



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

PROCESSO N.º 70071534366 - TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDJUS/RS

REQUERIDOS: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR GELSON ROLIM STOCKER

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Estadual n.º 14.910/2016. Recomposição dos vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual. Dispositivo de lei alterado por emenda modificativa de iniciativa parlamentar, que estipulou a data de 1º de janeiro de 2016 como o termo 'a quo' da incidência da recomposição. Pertinência temática com o projeto original e não implicação de aumento de despesas. Ausência de mácula formal de inconstitucionalidade, na esteira da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal. **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 **SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDJUS/RS**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º da Lei Estadual n.º 14.910, de 18 de julho de 2016, que *recompõe os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual*, por violação ao disposto no artigo 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 95, inciso V, alínea “b”, da Constituição Estadual. Sustenta o proponente, em síntese, que o Poder Legislativo não detém competência para, em projetos de lei da iniciativa reservada do Poder Judiciário, apresentar emendas, em face da independência entre os poderes (fls. 04/12). Acostou procuração e documentos (fls. 13/31).

A medida liminar pretendida foi indeferida (fls. 56/ 58).

Citado, o Procurador-Geral do Estado apresentou a defesa da norma impugnada, alegando, em resumo, que a emenda parlamentar não acarretou aumento de despesas e possui pertinência temática com o Projeto de Lei originário, estando, assim, em consonância com os moldes preconizados pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, bem como com a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (fls. 79/94).

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul prestou informações, iterando a manifestação do Procurador-Geral do Estado (fls. 97/112).



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

O Presidente da Assembleia Legislativa Estadual, devidamente notificado (fls. 64, 71 e 73), ficou silente (certidão da fl. 113).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. Em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos pelo proponente, não merece acolhida a pretensão deduzida na peça vestibular.

A discussão posta em apreciação consiste em examinar a possibilidade de inserção, pelo Poder Legislativo, de emenda modificativa em Projeto de Lei de competência reservada ao Chefe do Poder Judiciário, que, na espécie, redundou na retificação do termo *a quo* da incidência da recomposição dos vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual - de *a contar de 1º de julho de 2015 para a partir de 1º de janeiro de 2016*.

Consoante expressa disposição do artigo 95, inciso V, alínea “c”, da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Judiciário, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a fixação dos vencimentos dos servidores da Justiça Estadual, *in verbis*:

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

(...)

V - propor à Assembléia Legislativa, observados os parâmetros constitucionais e legais, bem como as diretrizes orçamentárias:

(...)



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

c) a criação e a extinção de cargos nos serviços auxiliares da Justiça Estadual e a fixação dos vencimentos dos seus servidores;

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Judiciário, não podendo a Assembleia Legislativa propor projetos que objetivem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

A reserva de iniciativa, todavia, transposta, no caso em análise, ao Presidente do Tribunal de Justiça - que a exerceu plenamente - não impede que o Poder Legislativo, durante a tramitação do projeto, ofereça emendas, visando a aprimorar o texto legal que daí emergirá, desde que observada a temática regulada no projeto originário e não implique em aumento de despesas, o que afrontaria o preceituado no artigo 61, incisos I e II, da Carta da Província:

Art. 61 - Não será admitido aumento na despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152¹;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público.

A propósito, cumpre recordar que, no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares aos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo e do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal vinha entendendo que, em tais projetos, era inadmissível qualquer emenda, por ser, o poder de emenda, corolário da iniciativa: onde

¹ Art. 152 - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.



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

faltasse iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF, RDA 28/51; 42/240; 47/238 e TASP RT 274/748).

O Pretório Excelso, no entanto, revisou esse posicionamento, passando a considerar que, nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficariam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto, valendo trazer à colação os seguintes precedentes paradigmáticos:

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999, DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente. (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.655, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)

A atuação dos integrantes da Assembleia Legislativa dos Estados-Membros acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63 da Constituição, que veda – ressalvadas as proposições de natureza orçamentária – o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de



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

iniciativa do governador do Estado ou referentes à organização administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário locais, bem assim do Ministério Público estadual. O exercício do poder de emenda, pelos membros do Parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado. O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em numerus clausus, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa.

(ADI 2.681 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 6º, PARÁGRAFO ÚNICO, 10, CAPUT, E §§ 1º, 3º E 4º, E 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI GAÚCHA N. 11.770/2002. ALTERAÇÕES NOS QUADROS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO, DE CARGOS EM COMISSÃO E DE FUNÇÕES GRATIFICADAS DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa



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

privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. Ação não conhecida quanto à alegação de contrariedade ao art. 40, § 8º, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda n. 20/1998 posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 41/2003. O Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração dos dispositivos que fundamentam o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, com substancial modificação, impede sua apreciação nessa via. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente”.

(ADI 2.813/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 26.8.2011)

Na mesma linha, Hely Lopes Meirelles² afirma que o poder de emenda, por parte dos parlamentares, é possível desde que não acarrete aumento de despesa, *in litteris*:

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

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 564/5.



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

Também o Tribunal de Justiça Estadual sufraga a tese de que, mesmo nos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo - e do Poder Judiciário, por decorrência lógica -, o Poder Legislativo não pode ser transformado em mero homologador dos projetos de lei encaminhados, não devendo, todavia, avançar para além dos limites constitucionalmente fixados.

Nessa senda, são os seguintes precedentes:

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. 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



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

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)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAMADO DOS LOUREIROS. LEI MUNICIPAL N.º 819/2011 QUE ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 112 DA LEI MUNICIPAL N.º 366/2003. Projeto de Lei sobre matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo. **Emenda legislativa que não acarretou aumento de despesas, mantendo pertinência temática com relação ao projeto de lei original.** Alteração que implicou em manutenção do número de servidores autorizados a obter licença para mandato classista. **Possibilidade do exercício da faculdade de emenda pelo Poder Legislativo, ainda que em projeto versando sobre matéria de iniciativa privativa do Poder executivo.** Ausência de afronta ao texto constitucional. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70047027263, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 17/12/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO ORIGINAL DO PODER EXECUTIVO QUE FOI OBJETO DE EMENDA LEGISLATIVA QUE CONCEDEU REAJUSTE GERAL ANUAL DOS VENCIMENTOS PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO EXECUTIVO. INTELIGÊNCIA DO ART. 60, INC. II, ALÍNEAS "A" E "B" DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. SEGUNDO ENTENDIMENTO DO STF, NAS MATÉRIAS DE INICIATIVA RESERVADA, AS RESTRIÇÕES AO PODER DE EMENDA FICAM REDUZIDAS À PROIBIÇÃO DE AUMENTO DE DESPESAS E À HIPÓTESE DE



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

***IMPERTINÊNCIA DA EMENDA AO TEMA DO PROJETO.
SITUAÇÃO DOS AUTOS EM QUE HOUE,
INQUESTIONAVELMENTE, AUMENTO DE DESPESAS
PARA OS COFRES PÚBLICOS.
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA
PROCEDENTE.***

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70021487053, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flores de Camargo, Julgado em 18/02/2008)

Com tais aportes, imperativo reconhecer que a inovação normativa trazida pela Assembleia Legislativa, emendando projeto de lei de iniciativa do Presidente do Tribunal de Justiça Estadual, não desbordou dos parâmetros constitucionais, pois se limitou a estipular como termo inicial do reajuste concedido a data de 1º de janeiro de 2016, compatibilizando, de forma razoável, o direito assegurado constitucionalmente aos servidores à reposição de seus vencimentos, com o contexto econômico recessivo que atinge o Brasil e, com particular intensidade, o Estado do Rio Grande do Sul, alteração que, a par de guardar pertinência temática com o projeto originário, imprimiu restrição que, a toda evidência, implicará redução - e não aumento - de despesas.

De tal sorte, sob o ponto de vista constitucional, não se vislumbra, na guerreada emenda proposta pela Assembleia Legislativa, qualquer mácula ou violação ao princípio da independência entre os poderes estatais.



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

3. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Porto Alegre, 21 de fevereiro de 2017.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/BSB/IH