remuneratório, não se incorporam aos vencimentos do servidor, não havendo falar em direito adquirido. Inexistência de ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Não verificado vício de inconstitucionalidade na lei questionada, impõe-se a improcedência da ação, no ponto. DOS OCUPANTES EM CARGO EM COMISSÃO – AUXÍLIO-TRANSPORTE. A exclusão de pagamento de benefício a servidor tão somente pela circunstância de ocupar cargo em comissão importa em ofensa ao princípio da isonomia e reflete inconstitucionalidade. Violação do art. 8º, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Reconhecida a inconstitucionalidade do art. 16, VI, da Lei Complementar nº 721/2018 de Santa Cruz do Sul/RS PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL PREJUDICADA. POR MAIORIA, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079199931, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 15-04-2019)*

Nessa linha, imperativa a intimação do proponente para a regularização da representação processual, sob pena de extinção do feito sem resolução do mérito.



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

4. O proponente alega que as emendas legislativas acima mencionadas não obedeceram aos ditames constitucionais afeitos ao tema, na medida em que instituíram nova ação governamental e ampliaram dotações orçamentárias no Plano Plurianual do Município de Pinheiro Machado, gerando um acréscimo de despesas no importe total de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), sem a devida correspondência financeira calcada na prévia e real anulação de outras despesas.

Examina-se.

A Constituição Estadual, em seu artigo 152, *caput* e parágrafo 3º, incisos I a III, estabelece os critérios para a apresentação de emendas a projetos de lei de natureza orçamentária, *in verbis*:

*Art. 152. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.*

*(...)*

***§ 3º As emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais ou aos projetos que as modifiquem somente poderão ser aprovadas quando:***

***I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;***

***II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos os que incidam sobre:***

***a) dotação para pessoal e seus encargos;***

***b) serviço da dívida;***

***c) transferências tributárias constitucionais do Estado para os Municípios;***



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

*d) dotações para investimentos de interesse regional, aprovadas em consulta direta à população na forma da lei;(Incluído pela Emenda Constitucional n.º [23, de 30/06/98](#))*

*III - sejam relacionados com:*

- a) a correção de erros ou omissões;*
- b) os dispositivos do texto do projeto de lei.*

Essa disposição encontra-se em plena harmonia com o artigo 166, *caput* e parágrafo 3º, incisos I a III, da Carta Magna:

*Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.*

*(...)*

***§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:***

*I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;*

***II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:***

- a) dotações para pessoal e seus encargos;*
- b) serviço da dívida;*
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou*

*III - sejam relacionadas:*

- a) com a correção de erros ou omissões; ou*
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.*

Com tais aportes, voltando às especificidades do caso *sub judice*, observa-se que o ato normativo impugnado modificou o Plano Plurianual do Município de Pinheiro Machado, inserindo e majorando dotações orçamentárias à revelia do regramento constitucional em regência. A Câmara de Vereadores, por meio da



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

Emenda Aditiva n.º 0001/2025, instituiu nova ação no Programa 0027 - Assistência Social Geral, com impacto financeiro de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais). Outrossim, por intermédio da Emenda Modificativa n.º 0003/2025, acresceu R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ao Programa “Promoção do Comércio”.

Ocorre que as referidas alterações parlamentares majoraram as despesas do plano sem observar a exigência de indicação de fonte de custeio alicerçada, exclusivamente, na prévia anulação de despesas. A mera alusão genérica a recursos provenientes de financiamento de terceiros não se reveste de idoneidade para cancelar o acréscimo de dotação, porquanto encerra receita incerta e hipotética, subvertendo a lógica do planejamento fiscal pátrio.

Nesse contexto, ao criar e ampliar ações governamentais desprovidas de lastro financeiro real e sem a correspondente compensação orçamentária, a Casa Legislativa ensejou indevido desequilíbrio no planejamento do Poder Executivo Municipal, autorizando despesas amparadas em projeções financeiras fictícias, o que acarreta violação às normas constitucionais de referência alhures transcritas.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, ao julgar caso análogo, sufragou posição em linha com a ora sustentada. Colaciona-se:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -  
EMENDA MODIFICATIVA Nº 2 DOS ANEXOS II E III DO  
PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE MONTE ALTO***



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

***QUE IMPÔS O INCREMENTO DE VALORES INICIALMENTE PREVISTOS PARA DETERMINADAS SECRETARIAS MUNICIPAIS, SEM A INDICAÇÃO IDÔNEA DOS RECURSOS NECESSÁRIOS - ALTERAÇÃO QUE EXTRAPOLA OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER DE EMENDAR PROJETOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 175, § 1º, ITEM 2, DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE***. "O poder de emenda não é ilimitado, sendo defeso à Poder Legislativo incluir modificação a projeto de lei de iniciativa do Prefeito em desacordo com o texto constitucional". (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 21860134420218260000 São Paulo, Relator.: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 09/02/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 10/02/2022)

Igualmente, imperativo reconhecer que a Câmara Municipal de Pinheiro Machado desbordou dos estritos limites constitucionais do poder de emenda, vulnerando a autonomia orçamentária da Administração.

Ao imiscuir-se no planejamento financeiro do Município, criando despesas alicerçadas em receitas irreais e rejeitando o veto motivado do Chefe do Poder Executivo, o Parlamento local substituiu o administrador público na alocação de recursos.

A imposição de gastos sem o correspondente lastro financeiro real engessa o planejamento fiscal e obriga o Executivo a arcar com escolhas políticas do Legislativo em detrimento de suas próprias prioridades administrativas, em desrespeito aos princípios



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

da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:

*Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Destarte, é caso de procedência do pedido veiculado na exordial.

**5. Pelo exposto, manifesta-se a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pelo acolhimento da preliminar, determinando-se a intimação do proponente para a regularização da representação processual e, no mérito, pela procedência da ação, nos termos antes alinhavados.

Porto Alegre, 1 de abril de 2026.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>1</sup>.

PC

---

<sup>1</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ  
SUBJUR N.º 630/2026