



**Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul  
Plantão - TJRS**

Email: no-reply-eproc@tjrs.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL N° 5010279-49.2025.8.21.0025/RS**

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO / RS

**RÉU:** CAMARA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO / RS

**DESPACHO/DECISÃO**

Vistos em plantão.

Trata-se de **ação civil pública ajuizada pelo Município de Sant'Ana do Livramento em face da Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento** na qual o autor, após tecer comentários extensos sobre o quadro atual orçamentário-financeiro (e previsões para próximas execuções orçamentárias) referente às emendas impositivas, pleiteia o afastamento, na Lei Orçamentária Anual de 2026, da aplicação do art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica, na parte em que fixa o limite de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais, determinando-se a observância, no âmbito municipal, dos parâmetros definidos pelo Supremo Tribunal Federal em Adin recentemente acolhida em sede liminar, inclusive quanto ao teto nominal máximo de 1,55% e, sobretudo, quanto à regra de contenção do item 14; bem com postula o reconhecimento de que o limite global máximo das emendas individuais impositivas para 2026 na Lei Orçamentaria Anual de 2026, com aplicação do item 14, seria de 1,21% da receita corrente líquida.

Para tanto, assevera que “o art. 120-A da Lei Orgânica do Município de Sant’Ana do Livramento, ao disciplinar as emendas parlamentares individuais impositivas, reproduz apenas parcialmente o modelo federal, ao estabelecer, em seu § 1º, que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas até o limite de 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício anterior, devendo a metade desse percentual ser destinada a ações e serviços públicos de saúde. Em outras palavras, o texto orgânico municipal atribui à Câmara de Vereadores, isoladamente, o mesmo percentual que, no plano federal, foi pensado para o conjunto do Poder Legislativo da União”, lastreando sua pretensão em recente decisão de lavra do Min. Alexandre de Moraes no âmbito da Adin de n.º 7.869 – PB onde teria o eminente relator atribuído interpretação conforme à referida norma estadual, fixando como constitucionalmente adequado, para a Casa unicameral, o limite de 1,55% da RCL, correspondente à parcela da Câmara dos Deputados, e não os 2% globais do Legislativo Federal. Juntou documentos.

Em despacho (evento 3, DESPADEC1), determinou-se intimação da requerida e do Ministério Público.

Sobreveio **manifestação pela Câmara Municipal no (evento 6, PET1)**, onde suscitou preliminar de ilegitimidade passiva e postuou a decorrente extinção do processo sem julgamento de mérito, nos termos do art. 330, II, do Código de Processo Civil. Outrossim, apontou haver circunstância objetiva que esvaziaria a alegação de urgência tal como formulada, pois a Lei Orçamentária Anual de 2026, apesar de já aprovada, ainda sede encontraria “em fase de redação final, ainda sem sanção e sem publicação e que a intervenção judicial reclamada incidiria sobre ato normativo ainda não vigente, no exato interregno em

**5010279-49.2025.8.21.0025**

**10097702732 .V3**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Plantão - TJRS**

que o ordenamento prevê mecanismos institucionais próprios e anteriores à vigência para enfrentamento de eventuais inconformidades, inclusive de juridicidade, não se justificando a substituição do devido processo político-legislativo por provimento jurisdicional satisfatório". Asseverou, assim, a inexistência de caráter de urgência nem *periculum in mora* a ser tutelado, pois a LOA em voga segue sem sanção e sem publicação, podendo, ainda, o Chefe do Poder Executivo fazer uso dos instrumentos institucionais aptos a conter eventual inconformidade antes da vigência, notadamente o poder de sanção e voto total ou parcial.

Alternativamente, referiu que, à luz do §3º do art. 300 em seu §3º, há vedação tutela antecipada quando houver risco de irreversibilidade e que a pretensão deduzida em sede inicial seria de caráter nitidamente satisfatório e que seu eventual acolhimento judicial esgotaria o próprio objeto total ou substancialmente "ao impor teto, metodologia, readequação das peças e consequências executórias imediatas, com recomposição de dotações e restrição a empenhos e pagamentos". Em suma, que não seria mera providência conservativa; mas verdadeira "reorganização judicial do orçamento aprovado, com repercussões imediatas na programação financeira e na continuidade administrativa".

Ainda, em sede preliminar, aponta o indevido manejo da ação civil pública como simulação de verdadeira ação de constitucionalidade, alegando que, não obstante a Lei n.º 7.347/1985 admita lançar mão da ferramenta da ação civil pública para tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, a espécie de ação "não se presta a substituir o controle abstrato de constitucionalidade".

Quanto ao mérito, sustentou não haver critérios legais e constitucionais a amparar simples transposição para o âmbito municipal de "percentuais e critérios extraídos de decisões judiciais proferidas em contextos diversos, convertendo-os em "teto vinculante" para Sant'Ana do Livramento" e que "o orçamento impositivo teve crescimento acumulado superior ao orçamento, pois anteriormente o percentual era de 1,2%, o qual, acompanhando de alteração na redação constitucional foi alterado para 2%, ou seja, mostra-se lógico e justificado que o valor destinado às emendas seja superior, na proporção, e com amparo legal, ao crescimento do orçamento do Município". Asseverou, por fim, que "a inicial pretende que o Judiciário imponha uma solução que não é apenas negativa (não aplicar), mas eminentemente positiva e estruturante (fixar teto e metodologia, readequar LOA, recompor dotações, suspender execução), o que não se confundiria com mero controle incidental de constitucionalidade, além do que tal pretensão acabara por representar atuação substitutiva do legislador e do gestor, incompatível com a reserva democrática e com a separação de Poderes.

Por fim, requereu o indeferimento integral da tutela de urgência, seja por ausência dos requisitos do art. 300 do CPC, seja por sua natureza satisfatória e irreversível, seja porque seu deferimento importa esgotamento total ou parcial do objeto, vedado pelo art. 1º, §3º, da Lei nº 8.437/1992; bem como ue eventual apreciação do pedido urgente considere a inadequação do polo passivo único e a falta de delimitação técnica e individualizada do objeto, de modo a não se impor comando executório amplo e indeterminado contra órgão que não executa o orçamento. Subsidiariamente, na hipótese remota de se cogitar qualquer providência imediata, requerer que ela seja estritamente conservativa, sem fixação judicial de tetos e metodologias, sem determinação de readequação da LOA e recomposição de dotações do Executivo, e sem suspensão de execução por vedação a empenhos e pagamentos,



**Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul  
Plantão - TJRS**

preservando-se a matéria para apreciação após instrução técnica e exame sistêmico das peças orçamentárias, com integral observância dos arts. 9º e 10 do CPC, evitando-se decisão surpresa e assegurando-se contraditório efetivo. Ao cabo, em caso de eventual acolhimento da tese contida na inicial, que seja fixado o percentual das emendas impositivas em 1,55% da RCL realizada no exercício anterior.

O Ministério Público, em parecer do Evento 9 (evento 9, PROM1) opinou pelo indeferimento do pedido de tutela, sob o argumento principal de que o objeto da ação é próprio de controle concentrado de constitucionalidade. Aduz, ainda, que se busca discussão envolvendo processo legislativo que sequer foi concluído, sendo que a discussão a respeito da matéria ainda envolve a possibilidade de veto e apreciação a respeito. Por fim, afirma que não há parâmetros concretos e objetivos, no âmbito do presente feito, para definição quanto ao cumprimento das medidas consectárias do pretendido reconhecimento de inconstitucionalidade, no que diz respeito ao pretendido redimensionamento do orçamento e sua execução.

É o breve relatório.

DECIDO.

**Das preliminares.**

Em manifestação prévia (evento 6, PET1), o Poder Legislativo municipal suscitou diversas preliminares ao conhecimento do pedido de tutela de urgência vindicado pelo Poder Executivo municipal, a saber:

(a) alegação de ilegitimidade passiva *ad causam*;

(b) carência de objeto no manejo da ação civil pública pelo Município de Sant'Ana do Livramento, alegando, que a Lei Orçamentária Anual de 2026 foi apenas aprovada e ainda se encontraria em sede de redação final, portanto sequer foi enviada ao Poder Executivo para sanção e posterior publicação e que, assim, a intervenção judicial reclamada incidiria sobre ato normativo ainda não vigente;

(c) alegação de que o §3º do art. 300 prevê vedação à concessão de tutela antecipada quando houver risco de irreversibilidade e que a pretensão deduzida em sede inicial seria de caráter nitidamente satisfatório e que seu eventual acolhimento judicial esgotaria o próprio objeto total ou substancialmente “ao impor teto, metodologia, readequação das peças e consequências executórias imediatas, com recomposição de dotações e restrição a empenhos e pagamentos”; e

(d) afirmação de indevido manejo da ação civil pública como simulação de verdadeira ação de inconstitucionalidade.

Enquanto a preliminar preliminar do item “c” não diz respeito à relação processual ou a requisitos de existência e validade processual, mas exclusivamente a apontada vedação de concessão de tutela de urgência (art. 300, §3º, do CPC) quando pretensão deduzida em sede inicial seria de caráter nitidamente satisfatório e que esgotaria o



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Plantão - TJRS**

próprio objeto total ou substancialmente e, logo, seu eventual acolhimento judicial implicaria tâ-somente o indeferimento da tutela antecipada pleiteada pelo Poder Executivo; o eventual acolhimento das demais preliminares - *apontadas nos itens "a", "b" e "d" da manifestação da requerido* - implicaria na extinção do processo sem julgamento de mérito à luz do que disciplina o art. 330, II e III, do Código de Processo Civil.

Pois bem, após detida análise dos argumentos e documentos constantes da inicial, da manifestação do requerido e do parecer ministerial, tenho como imperioso o acolhimento da preliminar suscitada no item "b" da manifestação da Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento, eis que, s.m.j., evidencia-se a carência de interesse jurídico - no presente momento - para lançar mão do direito de ação quando a Lei Orçamentária Anual de 2026 apenas foi aprovada pela Câmara Municipal, encontrando-se ainda em viabilidade de sanção. Logo, a intervenção judicial reclamada incidiria sobre ato normativo ainda não vigente, sendo inoportuna e restando evidenciada a carência de interesse jurídico.

Note-se que o autor sequer juntou à inicial o ato normativo, qual seja a LOA (com certidão de vigência), sobre o qual pretende que, por controle de constitucionalidade difuso e *incidenter tantum*, este Juízo afasta (ou dê interpretação conforme) do art. 120-A da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento que disciplina as emendas parlamentares individuais impositivas e reproduz o modelo federal, ao estabelecer, em seu § 1º, que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas até o limite de 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício anterior, devendo a metade desse percentual ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

É dizer, quando ao ingresso da inicial - que tem por objeto exclusivo a afastamento, na Lei Orçamentária Anual de 2026, da aplicação do art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica, na parte em que fixa o limite de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais, determinando-se a observância, no âmbito municipal, dos parâmetros definidos pelo Supremo Tribunal Federal em Adin recentemente acolhida em sede liminar, inclusive quanto ao teto nominal máximo de 1,55% e, sobretudo, quanto à regra de contenção do item 14; bem com postula o reconhecimento de que o limite global máximo das emendas individuais impositivas para 2026 na Lei Orçamentaria Anual de 2026, com aplicação do item 14, seria de 1,21% da receita corrente líquida - não há objeto para a sindicância judicial pretendida, restando evidenciada a carência de interesse processual.

Também resta evidente a carência de interesse processual do autore em lançar mão da presente ação civil pública quando ainda lhe assiste o poder de sanção do projeto de lei orçamentária do exercício de 2026.

Com efeito, o e. Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento de que ao chefe do Poder Executivo, seja ele da União, do Estado ou do Município, é atribuído o poder-dever de empreender um controle preventivo de constitucionalidade através da figura do voto. Não havendo razão para o manejo do direito de ação perante o Poder Judiciário quando lhe assiste, em tese, também o exercício do poder de voto.

E mais.



**Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul  
Plantão - TJRS**

Sobre outro aspecto de análise, concluo que sem a existência e vigência da legislação em tela - LOA de 2026 -, que ainda nem foi publicada, restaria evidenciado que a presente ação civil pública direciona-se a um controle, não incidental, mas direto da constitucionalidade do art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica porque o único parâmetro de controle, a par de ser a única causa de pedir vertida na inicial, seria a Lei Orgânica Municipal e não uma lei orçamentária *in concreto* que, como visto, ainda não foi publicada e não é vigente.

É certo que a jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal admite o controle de constitucionalidade no âmbito da ação civil pública quando este se dá de forma difusa, incidental, e não é o pedido principal do autor, mas apenas causa de pedir.

No caso em tela, o pedido de controle judicial de constitucionalidade sobre o art. 120-A, § 1º, da Lei Orgânica Municipal é apresentado, formalmente, como causa de pedir - e não pedido - para que se afaste (ou se imponha interpretação conforme a Constituição) referido artigo, que disciplina e fixa o limite de 2% da Receita Corrente Líquida para as emendas parlamentares individuais, na execução orçamentária referente à suposta Lei Orçamentária Anual. Logo, em tese, a ação civil pública como ajuizada, nestes termos mais restritos, não infringe a jurisprudência do e. STF.

Ocorre que quando inexistente, porque ainda sequer sancionada e publicada - *ao menos quando ingresso da inicial (há três dias atrás), sendo de se notar que o documento juntado é mero projeto, sem sequer número de ordem* - a lei orçamentária sobre a qual se quer seja afastada (por inconstitucional) a aplicação de artigo da Lei Orgânica Municipal, o efetivo controle de constitucionalidade vindicado perante este Juízo de primeiro grau acabaria por incorrer diretamente (a abstratamente) sobre o dispositivo da Lei Orgânica em incidências futuras, assemelhando-se a uma sindicabilidade típica de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Não é preciso melhor discorrer argumentativamente para se concluir que é vedado a este Juízo tal sindicabilidade, porque seria efetivamente admitir uma ação direta de inconstitucionalidade travestida de ação civil pública, em usurpação à competência do Tribunal de Justiça.

De certo modo tal situação anômala acaba por ser admitida até mesmo pelo autor em sua petição inicial quando aponta textualmente que a pretensão vertida se dirige a obter uma liminar mais rápida neste Juízo em vez de ter de "aguardar exclusivamente o desfecho do controle concentrado". *In verbis*:

Nessas circunstâncias, aguardar exclusivamente o desfecho do controle concentrado, que possui rito e prazos naturalmente mais dilatados, pode tornar inócuo o provimento jurisdicional, permitindo que a LOA 2026 ingresse em vigor e gere obrigações de execução orçamentária imediatas, com efeitos práticos de difícil reversão no curso do exercício.

E, uma vez mais, observe-se que mesmo que o chefe do Poder Executivo não exerça o poder de controle preventivo de constitucionalidade, passando a viger a LOA, ainda poderá negar aplicação a ato normativo que entenda possa estar em confronto com o que



**Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul  
Plantão - TJRS**

dispõe a Constituição Federal em sede de controle repressivo de constitucionalidade, aguardando, no ponto, eventual decisão do e. Tribunal de Justiça em sede de Ação de Inconstitucionalidade em face da Lei Orgânica Municipal.

**ISSO POSTO**, acolhendo a preliminar de carência de objeto, com esteio no art. 330, III, do Código de Processo Civil, JULGO EXTINTO O PROCESSO.

Intime-se.

Isento de custas, *ex vi legis* (art. 18 da Lei 7.347/85).

Demais diligências legais.

---

Documento assinado eletronicamente por **JESSICA BOMS, Juíza Substituta**, em 21/12/2025, às 12:04:40, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **10097702732v3** e o código CRC **d44c28ff**.

---

**5010279-49.2025.8.21.0025**

**10097702732 .V3**