



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

**PROCESSO Nº 70085788149 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE CRISTAL DO SUL

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CRISTAL DO  
SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NEY WIEDEMANN NETO**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Cristal do Sul. Lei Municipal nº 2.433/2023. Autoriza o Poder Executivo a abrir crédito suplementar no orçamento vigente. Alterações promovidas no projeto originário, de iniciativa do Prefeito Municipal, pela Emenda Modificativa ao Projeto de Lei nº 77/2023, de iniciativa parlamentar. Emenda parlamentar que promoveu alteração substancial no projeto original, remanejando, totalmente, dotações orçamentárias da Administração, inviabilizando o planejamento do Poder Executivo e desvirtuando o escopo do projeto original. Ofensa aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II e VII, da Constituição Estadual. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO MUNICIPAL DE CRISTAL DO SUL**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º da Emenda Modificativa ao Projeto de Lei n.º 077/2023, que autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir crédito suplementar no orçamento vigente e dá outras providências, por ofensa aos artigos 5º, 8º, *caput*, 10, 82, inciso XI, e 152, parágrafo 3º, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a Câmara de Vereadores, ao aprovar a Emenda Modificativa ao Projeto de Lei n.º 077/2023 do Poder Executivo, alterando despesas e modificando a classificação orçamentária constante na proposição original, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo, criando obrigações e consequentes desembolsos financeiros, maculando de inconstitucionalidade a norma daí resultante. Igualmente, ofendeu a independência e harmonia entre os Poderes, ultrapassando os poderes de correção de erros ou omissões e os dispositivos do texto do projeto, bem como desrespeitou a temática abordada. Sustentou, assim, a inconstitucionalidade formal e material da Emenda, postulando, liminarmente, a suspensão dos seus efeitos e, no mérito, a procedência do pedido (fls. 04/18 e documentos de fls. 19/34).

O pleito liminar foi deferido (fls. 40/6).



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

A Câmara de Vereadores de Cristal do Sul, notificada (página 64), deixou transcorrer *in albis* o prazo para prestar informações (certidão de fl. 72).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 70/1).

É o relatório.

2. De plano, impositivo assentar que a petição inicial padece de imprecisão técnica, na forma do artigo 3º, inciso I<sup>1</sup>, da Lei Federal nº 9.868/1999, pois direciona o pedido de declaração de inconstitucionalidade contra a Emenda Modificativa ao Projeto de Lei nº 077/2023 e, não, à Lei Municipal nº 2.433, de 22 de agosto de 2023, que *autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir crédito suplementar no orçamento vigente e dá outras providências* (fl. 33), que é o texto legal resultante da aprovação da Emenda Modificativa questionada, ato normativo que é o verdadeiro alvo do pedido deduzido na peça vestibular, o qual tem a seguinte dicção:

---

<sup>1</sup> Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.



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

*LEI MUNICIPAL Nº 2.433/2023*

***AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A ABRIR CRÉDITO SUPLEMENTAR, NO ORÇAMENTO VIGENTE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.***

*Otelmo Reis Da Silva, Prefeito Municipal de Cristal do Sul, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pela **Lei Orgânica** Municipal, sanciona e promulga a seguinte LEI;*

**Art. 1º** *Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a abrir Crédito Suplementar no orçamento vigente, no valor de até R\$ 1.110.000,00 (um milhão, cento e dez mil reais), nas seguintes classificações orçamentárias;*  
*04.001 - Secretaria Municipal da Agricultura*

<b>AÇÃO - 2007</b>	<b>Programa Desenvolvimento na produção Animal</b>	
333903200000000	Material, Serviço de Distribuição Gratuita	R\$ 300.000,00

<b>AÇÃO - 1006</b>	<b>Aquisição de Equipamentos para a Patrulha Agrícola</b>	
344905200000000	Equip. Mat. Permanente	R\$ 810.000,00

**Art. 2º** *Servirá de suporte para a cobertura deste crédito adicional, objeto do art. 1º da Presente Lei, o Excesso de Arrecadação apurado até o mês de abril de 2023, conforme planilha demonstrativa de valores em anexo.*

**Art. 3º** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

**GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE CRISTAL DO SUL-RS, aos 22 dias do mês de agosto de 2023.**



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

*Otelmo Reis Da Silva*  
*Prefeito Municipal*

Esta inconsistência, todavia, não é suficiente para inviabilizar o conhecimento do pedido, como já assentado por esta Corte Constitucional:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 7.803/2021. MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDA PARLAMENTAR. INCOMPATIBILIDADE COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E COM O PLANO PLURIANUAL. ANULAÇÃO DE DESPESAS. DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS. SERVIÇO DA DÍVIDA. RECEITA ORIUNDA DE CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. 1. Art. 3º da Lei nº 7.803/2021, do Município de Sant'Ana do Livramento, com redação dada por Emenda Parlamentar Modificativa. Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2022. Emenda Parlamentar que impôs a transferência de R\$ 2.470.000,00 do Poder Executivo para o Poder Legislativo. 2. Preliminar de inépcia da petição inicial rejeitada. Embora a proponente faça menção expressa à declaração de inconstitucionalidade da Emenda, os pedidos devem ser interpretados de forma sistêmica, levando em consideração todo conjunto da petição inicial, conforme leciona o art. 322, §2º, do CPC. É possível chegar à conclusão de que a proponente almeja a declaração de inconstitucionalidade da redação que a Emenda Modificativa deu para o dispositivo legal. Não há qualquer empecilho à apreciação judicial do pedido. 3. Possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade sobre a redação que a Emenda Modificativa deu ao dispositivo de Lei. Precedente desta Corte. 4. A apresentação de emendas parlamentares a projeto de lei orçamentária anual está condicionada a uma série de requisitos constitucionais, dentre eles: 1) compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de*



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

*diretrizes orçamentárias, 2) indicar os recursos necessários, provenientes de anulação de despesa, exceto: 2.1) despesa com pessoal e seus encargos, e 2.2) serviço da dívida. 5. Demonstrado que o planejamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias é no sentido de direcionar à Câmara Municipal de Vereadores, no ano de 2022, o montante de R\$10.347.929,00 (fl. 648). O aumento dessa quantia em mais de 2 milhões de reais, às custas de verbas que anteriormente eram destinadas ao Poder Executivo representa desconformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A mesma conclusão pode ser extraída do Programa de Gestão do Plano Plurianual 2022/2025 (fl. 999). Impõe-se a declaração de inconstitucionalidade de toda a transferência, ante a afronta ao art. 152, §3º, I, da CE/89, e ao art. 166, §3º, I, da CF/88. 6. Desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes Estruturais (art. 10 da CE/89). 7. O dispositivo atacado também padece de inconstitucionalidade por ter origem em Emenda cujos recursos indicados para custeio são, em parte, provenientes da anulação de despesa com pessoal e serviço da dívida (fls. 489/498), o que é expressamente vedado pelos arts. 166, §3º, II, “a” e “b”, da CF/88, e 152, §3º, II, “a” e “b”, da CE/89. 8. A Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) é tributo vinculado. A receita oriunda de sua cobrança não pode ser utilizada para despesas outras que não o financiamento do serviço correspondente. Inviável destinação de recursos para financiar as atividades da Câmara de Vereadores. Afronta ao art. 149-A da CF/88. 9. Declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 7.803/2021, do Município de Sant’Ana do Livramento, no ponto em que teve sua redação alterada pela Emenda Parlamentar Modificativa nº 61, devendo vigorar sem a previsão de transferência de R\$ 2.470.000,00 do Poder Executivo para o Poder Legislativo, tendo em vista a violação dos arts. 10, e 152, §3º, I e II, “a” e “b”, da CE/89, e dos arts. 149-A, e 166, §3º, I e II, “a” e “b”, da CF/88. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085564698, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 14-10-2022)*



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

Lançado este registro, passa-se ao exame da questão de fundo.

**3.** O Poder Executivo de Cristal do Sul, tendo em vista o excesso de arrecadação apurado até o mês de abril de 2023, encaminhou à Câmara Municipal de Vereadores o Projeto de Lei n.º 077/2023 (fls. 26/8), que, em seu artigo 1º, conferia autorização ao Poder Executivo para abrir crédito suplementar no orçamento vigente, no valor de R\$ 1.100.000,00, nas seguintes classificações orçamentárias:

**04.001 – Secretaria Municipal da Agricultura**

Ação 2007 – Programa Desenvolvimento na Produção Animal

Material, Serviço de Distribuição – R\$ 450.000,00

**05.001 – Secretaria Municipal da Fazenda**

Ação 1003 – Invest. Em Áreas e Pavilhões para Instalações de Empresas

Obras e Instalações – R\$ 200.000,00

Ação 1004 – Incentivo à Geração de Emprego e Renda

Outros Serv. Terc. Pes. Jurídica – R\$ 150.000,00



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

**06.004 – Secretaria Municipal da Educação,  
Cultura e Desporte**

Ação 2059 – Manutenção das Atividades Esportivas

Outros Serv. Terc. Pes. Jurídica – F\$ 35.000,00

Ação 2057 – Manutenção das Atividades Culturais

Venc. Vantagens Fixa de Servidores – R\$ 22.000,00

Obrigações Patronais – R\$ 3.000,00

**07.001 – Secretaria Municipal de Obras**

Ação 2063 – Manutenção de Vias Públicas

Outros Serv. Terc. Pes. Jurídica – R\$ 250.000,00

O Parlamento Municipal, entretanto, durante a tramitação da proposição, entendendo que os recursos deveriam ser destinados, na sua totalidade – R\$ 1.100.000,00 –, à Secretaria Municipal da Agricultura, *justamente para suprir a necessidade da aquisição da Escavadeira Hidráulica para desenvolver suas atividades para os agricultores do município, e, ainda, atender serviços de máquinas e distribuição de lonas para pocilgas de suínos, algo extremamente importante para o setor rural*, apresentou e aprovou Emenda Modificativa ao Projeto de Lei nº 077/2023 (fls. 29/31), dando nova redação ao artigo 1º do projeto, passando os recursos disponibilizados – R\$ 1.100.000,00 – a terem a seguinte classificação orçamentária:



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

**004.001 – Secretaria Municipal da Agricultura**

Ação 2007 – Programa Desenvolvimento na  
Produção Animal

Material, Serviço de Distribuição Gratuita – R\$  
300.000,00

Ação 1006 – Aquisição de Equipamentos para a  
Patrulha Agrícola

Equipamentos e Material Permanente – R\$  
810.000,00

A Câmara de Vereadores de Cristal do Sul, assim, embora não tenha alterado, numericamente, o montante dos recursos indicados pelo Poder Executivo no projeto de lei, promoveu alteração substancial de sua classificação orçamentária e em sua destinação, interferindo, diretamente, na gestão administrativa municipal, retirando recursos das áreas entendidas como prioritárias pelo Executivo e alocando-os em outra.

Como é cediço, um dos princípios constitucionais basilares e de observância obrigatória nos três níveis da Federação, sempre presente nas Constituições Republicanas, é o da independência e harmonia entre os Poderes Estatais, expressamente



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

contemplado no artigo 2º da Carta Magna<sup>2</sup> e reproduzido, em nível local, no seu aspecto mandamental mais genérico, no artigo 10 da Constituição Estadual<sup>3</sup>.

Neste contexto, os Estados-Membros e, também, os Municípios, estão adstritos à sua observância no exercício de cada uma de suas competências, tendo a Carta Constitucional do Estado do Rio Grande do Sul assim assentado:

*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.***

(...).

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

---

<sup>2</sup> São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>3</sup> São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

E, na seara do processo de produção normativa, a Constituição Federal, em matérias entendidas como mais sensíveis a este princípio, restringiu a amplitude de legitimados para a iniciativa de leis, reservando esta iniciativa a determinadas autoridades ou Instituições, como ocorre com o Chefe do Poder Executivo, na forma do artigo 61, parágrafo 1º, da Carta Federal e do artigo 60 da Carta Estadual, *in verbis*:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

*II - disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*

*d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84,*



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

VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

*f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*

*§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.*

**Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:**

*I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)*

**II - disponham sobre:**

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;*
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

Destarte, eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Dita divisão de competência, quanto à iniciativa legislativa, não raro gera discussões no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares.



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

Neste aspecto, o Supremo Tribunal Federal, há muito, entendia inadmissível qualquer emenda, cuidando-se esta restrição de corolário lógico da reserva de iniciativa, ou seja, onde faltasse ao Poder Legislativo a iniciativa, faltar-lhe-ia, também, a legitimidade para emendar<sup>4</sup>.

No entanto, atualmente, o entendimento no sentido da total vedação de modificações originadas de iniciativa do Poder Legislativo encontra-se mitigado, sendo admitida, em casos específicos, a sua participação, por meio de emendas.

Representativo deste posicionamento, o seguinte precedente da Corte Constitucional Federal:

*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 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. (ADI 3655, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno,*

---

<sup>4</sup> STF RDA 28/51; 42/240; 47/238 e TASP RT 274/748.



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

julgado em 03-03-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070  
DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)

E, neste sentido, também, a lição de Hely Lopes  
Meirelles<sup>5</sup>:

(...).

*A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, que importem em aumento da despesa prevista, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matéria orçamentária. Todavia, mister se faz que tais emendas indiquem os recursos necessários à ampliação da despesa, admitindo-se, apenas, os recursos provenientes de anulação de despesa, excluídas as relativas às dotações para pessoal e seus encargos e aos serviços das dívidas. **Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do executivo.***

*A propósito escreveu Caio Tácito: 'Dentro do círculo da proposta do Executivo poder-se-á exercer o direito de emenda, inclusive para suprir as omissões ou deficiências verificadas no curso da elaboração legislativa. O que repugna ao espírito da regra constitucional é a aceitação de que, vencido o obstáculo inicial da proposta do Governo, possa o Legislativo modificá-la com absoluta liberdade de criação, transmudando-lhe o alcance e a substância para estabelecer situações que, explícita ou implicitamente, não se continham na iniciativa governamental.'*

---

<sup>5</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. 8.ed., p. 531, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro e Célia Marisa Prendes.



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

*A Constituição de 1988 estabeleceu um saudável equilíbrio entre o direito de oferecer emendas e as restrições necessárias à manutenção da prerrogativa do Executivo (cf. seus arts. 63 e 166, §§ 3º e 4º).  
(...).*

Logo, as emendas legislativas não podem desvirtuar por completo os projetos de lei de iniciativa do Executivo, de modo a tornar inócua a prerrogativa de iniciativa reservada que lhe foi conferida pelo constituinte, dando-os, de maneira desviada, finalidade contrária àquela que serviu de lastro para a proposição legislativa.

Afinal, uma das competências conferidas ao Chefe do Executivo - e para a qual foi eleito pela comunidade -, é orientar a ação governamental, estabelecer políticas públicas, fixar prioridades de ação, investimento e gastos do Poder Público, gerindo os recursos públicos em prol da sociedade local.

Em outras palavras, em matéria de iniciativa privativa ou reservada, devem prevalecer, em linhas gerais e dentro do razoável, as escolhas do Chefe do Poder Executivo, que tem legitimidade democrática para optar pelos caminhos, dentre os disponíveis, que pretende para impulsionar o desenvolvimento financeiro e social do ente federado que governa.

Não há dúvidas de que a contribuição dos Edis é sempre muito bem-vinda, mas dentro dos limites a eles conferidos pelas Cartas Constitucionais.



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

No caso em tela, a Emenda Modificativa aprovada, embora não tenha, nominalmente, aumentado despesas – R\$ 1.100.000,00 – acabou por interferir, de modo muito direto e substancial, na administração de recursos arrecadados pelo Poder Executivo, retirando do Prefeito Municipal seu poder de decisão sobre onde estes recursos, oriundos do excesso de arrecadação, seriam mais necessários e melhor alocados.

Note-se que estes R\$ 1.100.000,00 estavam distribuídos, pelo Executivo, entre 04 Secretarias Municipais (Agricultura, Fazenda, Educação, Cultura e Desporte e Obras), sendo todo o montante destinado, pelo Poder Legislativo, à Secretaria Municipal da Agricultura, especificamente para o Programa de Desenvolvimento na Produção Animal e Aquisição de Equipamentos para a Patrulha Agrícola, interferindo o Parlamento, assim, na gestão administrativa e financeira do Município – atribuição que incumbe ao Prefeito Municipal –, aumentando despesas nesta área específica e retirando recursos que estavam destinados a atender despesas em outros órgãos municipais, desvirtuando o escopo do projeto do Executivo, em clara ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Nesta toada, precedente desta egrégia Corte de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.787/2021, DO MUNICÍPIO DE*



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

*CACHOEIRINHA/RS. EMENDA PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I. Lei Municipal nº 4.787, de 21 de dezembro de 2021, do Município de Cachoeirinha, que “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Cachoeirinha para o exercício financeiro de 2022.”. II. O Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de emendas parlamentares a projetos de lei de matéria que demanda iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que haja pertinência temática e que não haja aumento de despesa. III. A pertinência temática também demanda que inexista alteração substancial que desvirtue totalmente a intenção da proposta legislativa. Precedente deste Órgão Especial. IV. O Poder Legislativo Municipal, ao dispor sobre o orçamento anual do Município, acaba por ofender o Princípio da Harmonia e Separação dos Poderes e as atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo Municipal. V. Reconhecimento da inconstitucionalidade das emendas 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, e 14 da Lei Municipal nº 4.787/2021, em virtude da ocorrência de alterações substanciais no texto inicial, atinente ao arbitramento das despesas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085570539, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 15-07-2022)*

Inequívoca, assim, a inconstitucionalidade da norma legal resultante da aprovação da Emenda Modificativa aprovada.

A Câmara de Vereadores de Cristal do Sul, invadindo a esfera gerencial, e contrariando a escolha política e administrativa que é própria do Prefeito Municipal, escolheu, *sponte sua*, estabelecer que apenas um setor (Secretaria da Agricultura) seria merecedor de investimento, jogando por terra o planejamento



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

administrativo e financeiro do Poder Executivo, concentrando todos os recursos em um único segmento específico.

E é neste ponto, e não na apresentação de emenda por si só, que reside a inconstitucionalidade da norma questionada, pois positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 10 Constituição Estadual<sup>6</sup>, desbordando da temática do projeto originário e, embora não nominalmente, promove aumento de despesa para o Executivo, que terá que investir recursos destinados a outras áreas para uma rubrica não prevista, deixando a descoberto as despesas que tinham sido incluídas no seu planejamento administrativo.

Este entendimento, de resto, não destoia da jurisprudência deste egrégio Órgão Especial, como se verifica pelo precedente recente que ora se traz à colação:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VALE-REFEIÇÃO. SERVIDORES MUNICIPAIS. INICIATIVA PRIVATIVA. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei que fixa o valor do vale-refeição dos servidores públicos municipais é de iniciativa legislativa privativa do Prefeito. Arts. 8º e 60, II, alíneas “a” e “b”, da Constituição Estadual. A emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa privativa do Executivo (I) não pode gerar aumento de despesa e (II) deve possuir pertinência temática. Jurisprudência do STF. Hipótese em que a alteração*

---

<sup>6</sup> Art. 10- São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

*promovida pela emenda parlamentar modificativa ultrapassa os limites constitucionais previstos, porquanto promoveu aumento de despesa não previsto na proposta original apresentada pela Prefeita.* Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085744779, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 26-05-2023).

Como corolário, a procedência do pedido é medida que se impõe.

**4. Pelo exposto, manifesta-se a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL em exercício pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade nos termos anteriormente delineados.**

Porto Alegre, 16 de novembro de 2023.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

VLS