



## Representação de Inconstitucionalidade nº 0011253-82.2020.8.19.0000

**Representante:** Prefeito do Município de Rio das Ostras

**Representado:** Câmara Municipal de Rio das Ostras

**Relatora:** Desembargadora Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo

### DECISÃO

Trata-se de **representação de inconstitucionalidade** em que o Prefeito de Rio das Ostras, representante, busca a declaração de inconstitucionalidade do artigo 6º, §1º e anexos, da Lei Municipal nº 2312/2020 (Lei Orçamentária do Município de Rio das Ostras para o exercício de 2020), acrescentados por força das Emendas Parlamentares Modificativas de números 01/2020, 02/2020 e 03/2020.

O representante aduz que a Câmara Municipal derrubou três vetos do Chefe do Executivo, contrariando parecer jurídico da própria Câmara no que se refere às Emendas de nº 02 e nº 03, contrariando também o parecer técnico da Secretaria de Planejamento e o parecer da Procuradoria do Município no que se refere às emendas 01, 02 e 03, e manteve as emendas modificativas 01/2020, 02/2020 e 03/2020, trazendo-as ao universo jurídico da Lei Municipal nº 2312/2020 (Lei Orçamentária do Município de Rio das Ostras para o exercício de 2020), apesar de inconstitucionalidades graves que impedem a execução do próprio orçamento.

Alega violação aos artigos 77, 210, § 1º, I e II, § 2º, § 3º, I e II, “a” e 210, § 9º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, além de afronta ao artigo 116, § 9º, da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras. Afirma que as Emendas Modificativas nº 02/2020 e 03/2020 estão com seus valores orçamentários de supressão e suplementação totalmente incompatíveis com a Lei nº 2311/2020 (Plano Plurianual – PPA 2018/2021) e não poderiam sequer ser suscitadas pelo Poder Legislativo em respeito à Constituição Estadual. Argumenta que o §1º do artigo 6º da Lei Municipal nº 2312/2020, acrescentado por força da Emenda Parlamentar Modificativa 01/2020, não é validado pela Constituição Estadual.

Sustenta inconstitucionalidade formal por violação do artigo 210, §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual, uma vez que o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento foi emitido por um único vereador e não por uma comissão.

Com relação à Emenda nº 01/2020, alega violação ao artigo 210, § 9º, da Constituição Estadual, pois trata-se de emenda proposta individualmente por vereador que já havia se utilizado se sua “cota” de emenda individual (limitada a 1,2% da receita corrente líquida) com a apresentação da emenda nº 018/2020. Ainda com relação à



Emenda nº 01/2020, sustenta inconstitucionalidade por não se mostrar em consonância com os princípios da legalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, em afronta ao artigo 77 da Constituição Estadual, na medida em que a redução do percentual de remanejamento de recursos pelo Poder Executivo de 40% para 5% rompe com todos os parâmetros dos governos passados, de forma desarrazoada e sem justificativa, inviabilizando a execução do orçamento. Acrescenta que tal emenda viola, ainda, os princípios da reserva legal e da independência dos poderes, pois a expressiva alteração promovida configura regra nova, iniciada fora do Poder com competência constitucional para a matéria. Afirma que a Emenda 01/2020 viola também o princípio da eficiência, por desestruturar todo o sistema orçamentário planejado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, elaborada tecnicamente pelo Poder executivo, resultando na inoperabilidade do orçamento por conta da redução do percentual de suplementação orçamentária.

No que tange à Emenda nº 02/2020, alega inconstitucionalidade por violação ao artigo 210, §3º, I e II, “a”, da Constituição Estadual, além de incompatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ainda mais diante da supressão de recursos de gestão de pessoal. Argumenta que a supressão de recursos de gestão de pessoal é vedada pela Constituição Estadual. Aduz que houve a anulação de recursos vinculados, que são de destinação específica, anulação de valores superiores aos previstos no orçamento para 2020, anulação de recursos de ação orçamentária de segurança pública, o que poderá inviabilizar o convênio com a polícia militar do Estado do Rio de Janeiro no PROEIS – Programa Estadual de Interação na Segurança, anulação de recursos de ações orçamentárias com contratos vigentes de despesas correntes, fontes de recursos incompatíveis com a supressão (anulação) e suplementação (reforço) pretendidas, destacando que o somatório do quadro de supressão (anulação) orçamentária do artigo 1º difere do quadro de suplementação (reforço) orçamentária do artigo 2º. Quanto à Emenda nº 03/2020, sustenta inconstitucionalidade por violação ao artigo 210, §3º, II, “a”, da Constituição Estadual, na medida em que se verifica a supressão de recursos de gestão pessoal, o que é vedado. Afirma que tais emendas impedem o Poder Executivo de efetivar a execução do orçamento anual de 2020.

Destaca que houve o reconhecimento da inconstitucionalidade das Emendas 02/2020 e 03/2020 pela própria Assessoria Jurídica da Câmara Municipal, que se manifestou pela manutenção do veto a essas emendas. Afirma que os vereadores atuaram de forma desvinculada da atividade legislativa constitucional, optando por “fazer política”. Acrescenta que a lei orçamentária não foi aprovada no prazo constitucional, o que configura abuso do poder político outorgado pelo povo.

Requer a concessão de medida cautelar para imediata suspensão das emendas impugnadas. Alega que estão presentes os requisitos para tanto. Aduz que o *fumus boni iuris* se constata a partir da clara violação aos artigos 77, 210, § 3º, I e II, “a” e 210, § 9º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e que o *periculum in mora* decorre do risco de perpetuação de inconstitucionalidades tão graves e de incompatibilidade orçamentárias de ordem contábil que impedem até mesmo a



execução do próprio orçamento. Pugna pela medida cautelar sem a audiência prévia dos órgãos e das autoridades das quais emanou a lei ou ato normativo impugnado (fls. 2/37).

### É O RELATÓRIO. PASSO A DECIDIR.

Limita-se o presente julgamento à análise da medida cautelar pleiteada, consoante previsão do artigo 105, *caput* e §§ 2º e 3º, do Regimento Interno deste Tribunal:

*Art. 105 do RITJERJ. A medida cautelar na representação de inconstitucionalidade será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Órgão Especial, após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.*

*§2º- Em caso de excepcional urgência, a medida cautelar poderá ser deferida sem a audiência prévia dos órgãos e das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.*

*§3º- Também em caso de excepcional urgência, durante o recesso e nos dias em que não houver expediente forense normal, a medida cautelar poderá ser deferida por órgão diretivo e, nos demais dias, também pelo respectivo relator, ambos ad referendum, apresentado o processo em mesa na primeira sessão subsequente do Órgão Especial.*

Ataca-se aqui a constitucionalidade das ementas 01, 02 e 03 da Lei Orçamentária Anual do Município de Rio das Ostras.

Inicialmente, importa dizer que é possível o controle abstrato de constitucionalidade das normas orçamentárias, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Confira-se:

*Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Repasse duodecimal. Art. 168 da Constituição Federal. Garantia de independência do Poder Legislativo municipal. Precedente. 3. Repasse duodecimal. Parâmetros para fixação da porcentagem devida a cada ente. **Força normativa da lei orçamentária. Possibilidade de controle judicial de normas de natureza orçamentária. Precedentes.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 659868 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 09/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-074 DIVULG 19-04-2013 PUBLIC 22-04-2013)*

Quanto à Emenda nº 01/2020 (fls. 163 do anexo 1), não se vislumbra, por ora, justificativa para a concessão da medida cautelar antes mesmo da manifestação da autoridade da qual emanou a lei ou ato normativo impugnado. Mostra-se prudente, diante da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos aprovados pelo Legislativo, aguardar o desenrolar do devido processo legal para análise mais cautelosa quanto ao direito alegado. Saliente-se que nada impede que a medida



cautelar seja deferida após a manifestação da autoridade referida, se constatada a presença dos requisitos para tanto.

As Emendas nº 02/2020 (fls. 164/166 do anexo 1) e nº 03/2020 (fls. 167 do anexo 1) à Lei Municipal nº 2312/2020 (Lei Orçamentária do Município de Rio das Ostras para o exercício de 2020) determinam a retirada de verbas que estavam contabilizadas para a legal e democrática alocação sem que outras sejam previstas para supri-las, remanejando recursos previstos para dotação de pessoal e similares, o que é vedado pela Lei Orgânica Municipal e pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Verifica-se, ainda, que tais emendas foram apresentadas sem justificativas aptas a motivar as alterações pretendidas.

Veja-se o que dispõe o artigo 210, §3º, I e II, “a”, da Constituição Estadual, por sinal reproduzido pela Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras em seu artigo 116, §3º, I e II, “a”

:

*“Art. 210 Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa.*

*(...)*

*§ 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;”***

*“Art. 116 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.*

*(...)*

*§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão 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 despesas, excluídas as que incidam sobre:*

***a) dotações para pessoal e seus encargos;”***

O referido dispositivo da Constituição Estadual não permite que se altere lei orçamentária no que concerne a verbas para pessoal e seus encargos e foi observando essa disposição que o executivo municipal proferiu o veto às emendas 02 e 03 da LOA. Veto que veio a ser derrubado em votação da Câmara Municipal.

Impressiona a alegação de afronta à regra da Constituição do Estado que veda a supressão de verba já destinada a dotações de pessoal e demais encargos aprovados, tanto mais que o Parecer Jurídico proferido pela Assessoria Jurídica da



própria Câmara Municipal de Rio das Ostras (fls. 482/486 do anexo 1) é no sentido da validade do veto às Emendas 02 e 03, opinando pela desnecessidade de veto apenas em relação à Emenda 01. Esse fato parece reforçar a plausibilidade da tese de inconstitucionalidade em relação às Emendas nº 02/2020 e nº 03/2020.

Indícios colhidos em sede de cognição sumária parecem expor afronta ao artigo 210, § 3º, I e II, “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no que tange às Emendas nº 02/2020 e nº 03/2020. Presentes, nesse ponto, o *fumus boni iuris*, como visto, e o *periculum in mora*, em especial em razão da vigência anual da lei, de modo que já está a produzir efeitos na execução do orçamento do ano corrente. Impõe-se, portanto, de imediato, a suspensão da eficácia das Emendas nº 02/2020 e nº 03/2020, diante da urgência excepcional que autoriza a concessão da medida sem a oitiva prévia do representado.

Pelo exposto, **DEFIRO parcialmente** a medida cautelar pleiteada, para determinar a suspensão da eficácia das Emendas nº 02/2020 e nº 03/2020 até o julgamento final desta ação.

**INTIME-SE** a Câmara Municipal do Município de Rio das Ostras para apresentar as informações que entender relevantes ao julgamento desta representação. Após, remetam-se os autos à Procuradoria-Geral do Estado e à Procuradoria-Geral de Justiça e, na sequência, ao Ministério Público para a emissão de parecer.

Publique-se.

Rio de Janeiro, 04 de março de 2020.

Desembargadora **MARIA AUGUSTA VAZ MONTEIRO DE FIGUEIREDO**  
Relatora