



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

PROCESSO N.º 70085786390 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PANAMBI

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
PANAMBI**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS CINI
MARCHIONATTI**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Emenda à Lei Orgânica do Município de Panambi n.º 26, de 14 de agosto de 2023. Origem parlamentar. 1. Preliminar: Impossibilidade da utilização de Lei Orgânica Municipal como parâmetro de controle em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Caso concreto, nada obstante, em que foram apontados dispositivos constitucionais como violados. Viabilidade do processamento do feito. 2. Mérito: 2.1. Reprodução parcial do teor da atual redação do artigo 166 da Constituição Federal. Princípio da simetria. Ausência de vício de iniciativa e de afronta ao princípio da separação dos poderes. 2.2. Interstício mínimo de 10 dias que se aplica a estruturação originária da Lei Orgânica, e não a emendas.
PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Panambi**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da **Emenda à Lei Orgânica do Município de Panambi n.º 26, de 14 de agosto de 2023**, por afronta ao disposto nos artigos 1º, 18, 29 e 31, 63, inciso I, 166, §3º e 4º, incisos I, II, alíneas “a”, “b”, “c”, III, alíneas a e b, e §4º, todos da Constituição Federal, combinados com o artigo 8º da Constituição Estadual.

O proponente, após defender sua legitimidade para o ajuizamento da presente ação direta e a competência do Tribunal de Justiça para sua apreciação, argumentou, em suma, que o ato normativo impugnado se afigura formalmente inconstitucional, porquanto alterou a Lei Orgânica Municipal sem observância do interstício mínimo de 10 (dez) dias entre o 1º e 2º turno de votação, bem como disciplinou matéria relativa a direito financeiro e orçamentário, o que é proibido pelo Regimento Interno do Poder Legislativo de Panambi. Discorreu sobre os efeitos negativos da norma sobre o orçamento local. Apontou violação ao princípio da separação dos poderes. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado (fls. 06-27 e documentos das fls. 28-33).



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

O pedido liminar foi indeferido (fls. 47-57). Contra esta decisão foi interposto recurso de agravo (fl. 76)¹.

O Procurador-Geral do Estado, notificado, apresentou manifestação. Suscitou, em caráter preliminar, a inviabilidade da adoção da Lei Orgânica Municipal como parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade. No mérito, ofereceu a defesa da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 68-75).

A Câmara Municipal de Vereadores de Panambi, notificada, prestou informações. Argumentou que é competência exclusiva da Câmara Municipal emendar ou reformar a Lei Orgânica Municipal. Afirmou que o ato normativo questionado apenas adequou a Lei Orgânica Municipal aos termos da Emenda à Constituição Federal n.º 126, de 21 de dezembro de 2022, que alterou o § 9º do artigo 166 da Constituição Federal. Alegou que o processo legislativo observou os procedimentos regimentais vigentes, discorrendo acerca da tramitação do procedimento legislativo. Rechaçou os vícios de inconstitucionalidade apontados na inicial (fls. 84-88 e documentos das fls. 89-117).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

¹ O recurso encontra-se pendente de julgamento, consoante pesquisa junto ao sistema Themis.
SUBJUR N.º 1368/2023



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

2. Discute-se, no caso dos autos, a constitucionalidade da **Emenda à Lei Orgânica do Município de Panambi n.º 26/2023**, que possui o seguinte teor:

Emenda a Lei Orgânica N.º 26/2023 de 14 de agosto de 2023

Altera os §§ 9º, 11 e 15, do Art. 89, da Lei Orgânica Municipal. Autoria: Vereadores Antônio Pompeo - PSD, Marcelo Hartemink - PSB, Derli Franco - PDT e Claudio Dias - MDB.

(...)

Art. 1º O §9º, do art. 89, da Lei Orgânica do município de Panambi/RS, passará a vigor com a seguinte redação:

§9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Art. 2º O §11, do art. 89, da Lei Orgânica do município de Panambi/RS, passará a vigor com a seguinte redação:

§11 É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 3º O §15, do art. 89, da Lei Orgânica do município de Panambi/RS, passará a vigor com a seguinte redação:

§15 Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12, poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita



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

corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de zero vírgula cinco décimos por cento, para as programações das emendas de iniciativa de bancada.

Art. 4º Esta Emenda à Lei Orgânica Municipal entra em vigor na data de sua publicação.

3. O Procurador-Geral do Estado suscitou, em caráter preliminar, o não cabimento de ação com parâmetro em Lei Orgânica.

Conquanto assista razão ao Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado quando afirma ser inviável o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade tendo como parâmetro Lei Orgânica Municipal², calha destacar que, na espécie, impugna-se a constitucionalidade de emenda apresentada ao aludido ato normativo, sendo indicados como violados diversos dispositivos constitucionais. Em outras palavras, a emenda à lei orgânica é o objeto do controle de constitucionalidade, e não o parâmetro.

Assim, possível o processamento do feito.

² Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 61, I, L; 63, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. OFENSA AOS ARTS. 52, X, E 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. SUSPENSÃO DE LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL EM CONTROLE CONCENTRADO PELO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – Não cabe controle concentrado de constitucionalidade de leis ou ato normativos municipais contra a Lei Orgânica respectiva. Precedente. II - Não compete ao Poder Legislativo de qualquer das esferas federativas suspender a eficácia de ato como visto acima, foram reputados violados dispositivos constitucionais, de modo que se afigura possível o processamento do feito. Ato normativo declarado inconstitucional em controle concentrado de constitucionalidade. Precedente. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 5548 PE 4001615-09.2016.1.00.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 17/08/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/08/2021)



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

4. O proponente sustenta que a lei municipal impugnada é inconstitucional em virtude das seguintes razões: **a)** a *Emenda à Lei Orgânica questionada, com base no exposto, contraria frontalmente a Constituição Federal e, por conseguinte, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (art. 8º), porquanto, no caso, não foi observada a regra de interstício mínimo de 10 (dez) dias entre o 1º e o 2º Turno de votação; b)* a emenda em questão trata de matéria relativa a direito financeiro e orçamentário, o que é proibido pelo Regimento Interno do Poder Legislativo de Panambi; e **c)** *o conteúdo da emenda à lei orgânica local cujo conteúdo se pretende questionar (...) viola, frontalmente, o princípio da separação dos poderes, na medida em que não é razoável que se consolide disposição legal que surtirá nefastos efeitos financeiros negativos no Poder Executivo local, pois a CF/88 dispõe que Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (artigo 165, da CF/88.*

Examina-se, por partes.

4.1. Depreende-se que a Emenda à Lei Orgânica Municipal promovida pela Câmara Municipal de Panambi, a qual torna obrigatória a execução das emendas apresentadas pelas bancadas parlamentares ao orçamento municipal, que poderão corresponder a até 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, não desbordou dos limites constitucionais.



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

Na realidade, o que se verificou na norma objurgada foi a reprodução parcial do teor da atual redação do artigo 166 da Constituição Federal.

É bem de ver que a Emenda Constitucional n.º 126/2022, alterou o artigo 166 da Constituição Federal, detalhando a obrigatoriedade das emendas parlamentares individuais e de bancada de Estados ou do Distrito Federal.

O artigo 166 da Carta Política, com a alteração dada pela Emenda Constitucional n.º 126/2022, assim dispõe:

Constituição Federal:

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.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.



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

§ 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.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem



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

pgj@mprs.mp.br

despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 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)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) (Vide) (Vide)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos



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

pgj@mprs.mp.br

dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

I - (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

II - (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

III - (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

IV - (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 15. (Revogado) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independará da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos)



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

pgj@mprs.mp.br

por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

Como se vê, a norma questionada reprisa parcialmente o texto introduzido no artigo 166 da Carta Federal, no que tange à obrigatoriedade de execução financeira e orçamentária das emendas individuais.

Portanto, não há lugar para se cogitar de inconstitucionalidade, pois a Emenda à Lei Orgânica atendeu ao princípio da simetria, consagrado, em relação aos Municípios, no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual.



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

Não se fez nada mais do que assemelhar o modelo de execução orçamentária municipal ao novo modelo constitucional.

Evidentemente, a Emenda Constitucional pode vir a ser declarada total ou parcialmente em desconformidade com a Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal, por ofensa ao Poder Constituinte Originário, mas, até essa futura e incerta decisão, ela é plenamente dotada de eficácia, integra o texto da Carta Magna e, dessa forma, serve de moldura para a ordem jurídica nacional.

Assim, depreende-se da leitura dos dispositivos vergastados que a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária passa a ser considerada obrigatória, adaptando-se, dessa forma, às novas diretrizes constitucionais.

Nessa linha se encaminha o entendimento dessa Corte de Justiça, em precedentes que envolviam emendas a leis orgânicas municipais, de origem parlamentar, que tratam de casos assemelhados (emendas orçamentárias individuais):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PATRULHA. EMENDAS INDIVIDUAIS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL EM LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015. - Não há falar em irregularidade na representação do Prefeito, uma vez que este tem capacidade processual para propor ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 95, §2º, III, da Constituição Estadual. Preliminar de extinção rejeitada. - O Art. 93-A e seus parágrafos 1º, 2º e 3º da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio da Patrulha praticamente reproduz o disposto no art. 166 da Constituição Federal. -



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

pgj@mprs.mp.br

Não há inconstitucionalidade a ser declarada já que a Lei Orgânica discutida atendeu ao princípio da simetria, a teor do disposto no art. 8º, caput, da Constituição Estadual. - O parágrafo 4º do art. 93-A da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio da Patrulha viola o art. 22, I, da Constituição Federal e o enunciado da Súmula nº722 do STF, em razão de ser de competência privativa da União legislar sobre matéria penal, bem como definir os crimes de responsabilidade. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70067214627, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 01-08-2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 116-A DA LOMPA, 25 A 28 DA LDO/2020, 8º E 9º DA LOA/2020. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. AUTORIZAÇÃO DA CF/88. ART. 165, §9º, III, DA CF/88. INAPLICABILIDADE. AUTORIZAÇÃO DA CE/89. DESNECESSIDADE. INVASÃO DE INICIATIVA RESERVADA. NÃO VERIFICADA. POSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR. 1. As emendas parlamentares impositivas são instituto inserido pelas Emendas à CF/88 nº 86/2016, 100/2019 e 105/2019. No âmbito municipal, vêm sendo amplamente aceitas pela jurisprudência dos Tribunais de Justiça, inclusive pela desta Corte. 3. O art. 166-A, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º e 9º, da LOMPA, assim como os arts. 25, caput e §1º e 4º, e 26, caput e parágrafo único, da LDO/2020, possuem correspondente no texto da CF/88. 4. Os §§6º e 7º do art. 166-A da LOMPA, e art. 27 da LDO/2020, descrevem as medidas a serem adotadas em caso de impedimento técnico à execução da despesa. Tais disposições são instrumento a favor do controle a ser exercido pelo Executivo Municipal e asseguram a boa administração do dinheiro público. Não há necessidade de lei complementar federal para tanto, uma vez que o art. 165, §9º, III, da CF/88 não se aplica ao orçamento municipal, por força do disposto em seu §13. 5. O eventual descumprimento de qualquer exigência legal por parte das instituições beneficiárias é questão inserida no conceito de impedimento de ordem técnica ou legal, que afasta a obrigatoriedade da execução da despesa. Portanto, os §§ 2º e 3º do art. 25 e o art. 28, ambos da LDO/2020, e o art. 8º da



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

LOA/2020 não estão eivados de inconstitucionalidade. 6. O art. 9º da LOA/2020 é regra de organização da peça orçamentária, consectário lógico da instituição das emendas impositivas. 7. Os dispositivos impugnados agem dentro limites do que autoriza a competência legislativa e autonomia municipais. O referencial hierárquico para aplicação do princípio da simetria é a CF/88. Desnecessidade de autorização da CE/89. 8. Possibilidade de emendas parlamentares à projetos de iniciativa privativa do Executivo. Ausência de afronta à competência reservada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083991646, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 28-09-2020)

Vale consignar, ademais, que as alterações da Lei Orgânica não representam invasão de competência do Chefe do Poder Executivo, já que a iniciativa da lei orçamentária segue sendo do Prefeito Municipal.

A bem da verdade, a emenda questionada traz em seu bojo matéria visceralmente relacionada às próprias funções constitucionais do Poder Legislativo, que podem ser descritas, basicamente, pela sua atuação como ente fiscalizador quanto à destinação de recursos públicos, na medida em que torna obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída também por emendas de iniciativa de bancadas parlamentares, de forma a imprimir ainda maior transparência à destinação dos recursos públicos.

Calha transcrever, em reforço, precedente exarado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, em controle concentrando de constitucionalidade, que bem enfrentou a questão:



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

pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EMENDA A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARENÁPOLIS/MT – INTRODUÇÃO DO ART. 128-A – TORNA OBRIGATÓRIA A EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL – VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015 – INTRODUÇÃO DO ‘ORÇAMENTO IMPOSITIVO’ NO ÂMBITO FEDERAL – LEGITIMIDADE DA INICIATIVA PARLAMENTAR – PRINCÍPIO DA SIMETRIA – AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO A CRIME DE RESPONSABILIDADE – MOLDE DA CONDOTA DESCRITA AO ART. 1º, III, IV E V DO DL 201/67 – LIMINAR INDEFERIDA. *A concessão de medida de urgência em sede de ação direta de inconstitucionalidade é providência de caráter excepcional, que exige seja demonstrado de plano o preenchimento dos pressupostos legitimadores do fumus boni iuris e do periculum in mora. Não se verifica, em juízo de cognição sumária, qualquer incompatibilidade formal na proposição parlamentar de Emenda nº 09/2022, que acrescentou o art. 128-A, na Lei Orgânica do Município de Arenápolis/MT, para inserir dispositivo referente ao orçamento impositivo, que a partir do advento da EC nº 86/2015, passou a não ser mais de competência privativa do Chefe do Executivo. Do mesmo modo, não há incompatibilidade material, uma vez que referido diploma está, na verdade, reproduzindo quase literalmente o teor da atual redação do art. 166 da Constituição da República Federativa do Brasil, e do art. 164, § 15 da Constituição do Estado de Mato Grosso, assemelhando o modelo de execução orçamentária municipal ao novo modelo constitucional federal e estadual, em observância ao princípio da simetria. Também não há inconstitucionalidade no que atine à previsão de crime de responsabilidade (art. 128-A, § 4º, da Lei Orgânica de Arenápolis), porque há molde da descrição normativa ao art. 1º, III, IV e V do Decreto-Lei nº 201/67, legislação federal que define crimes de responsabilidade do Prefeito Municipal. Ausentes os requisitos legais, mostra-se indevida a concessão*



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

da medida cautelar para que sejam imediatamente suspensos os efeitos do ato normativo impugnado. Liminar indeferida (TJ-MT - ADI: 10192895020228110000, Relator: ANTONIA SIQUEIRA GONCALVES, Data de Julgamento: 20/07/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/07/2023)

Em sendo assim, não se verifica vício de iniciativa da emenda questionada e, por isso mesmo, tampouco, afronta ao princípio da separação entre os poderes.

4.2. O proponente aponta, ainda, que a emenda em questão trata de matéria relativa a direito financeiro e orçamentário, o que é proibido pelo Regimento Interno do Poder Legislativo de Panambi.

A discussão, no entanto, não é própria ao controle concentrado de constitucionalidade, por envolver antinomia entre atos normativos infraconstitucionais.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul é sólida quanto ao tema, indicando-se, a título ilustrativo, os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA. LEI MUNICIPAL 2.727, DE 28 DE JANEIRO DE 2011. PROCESSO LEGISLATIVO. PARTICIPAÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. LAGO SÃO BERNARDO. ÁREA DO ENTORNO. DECLARAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. APP. ÁREA NON AEDIFICANDI. REGIME DE USO DO ENTORNO DO LAGO. 1. Não é inconstitucional por vício formal pela falta de participação popular, no processo legislativo, a Lei nº 2.727/2011 do Município de São Francisco de Paula, que declarou a área no entorno do reservatório artificial de água



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

pgj@mprs.mp.br

– Lago São Bernardo – de preservação permanente e a considerou *non aedificandi*. É que, em se cuidando de norma de natureza ambiental, editada ao tempo em que se encontrava em vigor o antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/65) e a Res. Nº 302 do CONAMA, que consideravam área de preservação permanente o entorno de reservatório de água artificial, não havia exigência constitucional de participação popular no processo legislativo. Ademais, a lei em apreço não alterou a Lei do Plano Diretor então vigente. 2. **A ação direta de inconstitucionalidade não é a via processual adequada para apreciar eventual antinomia entre dispositivos legais. Ação julgada improcedente. Unânime.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085761831, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 18-08-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 267/2021. MUNICÍPIO DE SANTIAGO/RS. AUTORIZAÇÃO, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, AOS SERVIDORES, AGENTES POLÍTICOS E CONSELHEIROS TUTELARES, DEVIDAMENTE HABILITADOS, QUANDO NECESSÁRIO PARA O CUMPRIMENTO DAS ATRIBUIÇÕES QUE LHE SÃO PRÓPRIAS, A DIRIGIR VEÍCULO DE SERVIÇO OU DE REPRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OU MATERIAL NÃO VERIFICADA. 1. Pedido formulado pelo Município de Santiago/RS acolhido quanto ao desentranhamento da petição de fls. 67/69 e documento de fl. 70, pois não guardam qualquer relação com a matéria posta em exame, qual seja, o desiderato atinente ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 267, de 13 de abril de 2021. Litigância de má-fé. Hipótese não caracterizada. 2. Não há falar em defeito na representação processual da parte autora, em razão da procuração acostada à fl. 149, datada de 21 de junho de 2021, a qual possui poderes específicos outorgados aos representantes do demandante para o ajuizamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade. 3. Inépcia da petição inicial. Os fatos e o pedido formulado são claros e determinados, sendo possível extrair a pretensão da parte autora. Preliminares rejeitadas. 4. Lei Municipal nº 267, de 13 de abril de 2021, do Município de Santiago/RS que autoriza, em caráter excepcional, conforme artigo 7º, aos servidores, agentes políticos e



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

conselheiros tutelares, desde que devidamente habilitados, quando necessário para o cumprimento das atribuições que lhe são próprias, a dirigir veículo de serviço ou de representação do Município. Inconstitucionalidade formal ou material não verificada, “in casu”. A lei objurgada não autoriza que agente público utilize bens públicos para satisfazer interesses particulares; mas sim, veda a utilização de veículos oficiais em benefícios particular e restringe as hipóteses de uso às atividades inerentes às funções públicas.

5. Eventual antinomia entre a Lei Municipal nº 267/2021 e a Lei Municipal nº 88/2011, que estabelece o plano de carreira dos servidores do Município de Santiago/RS, não afeta diretamente o princípio da legalidade. Cuidar-se-ia, sim, de inconstitucionalidade reflexa, a qual não pode ser analisada através de Ação Direta de Inconstitucionalidade, consoante entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal e desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085125185, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 27-08-2021)

4.3. Alega o proponente, ademais, que a inobservância de interstício mínimo de dez dias entre o 1º e 2º turno de votação da Emenda à Lei Orgânica de Panambi viola o artigo 29, *caput*, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Referido dispositivo, no seu sentir, seria aplicável aos municípios por força do que dispõe o artigo 8º da Constituição Estadual, *in verbis*:



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

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

Não obstante a existência de entendimentos diversos, filiamo-nos à posição defendida pelo eminente Desembargador-Relator, no sentido da constitucionalidade da tramitação da emenda parlamentar.

De fato, a partir de uma interpretação literal do artigo 29, *caput*, da Constituição Federal, é possível depreender que o seu teor é restrito à votação da Lei Orgânica em sua *estruturação* originária. De tal sorte, o texto constitucional invocado aplica-se à Lei Orgânica *originária* e não às emendas a esta por força de atuação derivada, devendo, neste último caso, ser observado, tão-somente, o disposto na legislação de cada Município, no que atine ao respectivo processo legislativo.

Essa foi a compreensão adotada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul ao julgar matéria análoga a dos autos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI ORGÂNICA (ART. 91, § 2º). SUBSTITUIÇÃO EVENTUAL DO PREFEITO MUNICIPAL. IMPEDIMENTO NA ORDEM PRECEDENTE DE SUBSTITUIÇÃO. PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO QUE NÃO SE OSTENTA. CARTA ESTADUAL INCORPORANDO OS PRINCÍPIOS BALIZADORES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 8º).



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

INCONSTITUCIONALIDADE INOCORRENTE. DEFEITO FORMAL INEXISTENTE, REGULAR PROCESSO LEGISLATIVO. INTERSTÍCIO DE DEZ DIAS, ENTRE UMA VOTAÇÃO E OUTRA, NÃO EXIGÍVEL EM CASO DE EMENDA À LOM, APENAS SE IMPONDO OBSERVADO NA FORMAÇÃO DE SUA ESTRUTURA ORIGINÁRIA. VÍCIO MATERIAL INACOLHÍVEL. PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR NÃO DESRESPEITADO. SUBSTITUIÇÃO EVENTUAL E TRANSITÓRIA DO PREFEITO, PREENCHIMENTO DE UM VÁCUO ADMINISTRATIVO, VERIFICANDO-SE IMPEDIMENTO NA ORDEM SUCESSÓRIA, SEM REPRESENTAR AFRONTA AO PRINCÍPIO DO VOTO POPULAR. AÇÃO IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70009237090, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em: 25-10-2004)

Indica-se precedente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, também em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que reforça o entendimento ora defendido:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emenda à Lei Orgânica de nº 08/2008 e Resolução nº 39/2008 do Município de São João da Barra. Mesa Diretora da Câmara Municipal. Dispositivos atacados estabelecendo que o vereador mais votado presidiria a mesa diretora no primeiro biênio legislativo. Emenda à Lei Orgânica de nº 08/2008 do Município de São João da Barra. Alegação de inconstitucionalidade formal. Inocorrência. Alegada inobservância de interstício intemporal necessário para votação entre as sessões legislativas que visem alterar a Lei Orgânica Municipal. Rejeição. **O interstício mínimo refere-se à aprovação da própria Lei Orgânica e não às suas eventuais emendas. Inteligência do art. 29, caput da Constituição da Republica.** Norma aplicada por simetria. Inconstitucionalidade material evidenciada. Afronta ao art. 99, II da Constituição Estadual. Necessidade expressa de eleição para escolha dos membros da Mesa Diretora das Câmaras Municipais. Inconstitucionalidade por arrastamento da Resolução nº 39/2008 do Município de São João da Barra. Procedência do pedido (TJ-RJ - ADI:*



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

00322839620088190000 RIO DE JANEIRO TRIBUNAL DE JUSTICA, Relator: MARCUS ANTONIO DE SOUZA FAVER, Data de Julgamento: 05/11/2009, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 19/02/2010)

Assim, com vênias a posições dissonantes, compreende-se, também quanto a este ponto, inexistir vício de inconstitucionalidade.

5. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO opina pela improcedência da ação, observado os termos acima alinhados.

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2023.

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