



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

**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**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

**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 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,**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

**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.**

AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-  
88.2022.8.21.7000)

PREFEITA MUNICIPAL DE SANTANA  
DO LIVRAMENTO

CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES  
DE SANTANA DO LIVRAMENTO

ÓRGÃO ESPECIAL

COMARCA DE SANTANA DO  
LIVRAMENTO

PROPONENTE

REQUERIDO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES.<sup>a</sup> IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (PRESIDENTE), DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS, DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO, DES. SYLVIO BAPTISTA NETO, DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL, DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH, DES. IVAN LEOMAR BRUXEL, DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO, DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, DES. IRINEU MARIANI, DES. SÉRGIO FERNANDO SILVA DE VASCONCELLOS CHAVES, DES.<sup>a</sup> LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI, DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO, DES. NEY WIEDEMANN NETO, DES.<sup>a</sup> LAURA LOUZADA JACCOTTET, DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO, DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA, DES. GIOVANNI CONTI, DES. RICARDO TORRES HERMANN, DES. ALBERTO DELGADO NETO, DES. SÉRGIO MIGUEL ACHUTTI BLATTES E DES.<sup>a</sup> DEBORAH COLETO ASSUMPTÃO DE MORAES.**

Porto Alegre, 14 de outubro de 2022.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

**DES. RUI PORTANOVA,**

**Relator.**

## **RELATÓRIO**

### **DES. RUI PORTANOVA (RELATOR)**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela PREFEITA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 3º da Lei Municipal nº 7.803 (Lei Orçamentária Anual), de 25 de janeiro de 2021, com redação dada por Emenda Parlamentar Modificativa.

Em apertada síntese, a proponente defende sua legitimidade ativa para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade, assim como a legitimidade da Câmara Municipal de Vereadores para figurar no polo passivo. Consigna que há competência desta Corte para o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual. Narra que a Emenda Parlamentar Modificativa nº 61/2021 alterou o artigo 3º do Projeto de Lei nº 146/2021, que "*Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o Exercício Financeiro de 2022*". Aponta que a Emenda retirou mais de R\$ 2.470.000,00 (dois milhões, quatrocentos e setenta mil reais) do orçamento da Administração Direta destinada ao Poder Executivo, transferindo tal quantia ao Parlamento. Acrescenta que tal Emenda foi objeto do Veto nº 04/2021, o qual foi derrubado pela maioria absoluta da Câmara de Vereadores. Argumenta que a Emenda é oriunda da anulação de despesas obrigatórias do Poder Executivo referentes à dotação para pessoal e seus encargos e serviço da dívida. Sustenta que tais cancelamentos de despesa são inconstitucionais por violar disposição do artigo 152, §3º, incisos I e II,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

alíneas “a” e “b” da Constituição Estadual, assim como do artigo 166, §3º, incisos I e II, alíneas “a” e “b”, da Constituição Federal. Colaciona julgados desta Corte. Aduz que há risco de gerar inviabilidade técnica da prestação de serviços públicos e desvio de finalidade de receitas tributárias. Aduz que a norma incorre em violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 10 da Constituição Estadual (fls. 04/17).

Juntou documentos (fls. 19/1.097).

O pleito liminar foi deferido (fls. 1.104/1.115). A referida decisão foi parcialmente modificada no âmbito do Agravo Interno nº 70085584019.

A Câmara Municipal de Vereadores de Sant’Ana do Livramento apresentou informações. Em sede preliminar, alega que a petição inicial não questiona dispositivo de lei, mas, sim, a Emenda Modificativa. Sustenta que não há possibilidade de dar vigência à redação original do projeto de lei. No que concerne ao mérito, pondera que a Emenda se encontra dentro dos limites fixados no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal. Ao fim, requer que a) que sejam os efeitos modulados, sendo a inconstitucionalidade declarada sem pronúncia de nulidade, mantendo inalterado o orçamento aprovado; b) subsidiariamente, que se deduza do orçamento do Poder Legislativo as importâncias alocadas referentes às vedações do artigo 166, §3º, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c” da Constituição Federal, mantendo inalteradas quaisquer outras disposições, com o conseqüente recálculo do valor; ou (c) que seja aplicado o orçamento anterior aprovado, nos termos do artigo 32 da Lei nº 4.320/64 (por analogia), aplicando-se, ainda, o §8º do artigo 166 da Constituição Federal, no que couber (fls. 1.135/1.144).

O Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul defendeu a norma impugnada com fundamento na presunção de constitucionalidade que a favor dela milita (fl. 1.154).

Em parecer, o Ministério Público opinou pela rejeição das preliminares e, quanto ao mérito, pela procedência dos pedidos (fls. 1.164/1.1187).

É o relatório.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

## VOTOS

### DES. RUI PORTANOVA (RELATOR)

A proponente pretende a declaração de inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Municipal nº 7.803/2021, com redação dada por Emenda Parlamentar Modificativa.

Inicialmente, impõe-se o enfrentamento das questões preliminares suscitadas.

A Câmara Municipal de Vereadores Sant'Ana do Livramento afirma que o objeto da presente Ação é a declaração de inconstitucionalidade de Emenda Modificativa, o que estaria em descompasso com as exigências constantes do artigo 95, §2º, da Constituição Estadual, e do artigo 3º da Lei Federal nº 9.868/1999.

De fato, é sabido que a ação direta de inconstitucionalidade deve ter por objeto lei ou ato normativo:

#### *CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.*

*Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:*

*(...)*

*§ 2.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de **lei ou ato normativo** municipal, ou por omissão:*

#### *LEI FEDERAL Nº 9.868/1999.*

*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*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

*advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação. (Grifei).*

Compulsando os pedidos constante da fl. 17, entendo por adequado transcrever os termos do pedido principal:

*B) No mérito, seja JULGADA PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, declarando-se a inconstitucionalidade da Emenda nº 61/2021 que alterou a redação do art. 3º do Projeto de Lei nº 146/2021 (Lei Municipal nº 7.803/2021).*

Contudo, 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 artigo 322, §2º, do Código de Processo Civil:

*Art. 322. O pedido deve ser certo.*

*(...)*

*§ 2º A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.*

Da simples leitura da exordial é possível chegar à conclusão de que a proponente almeja a declaração de inconstitucionalidade da redação que a Emenda Modificativa deu para o artigo 3º da Lei Municipal nº 7.803/2021.

Desse modo, não há qualquer empecilho à apreciação judicial do pedido.

Ao enfrentar situação semelhante, este Órgão Especial já decidiu que não cabe a extinção sem resolução do mérito:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 49 E 20 AÇÕES PREVISTAS EM ANEXO DA LEI MUNICIPAL N.º 7.658/2016, DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL, QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2017. EMENDAS PARLAMENTARES. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS LIMITES IMPOSTOS NO ART. 152, § 3º E § 4º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Sendo plenamente possível aferir que a inconstitucionalidade é arguida em face do art. 49, e de 5 ações e 3 programas previstos em anexo da Lei Municipal n.º 7.658/2016, do Município de Santa Cruz do Sul, os quais decorrem da **aprovação de emendas parlamentares, não é caso de extinguir o processo, sem resolução de mérito, pelo fato de o proponente ter feito menção à inconstitucionalidade das emendas, e não do texto da lei.** 2. A Constituição Estadual, em seu art. 152, § 3º e § 4º, estabelece quais são os limites a serem observados pelas emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais ou aos projetos que as modifiquem. Constatando-se que, à exceção de uma das emendas parlamentares aprovadas, da qual resultou o art. 49 da Lei Municipal n.º 7.658/2016, do Município de Santa Cruz do Sul, todas as demais emendas do Poder Legislativo Municipal observaram os critérios dispostos na Constituição Estadual, impõe-se julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, retirando do ordenamento jurídico apenas o art. 49 da Lei Municipal n.º 7.658/2016, do Município de Santa Cruz do Sul. JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70072457955, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 07-08-2017) (Grifei).*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO DE LEI MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. REDUÇÃO DO PERCENTUAL LIMITADOR PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES PELO PODER EXECUTIVO. DISPOSITIVO IMPUGNADO DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO (EMENDA PARLAMENTAR). INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

***Sendo plenamente possível aferir que a inconstitucionalidade é arguida face à redação vigente do inciso I do art. 7º da Lei Municipal n.º 3.537/2015, a qual decorre da emenda parlamentar aprovada, não é caso de extinguir o processo, sem resolução de mérito, pelo fato de o proponente ter feito menção à inconstitucionalidade da emenda, e não do dispositivo da lei. 2. Não há falar em inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes, de norma de iniciativa do Poder Legislativo (emenda legislativa) que, alterando o texto original de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, referente à Lei Orçamentária Anual, reduz o percentual limitador para abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo, mediante decreto, de 20% para 6% da sua despesa total fixada. O Egrégio Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que não é absoluta a vedação de que o Poder Legislativo proponha emendas aos projetos de iniciativa do Executivo, admitindo-se, pois, emendas parlamentares que guardem pertinência temática com o projeto de lei e não importem aumento de despesa (ADI 1333, Relatora Min. CARMEN LUCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24.05.2000; ADI 2583, Relatora Min. CARMEN LUCIA, Tribunal Pleno, julgado em 01.08.2011). Ademais, no caso, o teor da emenda parlamentar está em plena conformidade com as disposições do art. 166, §3º, da Constituição Federal, e do art. 152, § 3º, da Constituição Estadual, de modo que não padece de inconstitucionalidade formal ou material o dispositivo impugnado. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70064307341, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 01-12-2015) (Grifei).***

Assim sendo, entendo que não procede a alegação de inépcia da petição inicial.

Por outro lado, a Câmara de Vereadores do Município de Sant'Ana do Livramento sustenta que não seria viável exercer o controle de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

constitucionalidade sobre a redação que a Emenda Modificativa deu ao dispositivo de Lei, porquanto que impossível reestabelecer a redação original da normativa.

Mais uma vez, entendo que não prospera o argumento.

A análise de constitucionalidade do texto de lei orçamentária resultado de emenda parlamentar já foi feita por este Órgão Especial na ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70083946335.

Naquele momento, a solução dada por esta Corte resultou, à unanimidade, no reconhecimento da inconstitucionalidade material da lei no ponto em que foi alterada pela emenda parlamentar e remanejou dotação do Executivo para o Legislativo:

*Ementa: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO INTERNO. LEIS ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE PIRAPÓ. LEI Nº 1.795/2019. PROMULGAÇÃO*  
*Ementa: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO INTERNO. LEIS ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE PIRAPÓ. LEI Nº 1.795/2019. PROMULGAÇÃO PELO PREFEITO SEM A REDAÇÃO DE EMENDA PARLAMENTAR. VETO DERRUBADO PELA CÂMARA DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. É inconstitucional a Lei Municipal nº 1.795/2019, promulgada pelo Chefe do Poder Executivo sem o texto que lhe deu emenda parlamentar, depois de rejeitado seu veto pela Câmara Municipal, por ofensa ao art. 66, § 1º, da Constituição do Estado. Norma extirpada do ordenamento jurídico. LEI MUNICIPAL Nº 1.799/2019. EMENDA PARLAMENTAR. REMANEJO DE DOTAÇÃO DESTINADA AO PAGAMENTO DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO. É **inconstitucional a emenda parlamentar que estabelece remanejo de dotação orçamentária em favor do Poder Legislativo de rubrica destinada ao pagamento de pessoal do Poder Executivo, por violação ao art. 152, § 3º, inciso II, “a”, da Constituição Estadual. Reconhecida a inconstitucionalidade material da Lei nº 1.799/19 no ponto em que teve sua redação alterada***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

**pela Emenda Parlamentar nº 001, devendo vigorar sem a previsão de transferência de R\$ 245.000,00 de “Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoas Civil” do Poder Executivo para “Material de Consumo” do prédio da Câmara de Vereadores. Agravo interno prejudicado. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTES. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083946335, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 17-07-2020) (Grifei).

Nesse contexto, o diploma passou a vigorar sem a previsão viciada, referente à transferência dos valores.

Por julgar oportuno, transcrevo excertos do voto do Em. Des. Rel. Marcelo Bandeira Pereira:

(...)

**O que pretende o Prefeito, então, é a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.799/19 no ponto em que alterada pela emenda parlamentar, razão pela qual não se configura a litispendência suscitada no agravo interno.**

Ao revés, a Lei nº 1.799/19 é formalmente constitucional, pois promulgada respeitando o devido processo legislativo. Apesar disso, padece de vício material, conforme exposto pelo eminente Des. Arminio José Abreu Lima da Rosa ao analisar a medida cautelar nesta ação:

**“Como se infere, a Emenda Legislativa nº 001/2019, simplesmente retirou R\$ 245.000,00 do gabinete do Prefeito, destinados ao pagamento de vencimentos, vocacionando-os para melhorias e manutenção do prédio do Legislativo (arts. 1º e 2º):**

Art. 1º. Ficam suplementadas as seguintes dotações orçamentárias:

Órgão 01 – Câmara de Vereadores  
Unidade Orçamentária: 01 031 0001 2001 –  
Melhorias e Manutenção do Prédio 11 86



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

3.3.3.9.0.030.00.00.00.00001 Material de  
Consumo .....  
..... R\$ 245,000,00.

Art. 2º. Servirá de origem para a  
suplementação, a redução da seguinte dotação  
orçamentária:

Órgão 02 – Gabinete do Prefeito Unidade  
Orçamentária: 02 01- Gabinete do Prefeito 43  
3.1.9.0.11.00.00.00 001- Vencimentos e  
Vantagens Fixas – Pessoas  
Civil ..... R\$  
245.000,00

*Evidentemente, a questionada emenda  
legislativa afronta o Princípio da Separação dos  
Poderes, artigo 5º, CE/89, na medida em que zera a  
previsão orçamentária quanto a gastos com pessoal  
do gabinete do Prefeito, reduzindo-o à inutilidade, já  
que zerou suas disponibilidades financeiras!*

*Depois, evidente o confronto com o artigo 152, §  
3º, II, “a”, CE/89:*

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

*(...)*

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

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

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

*a) dotação para pessoal e seus encargos;*

*Não fosse, ainda, ofender princípio da  
razoabilidade, artigo 19, CE/89, ao transferir recursos  
do Executivo destinados a pagamento de pessoal para  
gastos do Legislativo com melhorias e manutenção do  
prédio da Câmara Municipal.”*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

*Embora não tenha, como afirmado pelo eminente Colega, zerado as disponibilidades financeiras, é patente a ofensa ao princípio da razoabilidade, ao retirar recursos destinados ao pagamento de pessoal do Poder Executivo para material de consumo da Câmara de Vereadores. O texto dado à lei orçamentária pela emenda é, nesse ponto, também inconstitucional.*

*Resta patente a violação ao art. 152, § 3º, inciso II, “a”, da Constituição Estadual, pois a emenda estabeleceu o remanejamento de recursos de dotação para pessoal do Poder Executivo.*

(...)

***Assim, a solução encontrada para esta celeuma é reconhecer a inconstitucionalidade material da Lei nº 1.799/19 no ponto em que teve sua redação alterada pela Emenda Parlamentar nº 001, devendo vigorar sem a previsão de transferência de R\$ 245.000,00 de “Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoas Civil” do Poder Executivo para “Material de Consumo” do prédio da Câmara de Vereadores.***

(...)

*- Ante o exposto, julgo procedente o pedido contido em ambas as ações diretas de inconstitucionalidade para: a) declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 1.795/2019; b) **declarar a inconstitucionalidade material da Lei Municipal nº 1.799/19 no ponto em que teve sua redação alterada pela Emenda Parlamentar nº 001, devendo vigorar sem a previsão de transferência de R\$ 245.000,00 de “Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoas Civil” do Poder Executivo para “Material de Consumo” do prédio da Câmara de Vereadores. Resta prejudicado o agravo interno.** (Grifei).*

Portanto, não se sustentam as preliminares arguidas.

Passo, então, à análise do **mérito**.

O objeto do presente feito é dispositivo da Lei Orçamentária Anual do Município de Sant’Ana do Livramento, que rege o exercício financeiro de 2022.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

Eis a redação original do artigo 3º do Projeto de Lei nº 146/2021:

*Art. 3º - O Orçamento da Administração Direta para o exercício de 2022 estima a Receita e fixa a Despesa em R\$ 273.669.466,00 (duzentos e setenta e três milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e seis reais), dos quais, para o **Poder Executivo** corresponde **R\$ 263.316.502,00** (duzentos e sessenta e três milhões, trezentos e dezesseis mil, quinhentos e dois reais) e para o **Poder Legislativo** o valor de **R\$ 10.352.964,00** (dez milhões, trezentos e cinquenta e dois mil e novecentos e sessenta e quatro de reais). (Grifei).*

Após a Emenda Modificativa<sup>1</sup> apresentada pelo Poder Legislativo (fls. 489/498), o texto do artigo 3º restou assim redigido:

*Art. 3º - O Orçamento da Administração Direta para o exercício de 2022 estima a Receita e fixa a Despesa em R\$ 273.669.466,00 (duzentos e setenta e três milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e seis reais), dos quais, para o **Poder Executivo** corresponde **R\$ 260.846.502,00** (duzentos e sessenta milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, quinhentos e dois reais) e para o **Poder Legislativo** o valor de **R\$ 12.822.964,00** (doze milhões, oitocentos e vinte e dois mil, novecentos e sessenta e quatro reais). (Grifei).*

Isto é, a Emenda Parlamentar impôs a transferência de R\$ 2.470.000,00 (dois milhões, quatrocentos e setenta mil reais) do Poder Executivo para o Poder Legislativo.

---

<sup>1</sup> Ora referenciada como Emenda Modificativa nº 10, ora como Emenda Modificativa nº 61.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

É sabido que as leis orçamentárias são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, e que ao Legislativo é franqueada a possibilidade de emendar o projeto de lei.

Contudo, a apresentação de emendas está submetida a uma série de requisitos constitucionais. Vejamos:

#### CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

*Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, **de iniciativa do Poder Executivo**: (Vide Lei Complementar n.º 10.336/94)*

*I - do plano plurianual;*

*II - de diretrizes orçamentárias;*

*III - dos orçamentos anuais.*

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

*(...)*

*§ 2.º As emendas serão apresentadas na comissão, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário.*

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

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

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

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

***b) serviço da dívida;***

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

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

*III - sejam relacionados com:*

*a) a correção de erros ou omissões;*

*b) os dispositivos do texto do projeto de lei.*

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

*(...) (Grifei).*

#### CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

*Art. 165. Leis de **iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

*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.*

*(...)*

*§ 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.*

***§ 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:***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

**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.**

(...) (Grifei).

A Lei Orçamentária Anual é o diploma que fixa as despesas e estabelece previsão de receitas para o orçamento do ente. Nada obstante, o sistema orçamentário também é composto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelo Plano Plurianual, havendo necessidade de coordenação e harmonia entre tais peças.

As disposições constitucionais supratranscritas são precisas ao estipular que a emenda a projeto de lei orçamentária deve ser compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Todavia, a esperada compatibilidade não se verifica no caso concreto.

O descaminho da quantia de R\$ 2.470.000,00 (dois milhões, quatrocentos e setenta mil reais) do Poder Executivo local para o Legislativo não encontra respaldo na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tampouco no Plano Plurianual do Município de Sant'Ana do Livramento.

A Lei Municipal nº 7.787/2021 é a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Sant'Ana do Livramento para o exercício financeiro de 2022 (fls. 611/936). Por seu turno, a Lei Municipal nº 7.747/2021 cuida do planejamento plurianual para o quadriênio 2022/2025 no Município (fls. 938/1.032).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

À **fl. 648** fica 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 (dez milhões, trezentos e quarente e sete mil, novecentos e vinte e nove reais). O aumento dessa quantia em mais de 2 milhões de reais, às custas de verbas que anteriormente eram destinadas ao Poder Executivo, de longe, representa desconformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que é expressamente vedado pela Constituição Estadual e pela Constituição Federal.

A mesma conclusão pode ser extraída do Programa de Gestão do Plano Plurianual 2022/2025 à **fl. 999**.

Desse modo, não vislumbro outra conclusão que não a declaração de inconstitucionalidade de toda a transferência, ante a afronta ao artigo 152, §3º, inciso I, da Constituição Estadual, e ao artigo 166, §3º, inciso I, da Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido, o entendimento deste Tribunal de Justiça:

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI 6.639/2019. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. EMENDAS PARLAMENTARES. ALTERAÇÃO NO ANEXO III – METAS E PRIORIDADES. POSSIBILIDADE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. EMENDAS INCOMPATÍVEIS COM O PLANO PLURIANUAL. NÃO OBSERVÂNCIA DA REGRA PREVISTA NO ARTIGO 152, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. - Conforme jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, cabível o controle abstrato de constitucionalidade das normas orçamentárias. Outrossim, o parâmetro de controle apontado na presente ação direta de inconstitucionalidade é o artigo 152 da Constituição do Estado, que estabelece **limitação ao poder de emenda aos projetos de leis***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

**orçamentárias.** - O Poder Legislativo Municipal, durante a deliberação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, aprovou quatro emendas legislativas, promovendo a alteração do Anexo III – Metas e Prioridades – da LDO 2020. - Por meio das Emendas nº 01, nº 02, nº 04 e nº 05/2019 foram criadas ações a serem realizadas pela Administração Municipal. Para tanto, foi empreendida a redução significativa de verbas destinadas a ações do programa de Informática da Secretaria Municipal de Administração, bem como do montante destinado à obra ligada à Secretaria Municipal de Viação e Serviços Urbanos. Tal remanejamento **afetou sobremaneira o planejamento do Poder Executivo. Desse modo, as emendas parlamentares impugnadas**, com exceção da Emenda nº 05/2019, a qual promoveu uma redução mínima, **mostram-se incompatíveis com o Plano Plurianual. Ofensa ao disposto no art. 152, § 3º, da Constituição Estadual, reprodução do art. 166, § 3º, da Carta Federal, bem como ao princípio da separação dos Poderes.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083214585, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 30-04-2020) (Grifei)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta, segundo a atual jurisprudência do STF. É inconstitucional, em parte, o art. 1º da Lei nº 1.537/2006, do Município de Novo Hamburgo, alvo de emenda legislativa e que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2007. **O projeto de lei orçamentária pode ser emendado pela Casa Legislativa, desde que observada a compatibilidade da emenda com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e com o Plano Plurianual - PPA. Também, desde que a emenda não incida sobre dotação para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

**constitucionais ou dotações para investimento de interesse regional aprovado em consulta popular.** Afora as vedações constantes do art. 152 da Constituição Estadual, a Câmara Municipal tem ampla liberdade para alterar a destinação de verbas orçamentárias dentro do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70025577842, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em: 27-04-2009) (Grifei).

Por outro viés, os mesmos fundamentos empanam a conclusão de que há, também, desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes Estruturais, inscrito no artigo 10 da Constituição Estadual no que toca aos entes municipais.

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

O sistema constitucional é cuidadoso ao elaborar metodologia que garanta a convivência harmônica entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de modo que possam exercer livremente suas atribuições constitucionais e que haja mecanismos efetivos de intervenção para que um possa controlar os eventuais excessos dos demais.

Diante de ingerência indevida do Legislativo local, esta Corte deve reconhecer a procedência integral dos pedidos para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Municipal nº 7.803/2021 no ponto em que foi modificada pela Emenda Parlamentar em análise, afetando todas as dotações objeto de desvio.

De outra perspectiva, também desponta inconstitucionalidade que afeta apenas parte das dotações redirecionadas, por desrespeito ao artigo 152, §3º,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

inciso II, alíneas “a” e “b”, da Constituição Estadual, e ao artigo 166, §3º, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Constituição Federal, já colacionados anteriormente.

No afã de preservar o equilíbrio orçamentário, o texto constitucional prevê que emendas às leis orçamentárias devem prever os recursos que irão sustentar as despesas criadas. Em outras palavras, deve haver anulação de outra despesa para que haja liberação de recursos que irão fazer frente à despesa criada pela emenda.

Tanto a Constituição Estadual como a Magna Carta são expressas ao estabelecer que a anulação não pode incidir sobre despesas com pessoal e despesa com serviço da dívida.

Ao analisar o texto da Emenda que deu origem à redação atacada **(fls. 489/498)** é possível observar que as despesas anuladas são decorrentes de: 1) manutenção dos serviços do gabinete do Prefeito, 2) manutenção das atividades da Secretaria de Administração, 3) manutenção das atividades da Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Assuntos Fundiários; 4) manutenção dos Serviços da Secretaria da Fazenda, **5) pessoal e encargos da Secretaria de Obras**, 6) aquisição de insumos para usina de asfalto, 7) material de consumo para Secretaria de Agricultura, 8) aquisição de material permanente para Secretaria de Agricultura, **9) manutenção da iluminação pública**, 10) manutenção do serviço de destinação final de resíduos sólidos, e **11) amortização da dívida**.

Nesse contexto, entendo que o dispositivo atacado também padece de inconstitucionalidade por ter origem em emenda cujos recursos indicados para custeio são provenientes da anulação de despesa referente a dotação para pessoal e serviço da dívida, o que é expressamente vedado pelos artigos 166, §3º, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Constituição da Federal; e 152, §3º, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Constituição Estadual.

Outro não é o posicionamento já firmado por esta Corte em casos análogos:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA MODIFICATIVA, DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES AO PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE IPÊ. NOVAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS EM DETRIMENTO DE RECURSOS DESTINADOS AO CUSTEIO DE PESSOAL E SEUS ENCARGOS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO. As emendas parlamentares relativas aos projetos de lei que tratam do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual podem ser realizadas (1) caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (2) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que indicam sobre: (a) dotações para pessoal e seus encargos; (b) serviço da dívida; (c) transferências tributárias constitucionais (artigos 166, §3º, I e II letras 'a', 'b' e 'c' e art. 152, §3º, I, e II, da Constituição Estadual. A Emenda Modificativa n. 02/2017 ao Plano Plurianual, de iniciativa da Câmara de Vereadores, criou novos projetos e novas rubricas para aquisição de imóveis para o Poder Legislativo Municipal, bem como, estabeleceu novos valores a serem destinados para a construção do Centro Administrativo e nova previsão de gastos com aquisição de material para a Câmara de Vereadores; apontando como transferência de receitas, a dedução de gastos com a manutenção do gabinete do Prefeito e com a manutenção das atividades da Secretaria de Administração. **O remanejamento de recurso em favor da Câmara de Vereadores implica em anulação de despesa com dotação para pessoal e seus encargos, o que é vedado pelo disposto no art. 152, II, letra 'a', da Constituição Estadual e art. 166, II, letra 'a', da Constituição Federal. Além disto, a modificação do Plano Plurianual do Município de Ipê, pela emenda modificativa dos edis, alterando a destinação de dotações orçamentárias, que foram remanejadas em favor da Câmara de Vereadores, importa desbordo dos limites constitucionais, em flagrante violação aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes, consagrados no art. 2º da Constituição Federal e art. 10º da Constituição Estadual. Ação julgada procedente.***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

**Unânime.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075072736, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 21-05-2018) (Grifei).

*Ementa:* AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. EMENDA À LEI ORÇAMENTÁRIA. REALOCAÇÃO DE RECURSOS DO EXECUTIVO PARA O LEGISLATIVO. ARTIGO 152, § 3.º, II, B, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. **Evidente a inconstitucionalidade material de emenda parlamentar que altera dotação orçamentária do Poder Executivo, originariamente destinada ao pagamento de serviços da dívida para amortização de juros contratuais e para despesas de custeio, e aloca tais recursos financeiros para viabilizar ao Legislativo a implantação de sua nova sede e o pagamento de despesas com pessoal, em nítida ofensa ao artigo 152, § 3.º, II, b, da Constituição Estadual.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70036266211, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 06-12-2010) (Grifei).

*Ementa:* AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta, segundo a atual jurisprudência do STF. É inconstitucional, em parte, o art. 1º da Lei nº 1.537/2006, do Município de Novo Hamburgo, **alvo de emenda legislativa** e que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2007. **O projeto de lei orçamentária pode ser emendado pela Casa Legislativa, desde que observada a compatibilidade da emenda com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e com o Plano Plurianual - PPA. Também, desde que a emenda não incida sobre dotação para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais ou dotações para investimento de**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

*interesse regional aprovado em consulta popular. Afora as **vedações constantes do art. 152 da Constituição Estadual**, a Câmara Municipal tem ampla liberdade para alterar a destinação de **verbas** orçamentárias dentro do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70025577842, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em: 27-04-2009)(Grifei).*

Ademais, a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) é tributo vinculado. O que significa dizer que a receita oriunda de sua cobrança não pode ser utilizada para despesas outras que não o financiamento do serviço correspondente.

Assim como o próprio nome da exação já deixa transparecer, o artigo 149-A da Constituição Federal ensina que a contribuição é destinada para o serviço de iluminação pública:

*Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, **para o custeio do serviço de iluminação pública**, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)*

*Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002) (Grifei).*

Diferentemente da receita oriunda dos impostos, que podem ser utilizadas para custear a atuação da Administração em geral, o montante arrecadado através da cobrança de COSIP só pode ser utilizado para financiar o serviço de iluminação pública, o que impede sua destinação para atividades da Câmara de Vereadores.

Outra não é a posição do Supremo Tribunal Federal:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP. ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR 7/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, SANTA CATARINA. COBRANÇA REALIZADA NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. UNIVERSO DE CONTRIBUÍNTES QUE NÃO COINCIDE COM O DE BENEFICIÁRIOS DO SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO O CUSTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E O CONSUMO DE ENERGIA. PROGRESSIVIDADE DA ALÍQUOTA QUE EXPRESSA O RATEIO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELO MUNICÍPIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXAÇÃO QUE RESPEITA OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO.**

*I - Lei que restringe os contribuintes da **COSIP** aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II - A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. III - **Tributo de caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte.** IV - Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V - Recurso extraordinário conhecido e improvido.*

(RE 573675, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-094 DIVULG 21-05-2009 PUBLIC 22-05-2009 EMENT VOL-02361-07 PP-01404 RTJ VOL-00211-01 PP-00536 RDDT n. 167, 2009, p. 144-157 RF v. 105, n. 401, 2009, p. 409-429 JC v. 35, n. 118, 2009, p. 167-200) (Grifei).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

A doutrina de Eduardo Sabbag<sup>2</sup> desagua na mesma conclusão:

*Com efeito, é possível inferir que o fato gerador da COSIP é a prestação do serviço de iluminação pública, o que denota o caráter vinculado deste gravame genuinamente finalístico. Havendo a atividade estatal mencionada, há de haver a exigência da exação, atrelada à atuação estatal – o financiar de um serviço de iluminação pública –, (...).*

Ante todo o exposto, encaminho voto pela **PROCEDÊNCIA** da Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 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 (dois milhões, quatrocentos e setenta mil reais) do Poder Executivo para o Poder Legislativo, tendo em vista a violação dos artigos 10, e 152, §3º, incisos I e II, alíneas “a” e “b”, da Constituição Estadual, e dos artigos 149-A, e 166, §3º, incisos I e II, alíneas “a” e “b”, da Constituição Federal.

## **DES. GIOVANNI CONTI**

Eminentes colegas.

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela PREFEITA MUNICIPAL DE SANT’ANA DO LIVRAMENTO, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 3º da Lei Municipal nº 7.803 (Lei Orçamentária Anual), de 25 de janeiro de 2021, com redação dada por Emenda Parlamentar Modificativa.

A Constituição Estadual, em seu art. 152, § 3º, estabelece quais são os limites a serem observados pelas emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais ou aos projetos que as modifiquem.

<sup>2</sup> SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário* [livro eletrônico] 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 749.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

No caso em exame, as emendas parlamentares, que incrementaram repasse de dotações orçamentárias ao Poder Legislativo incompatíveis com o Plano Plurianual do Município, ocorreram em ofensa aos arts. 10; e 152, § 3º, Constituição Estadual e dos artigos 149-A, e 166, §3º, incisos I e II, alíneas “a” e “b”, da Constituição Federal.

Acompanho o voto condutor, para julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Colaciono os precedentes jurisprudenciais:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA MODIFICATIVA, DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES AO PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE IPÊ. NOVAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS EM DETRIMENTO DE RECURSOS DESTINADOS AO CUSTEIO DE PESSOAL E SEUS ENCARGOS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO. As emendas parlamentares relativas aos projetos de lei que tratam do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual podem ser realizadas (1) caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (2) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que indicam sobre: (a) dotações para pessoal e seus encargos; (b) serviço da dívida; (c) transferências tributárias constitucionais (artigos 166, §3º, I e II letras ‘a’, ‘b’ e ‘c’ e art. 152, §3º, I, e II, da Constituição Estadual. A Emenda Modificativa n. 02/2017 ao Plano Plurianual, de iniciativa da Câmara de Vereadores, criou novos projetos e novas rubricas para aquisição de imóveis para o Poder Legislativo Municipal, bem como, estabeleceu novos valores a serem destinados para a construção do Centro Administrativo e nova previsão de gastos com aquisição de material para a Câmara de Vereadores; apontando como transferência de receitas, a dedução de gastos com a manutenção do gabinete do Prefeito e com a manutenção das atividades da Secretaria de Administração. O remanejamento de recurso em favor da Câmara de*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

*Vereadores implica em anulação de despesa com dotação para pessoal e seus encargos, o que é vedado pelo disposto no art. 152, II, letra 'a', da Constituição Estadual e art. 166, II, letra 'a', da Constituição Federal. Além disto, a modificação do Plano Plurianual do Município de Ipê, pela emenda modificativa dos edis, alterando a destinação de dotações orçamentárias, que foram remanejadas em favor da Câmara de Vereadores, importa desborde dos limites constitucionais, em flagrante violação aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes, consagrados no art. 2º da Constituição Federal e art. 10º da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075072736, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Redator:, Julgado em 21/05/2018)"*

*“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IPÊ. LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE EMENDA PARLAMENTAR EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, 'CAPUT', 10 E 152, PARÁGRAFO 3º, INCISOS I A III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DOS ARTIGOS 2º E 166, 'CAPUT' E PARÁGRAFO 3º, INCISOS I A III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - O poder de emenda aos projetos de lei, enquanto prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa, pode ser legitimamente exercido pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e, tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Constituição Federal. - Na espécie, verifica-se que a Emenda Parlamentar nº 006/2017 importou, a um só tempo, em drástica redução das despesas de manutenção da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, bem como diminuiu pela metade a previsão para pagamento das contribuições ao*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70085564698 (Nº CNJ: 0005958-88.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

*PASEP, dotação incidente sobre encargo de pessoal e cuja anulação, por isso, é vedada pelo art. 166, §3º, II, "a", da Constituição Federal e pelo art. 152, § 3º II, "a", da Constituição Estadual. - Precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME."(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076371350, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 12-11-2018)*

Com os acréscimos, acompanho o eminente relator.

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.**

**DES.<sup>a</sup> IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085564698: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME."