



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. Artigo 120-A, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento. Fixação de teto em 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais impositivas. 1. Preliminar. Irregularidade na representação processual. Necessidade de juntada de instrumento de mandato que contemple poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, pena de extinção do feito sem julgamento do mérito. 2. Mérito. Ocorrência de vício material. Violação aos princípios da simetria federativa e da separação de poderes. O teto global de 2% da RCL, previsto no art. 166, § 9º, da Constituição Federal, foi concebido para o Congresso Nacional, estrutura



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

eminente bicameral. Casas Legislativas unicamerais que devem observar estritamente o limite de 1,55%, equivalente à cota da Câmara dos Deputados. Precedente cautelar do STF na ADI nº 7.869/PB. PARECER PELA PELA INTIMAÇÃO DA ENTIDADE PROPONENTE PARA REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

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



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

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 aproximadamente 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, 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



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

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 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 informações que entendesse necessárias, bem como vista ao Procurador-Geral de Justiça, para que se manifestasse 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, destacando que a norma foi editada com 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



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

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).

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 que se aguardasse a orientação definitiva do



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

Supremo Tribunal Federal sobre o parâmetro de simetria (Evento 27).

Por fim, o Excelentíssimo Desembargador-Relator indeferiu o pedido de sobrestamento, determinando nova vista ao Ministério Público para manifestação específica e fundamentada sobre o pleito de tutela de urgência (Evento 29).

Em nova vista, o Ministério Público exarou parecer manifestando-se pelo deferimento do pedido de tutela de urgência, assim ementado (Evento 33):

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

O pedido liminar foi deferido (Evento 35). Contra essa decisão, a Câmara de Vereadores de Sant'Ana do Livramento opôs embargos de declaração (Evento 46). O Município de Sant'Ana do Livramento contrarrazoou (Evento 55).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual. Em sede preliminar, arguiu vício na representação processual, consubstanciado na ausência de instrumento de



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

pgj@mprs.mp.br

procuração com outorga de poderes específicos para impugnar o ato normativo atacado, em inobservância ao artigo 3º, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999 e à jurisprudência consolidada, requerendo a intimação da proponente para sanar a irregularidade e, em caso de inércia, a extinção do feito sem resolução do mérito. No mérito, postulou a manutenção da lei questionada, asseverando que a sua higidez se impõe por força do princípio da presunção de constitucionalidade das normas, derivado dos preceitos de independência, harmonia e separação dos poderes estatais consagrados no artigo 2º da Constituição Federal (Evento 57).

A Câmara Municipal de Vereadores de Sant'Ana do Livramento, devidamente notificada, prestou informações defendendo a constitucionalidade da norma impugnada, ressaltando, de antemão, que a manifestação se dá sem prejuízo da apreciação dos embargos de declaração anteriormente opostos. No mérito, sustentou que a fixação do patamar de 2% para as emendas impositivas insere-se na competência legislativa e na autonomia político-administrativa do Município, não configurando usurpação das prerrogativas do Poder Executivo, tão pouco vulneração ao princípio da Separação dos Poderes, uma vez que a eficácia das emendas permanece adstrita ao regime jurídico-financeiro e às metas fiscais. Argumentou que a normatização local atua como técnica de racionalização da despesa para o atendimento de demandas territorializadas e encontra amparo na evolução do paradigma constitucional federal, revestindo-se de presunção de constitucionalidade. Aduziu, ainda, que a intervenção judicial, no



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

curso da execução orçamentária de 2026, gera *periculum in mora* inverso, asseverando que a interrupção abrupta dos fluxos financeiros acarreta descontinuidade de serviços públicos essenciais e viola a proteção da confiança legítima de entidades parceiras e de terceiros de boa-fé. Asseverou que o incremento nominal dos valores destinados às emendas constitui mera decorrência reflexa da expansão vegetativa da receita orçamentária municipal. Subsidiariamente, em caso de procedência, postulou que a fixação do limite de 1,55% da Receita Corrente Líquida seja aplicada tão somente a partir do ano de 2027. Ao final, requereu a modulação dos efeitos da decisão, com fulcro no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999 e nas diretrizes da LINDB, para que a declaração de inconstitucionalidade não alcance a Lei Orçamentária Anual de 2026, projetando eficácia apenas para o ciclo orçamentário subsequente, a fim de assegurar a transição ordenada e a estabilidade administrativa (Evento 58).

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*



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

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

Com efeito, observa-se que não consta nos autos procuração com poderes específicos para propor ação direta de inconstitucionalidade, com referência ao objeto de controle (ou seja, para **impugnação do art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento**).

De tal sorte, imprescindível que o proponente seja intimado para acostar instrumento procuratório, que deve, obrigatoriamente, se referir ao ato normativo correto e à finalidade específica de propor a presente ação direta de inconstitucionalidade, 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



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

contra projeto de lei por esta via. AÇÃO 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) – grifou-se.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO. VÍCIO NÃO SANADO. AUSÊNCIA DE INSTRUMENTO DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO, COM INDICAÇÃO DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. NÃO TENDO O PREFEITO PROPONENTE DA LIDE PROMOVIDO A REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL NO PRAZO A ELE CONCEDIDO, IMPÕE-SE A EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085608792, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 28-02-2023)

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

4. No mérito, a controvérsia reside na constitucionalidade do § 1º do art. 120-A da Lei Orgânica de Sant'Ana do Livramento, que fixa em 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) o limite para emendas parlamentares individuais impositivas.

Não obstante a tese defensiva da Câmara Municipal de que tal patamar se insere na autonomia municipal, é imperativo reconhecer que a disciplina do processo legislativo orçamentário, por



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

envolver normas de finanças públicas e repartição de competências entre os Poderes, constitui matéria de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, por força dos artigos 1º e 8º, *caput* da Constituição Estadual, *in verbis*:

*Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, **proclama e adota**, nos limites de sua autonomia e competência, os **princípios fundamentais** e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e **reconhecidos pela Constituição Federal** a todas as pessoas no âmbito de seu território.*

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

Cuida-se de compreensão respaldada pela jurisprudência do Pretório Excelso:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 151, § 12, da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. Emenda parlamentar impositiva. Vedação do cômputo de “restos a pagar” para o cumprimento da execução orçamentária e financeira obrigatória dos programas de trabalho incluídos no âmbito daquela unidade federativa . Inconstitucionalidade. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II, § 1º, da CF/88). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/88). Emendas Constitucionais nºs 86/15 e 100/19 e Lei Federal nº 4.320/64. Reprodução obrigatória . Princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. 1 . A Constituição Federal determina que



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

pgj@mprs.mp.br

*é da União a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II), reservando aos estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, de forma a adicionar situações específicas que somente podem ser observadas no âmbito local. Ademais, as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, sobre gestão financeira e sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (como as emendas parlamentares impositivas) estão reservadas a lei complementar federal (arts. 163 e 165 da CF) . 2. A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, originária da “PEC do Orçamento Impositivo”, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas, tendo por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, da CF). 3. O constituinte sergipano, no intuito de garantir a execução total do orçamento impositivo no mesmo exercício financeiro da respectiva lei orçamentária, inovou ao impedir que se considere o cômputo de qualquer percentual de despesas inscritas em restos a pagar, para fins do cumprimento da execução orçamentária e financeira no âmbito do Estado de Sergipe (§ 12 do art. 151 da CE). In casu, ao atribuir às referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência suplementar legislativa. 4. **O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados.** Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. Precedentes . 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. (STF - ADI: 7060 SE, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 03/07/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-08-2023 PUBLIC 03-08-2023)*



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

O modelo federal instituído pela Emenda Constitucional nº 126/2022 previu, de fato, o teto global de 2% da RCL para emendas individuais. Todavia, tal percentual foi concebido para o Congresso Nacional, estrutura eminentemente bicameral, sendo expressamente repartido entre a Câmara dos Deputados (1,55%) e o Senado Federal (0,45%), nos termos do art. 166, § 9º-A, da Constituição Federal¹.

Nessa toada, a transposição literal do índice de 2% para uma Casa Legislativa unicameral - caso da Câmara de Vereadores - desnatura o parâmetro de simetria. Como bem assentado pelo Ministro Alexandre de Moraes, em decisão cautelar proferida no dia 22 de setembro de 2025, na ADI nº 7.869/PB, a equivalência funcional das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais dá-se com a Câmara dos Deputados, órgão de representação popular, e não com o somatório das duas casas do Legislativo Federal².

Esse entendimento, firmado em sede cautelar pelo Supremo Tribunal Federal, já encontrou eco no plano do mérito em tribunal estadual, em caso factualmente idêntico ao ora examinado.

¹ 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.

(...)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022). (Vide ADI 7697)

² 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 (...). (Processo ADI 7869 MC, Relator(a):



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

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, por unanimidade, julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Tangará da Serra/MT contra emenda à lei orgânica municipal que fixara, nos mesmos termos da norma aqui impugnada, o limite de 2% da RCL. A ementa está assim colacionada:

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. ORÇAMENTO IMPOSITIVO . EMENDAS INDIVIDUAIS. LIMITE PERCENTUAL DA RCL (1,55%). PRINCÍPIO DA SIMETRIA NÃO OBSERVADO PELO ENTE MUNICIPAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL . IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. PRETENDIDA MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA DA NORMA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA COM EFEITOS EX TUNC. PROCEDÊNCIA .
I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Tangará da Serra/MT em virtude da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 91/2025, que alterou o parágrafo único do art. 235-A para fixar que emendas parlamentares individuais ao LOA serão aprovadas até 2% da RCL do exercício anterior, com metade destinada a ações e serviços públicos de saúde . 2. O requerente alegou: (i) violação ao princípio da simetria, por adoção do teto global de 2% do Congresso Nacional, quando, para legislativos unicamerais, o parâmetro seria 1,55%; (ii) ofensa à separação dos poderes, por redução da discricionariedade orçamentária mínima do Executivo; (iii) afronta à LRF, por ausência de estimativa de impacto e de fonte de custeio. 3. Medida cautelar deferida e referendada, à unanimidade, pelo Órgão Especial, suspendendo a eficácia da norma impugnada até o julgamento (efeitos ex nunc) . A Câmara Municipal apresentou informações e defendeu a constitucionalidade; em pedido subsidiário, pediu interpretação conforme para fixar o limite em 1,55%. A Procuradoria de Justiça opinou pela

“ALEXANDRE DE MORAES”, dec. monocrática, julgado em 22-09-2025, “dados da publicação”.)



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

pgj@mprs.mp.br

procedência integral. II. Questão em discussão 4 . A questão controvertida consiste em verificar: (i) se município com Poder Legislativo unicameral pode fixar em 2% da RCL o limite de emendas individuais impositivas ao orçamento; (ii) se a norma usurpa competência da União em direito financeiro e invade atribuições do Executivo na condução do planejamento orçamentário; (iii) se a majoração do percentual depende de estimativa de impacto e indicação de fonte de custeio; (iv) se há violação à separação dos poderes; (v) se é cabível interpretação conforme para reduzir o percentual. III. Razões de decidir 5. O art . 166, §§ 9º e 9º-A, da CF estabelece limite global de 2% da RCL para emendas individuais no processo orçamentário federal, com repartição interna de 1,55% para Deputados e 0,45% para Senadores, o que decorre da arquitetura bicameral do Congresso Nacional. 6. Em entes legislativos unicamerais, a simetria não autoriza a transposição do teto global de 2%, mas exige correspondência com o órgão federal equivalente, adotando-se o parâmetro da Câmara dos Deputados (1,55%), sob pena de conferir a vereadores poder de emenda superior ao de deputados federais. 7. Precedentes do STF reconhecem a inadequação do percentual de 2% para entes unicamerais: ADI 7869/PB e ADI 7807/MT. 8. A autonomia municipal não é absoluta e encontra limites nas normas constitucionais de reprodução obrigatória e nas normas gerais de direito financeiro, sendo vedada a ampliação do espaço de emendas impositivas em desacordo com a simetria e com os parâmetros constitucionais (CF, arts. 22, II, e 24, I) . 9. A majoração do percentual de 1,55% para 2% produz efeitos financeiros diretos, por ampliar a fração do orçamento de execução obrigatória, reduz a margem de gestão do Executivo e vincula programações definidas pelo Legislativo, o que impõe a responsabilidade fiscal. 10. A Emenda nº 91/2025 foi aprovada sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro e sem indicação de fonte de custeio, em afronta aos arts . 15 e 16 da LC 101/2000, sendo incabível postergar essa avaliação para a fase de tramitação da LOA. 11. Inviável a técnica da interpretação conforme, pois a norma impugnada não comporta múltiplos sentidos: fixa, de forma unívoca, o limite de 2%, e a redução para 1,55% implicaria alteração do conteúdo normativo, vedada ao Judiciário. IV . Dispositivo e tese 12. Pedido procedente, declarada a inconstitucionalidade, com eficácia ex tunc, da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 91/2025, confirmando-se integralmente a cautelar. Tese de julgamento: “É inconstitucional emenda à lei orgânica



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

pgj@mprs.mp.br

municipal que fixa em 2% da RCL o limite de emendas parlamentares individuais impositivas, por violar a simetria aplicável a legislativos unicamerais, reduzir indevidamente a discricionariedade orçamentária do Executivo e descumprir as exigências de responsabilidade fiscal”.

Dispositivos relevantes citados: CF, arts . 2º, 22, II, 24, I, 166, §§ 9º e 9º-A; CE/MT, art. 190; LC 101/2000, arts. 15 e 16; Lei 9.868/1999, art . 27. Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 7869/PB. (TJ-MT - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 10340447420258110000, Relator.: CLARICE CLAUDINO DA SILVA, Data de Julgamento: 12/03/2026, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/03/2026)

Como se vê, não se trata de orientação interpretativa facultativa, passível de flexibilização pelo legislador local. Na esteira do que assentou o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso no julgado supraespecificado, *a fixação do percentual de 1,55% como limite para emendas parlamentares individuais em estruturas legislativas unicamerais não é mera sugestão, ou orientação facultativa. De acordo com a Corte Suprema, decorre da própria arquitetura institucional prevista no art. 166 da Constituição Federal, que constitui norma de reprodução obrigatória.*

Permitir que o legislador local se aproprie da cota integral reservada ao Congresso Nacional criaria uma “assimetria às avessas”, conferindo ao parlamentar municipal um poder de manejo orçamentário superior ao do próprio Deputado Federal, em evidente prejuízo à margem de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na gestão das políticas públicas.



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

Dessa forma, a norma padece de
inconstitucionalidade material.

5. Pelo exposto, manifesta-se a
**SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA
ASSUNTOS JURÍDICOS:** a) **preliminarmente**, pela intimação do
proponente para regularização da representação processual, mediante
juntada de novo instrumento procuratório que contenha referência
específica à finalidade de ajuizar ação direta de inconstitucionalidade
e ao art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do
Livramento, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de extinção do
feito sem resolução de mérito; e b) **no mérito**, pela procedência do
pedido, nos termos supraexpostos.

Porto Alegre, 7 de abril 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