



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

PROCESSO N.º 70078530847 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**PROPONENTE: FEDERAÇÃO SINDICAL DOS SERVIDORES
PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

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

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL
SANTOS**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
FESSERGS. Impugnação da Lei Complementar Estadual n.º
15.144, de 05 de abril de 2018, do Rio Grande do Sul. 1.
Preliminar. Ilegitimidade ativa, por ausência de prova do
registro do Sindicato proponente no Ministério do Trabalho e
Emprego, que não merece acolhimento. 2. Mérito. Projeto de lei
de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Emenda parlamentar.
Possibilidade. Emenda que guarda relação de pertinência
temática com o projeto de lei e não implica aumento de despesas.
Precedentes do STF e do TJRS. Composição do Conselho de
Administração do IPE-Saúde. Representação paritária dos
segurados. Ausência de mácula material de*



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

*inconstitucionalidade. A própria Carta Estadual, em seu artigo 41, parágrafo 1º, remete a disciplina da matéria à lei. A União Gaúcha em Defesa da Previdência Social Pública tem como finalidade estatutária também a defesa dos direitos relativos à saúde e é representativa dos servidores públicos. Ofensa reflexa ao texto constitucional que não desafia controle concentrado de constitucionalidade. Eventual antinomia entre leis infraconstitucionais não comporta controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes jurisprudenciais. Alegação de violação ao artigo 27, inciso I, letra “a”, da Constituição Estadual, em face da ausência de participação da federação em decisão de interesse da categoria. Mácula material de inconstitucionalidade inocorrente na espécie. **PARECER PELO AFASTAMENTO DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **Federação Sindical dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul - FESSERGS**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei Complementar Estadual n.º 15.144, de 05 de abril de 2018, que *dispõe sobre a criação do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul – IPE Saúde*, por afronta aos artigos 27, inciso I, alínea “a”, 41, parágrafo 1º, 60, inciso II, e 61, todos da Constituição



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

Estadual, combinados com os artigos 8º, III, 37, *caput*, e 61, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

A proponente, inicialmente, teceu considerações sobre a legitimidade ativa e passiva. Discorreu, na questão de fundo, a respeito da inconstitucionalidade formal por desatendimento ao disposto no artigo 60, inciso II, da Constituição Estadual, considerando que a emenda parlamentar apresentada ao projeto de lei proposto pelo Poder Executivo alterou a estrutura e as atribuições do IPE-Saúde. Apontou, por outro lado, inconstitucionalidade material quanto à composição do Conselho de Administração do IPE-Saúde, por afronta ao artigo 41, parágrafo 1º, da Carta da Província, já que inclui ator ilegítimo como representante dos segurados, qual seja, a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social Pública. Argumentou, ainda, que o Chefe do Poder Executivo, ao pretender reestruturar o IPE-Saúde, interferiu diretamente em interesse de categoria profissional abrangida pela federação autora, a qual não participou do processo legislativo, em desacordo com o artigo 27, inciso I, alínea “a”, da Constituição Estadual. Postulou a procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual n.º 15.144/2018, ou, subsidiariamente, dos seus artigos 5º, 6º, 9, 10, 12, 17 e 18, inciso II, (fls. 04/22 e documentos das fls. 23/68).

A petição inicial foi recebida (fls. 74/75).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a possibilidade de emenda parlamentar em matérias de iniciativa do



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

Chefe do Poder Executivo. De qualquer sorte, alegou que a norma impugnada não dispõe acerca de matéria de iniciativa reservada ao Governador do Estado. Refutou a inconstitucionalidade por desequilíbrio na composição do Conselho de Administração, sob o argumento de que a União Gaúcha se trata de entidade que congrega associações representativas dos segurados. Por fim, quanto à ausência de participação da entidade autora no projeto de lei que originou o ato normativo impugnado, asseverou que a matéria tratada não se refere a servidores públicos, não havendo, pois, interesses de categorias a serem discutidos por entidades sindicais. Ao final, requereu o julgamento de improcedência da presente ação direta (fls. 98/113).

O Senhor Governador do Estado reprisou a argumentação da Procuradoria-Geral do Estado (fls. 117/125).

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, devidamente notificada, prestou informações. Preliminarmente, arguiu ilegitimidade da FESSERGS para propor a presente ação, considerando a ausência de comprovação da condição de entidade sindical regularmente reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. No mérito, aduziu que o poder de emenda parlamentar encontra limitação no aumento de despesa e, ainda, na ausência de pertinência temática com o projeto original, sendo que ambas as situações não se encontram presentes na hipótese em exame. Defendeu, por fim, a legitimidade da composição do Conselho de Administração do IPE-Saúde e a regularidade do



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

processo legislativo que culminou no ato normativo combatido. Ao final, pleiteou a improcedência da ação (fls. 129/248).

A entidade proponente manifestou-se quanto à preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Assembleia Legislativa do Estado (fls. 265/267), juntando documentos (fls. 269/274).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Prefacialmente, cumpre apreciar a alegação de ilegitimidade ativa da proponente, suscitada pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, em decorrência de não haver nos autos comprovação de que a Federação Sindical dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul - FESSERGS tenha registro no Ministério do Trabalho e Emprego.

A Carta Federal, em seu artigo 103, ao tratar dos legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, reconhece legitimidade às confederações sindicais e entidades de classe, exigindo, apenas, que elas sejam de âmbito nacional, *in verbis*:

Art. 103 - Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;



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

IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
V o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
VI - o Procurador-Geral da República;
VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.
[...].

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por simetria, ao disciplinar o mesmo tema, também conferiu legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação a leis estaduais e municipais às entidades sindicais e de classe, exigindo, tão somente, que, quando o objeto da ação seja lei ou ato normativo estadual, a entidade tenha representação nacional ou estadual, *verbis*:

Art. 95 - Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:
[...].
§ 1.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:
I - o Governador do Estado;
II - a Mesa da Assembleia Legislativa;
III - o Procurador-Geral de Justiça;
IV - o Titular da Defensoria Pública;
IV - o Defensor Público-Geral do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)
V - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;
VI - partido político com representação na Assembléia Legislativa;
VII - entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual;



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

VIII - as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores, de âmbito nacional ou estadual, legalmente constituídas;

IX - o Prefeito Municipal;

X - a Mesa da Câmara Municipal.

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

I - o Governador do Estado;

II - o Procurador-Geral de Justiça;

III - o Prefeito Municipal;

IV - a Mesa da Câmara Municipal;

V - partido político com representação na Câmara de Vereadores;

VI - entidade sindical;

VII - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - o Titular da Defensoria Pública;

VIII - o Defensor Público-Geral do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)

IX - as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores legalmente constituídas;

X - associações de bairro e entidades de defesa dos interesses comunitários legalmente constituídas há mais de um ano.

[...].

A Lei Federal n.º 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, por sua vez, reproduz, em seu artigo 2º, o texto insculpido no artigo 103 da Carta Federal, não consagrando qualquer outro requisito para reconhecimento dos legitimados.

E não poderia ser diferente, já que não pode o legislador ordinário impor restrição não consagrada no texto constitucional para aferição dos legitimados a desencadear o



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

processo de controle concentrado de constitucionalidade, cujo rol se revela já bastante restrito.

Nessa linha, impositivo reconhecer que a ausência de comprovação de registro da entidade proponente no Ministério do Trabalho e Emprego não é suficiente para afastar sua legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em defesa dos interesses dos servidores públicos estaduais, visto que tal exigência não encontra amparo nas Constituições Federal ou Estadual.

Note-se que o disposto no artigo 8º da Carta da República, vedando que a lei exija autorização do Estado para fundação de sindicato e qualquer interferência ou intervenção do Poder Público em sua organização, permitindo, apenas, que lhe seja exigido registro no órgão competente, é matéria que diz respeito à regularidade formal da entidade sindical perante a Administração, não, especificamente, à sua legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, cujos requisitos de legitimação estão expressamente fixados na Carta Constitucional.

Nesse sentido, inclusive, já decidiu essa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PLEITO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI-RS Nº 14.754/2015, APROVADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E SANCIONADA PELO GOVERNADOR DO ESTADO, COM VETO PARCIAL. GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO. ELEIÇÕES DE DIREÇÃO E VICE-DIREÇÃO DE ESCOLA PÚBLICA. EFEITOS SOBRE



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

QUADRO DE SERVIDORES PÚBLICOS. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL BEM CONFIGURADA. 1. Preliminar de não-demonstração da regularidade sindical do CPERS-Sindicato frente ao Ministério do Trabalho rejeitada, porquanto, assim como manifestei quando do julgamento do AgReg nº 70067449165, o fato de não haver registro do sindicato no Ministério do Trabalho não lhe retira a legitimidade para representar seus associados nos termos do entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal, materializado no julgamento do RE nº 370.834-MS. 2. A ação direta de inconstitucionalidade é a via adequada para buscar o controle concentrado de constitucionalidade objetivando extirpar do ordenamento jurídico vigente lei ou ato normativo em desconformidade com a Constituição. 3. Na hipótese dos autos, o exame da Lei-RS nº 14.754/15, diante da CE-89, leva à conclusão de sua inconstitucionalidade por vício de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista a regra disposta no art. 60, II, "b", da CE-89. Da interpretação da norma constitucional tem-se que a iniciativa para legislar a respeito de servidor público estadual é do Chefe do Poder Executivo, não sendo autorizado ao Poder Legislativo tal iniciativa, por infringência ao previsto no art. 10 da CE-89 que trata da separação dos Poderes. 4. Inconstitucionalidade formal declarada com efeitos ex tunc, uma vez que a legislação em comento colide frontalmente com a CE-89, devendo ser retirada do ordenamento jurídico. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067108514, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 16/05/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.087/2017 DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. MANDATO EM CONFEDERAÇÃO, FEDERAÇÃO OU SINDICATO REPRESENTATIVO DA CATEGORIA. PRELIMINAR DE NÃO-DEMONSTRAÇÃO DA REGULARIDADE SINDICAL . DESACOLHIDA. A ausência de comprovação de registro do Sindicato proponente no Ministério do Trabalho e Emprego não é suficiente para afastar sua legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade. Comprovação posterior. AFASTAMENTO DO SERVIDOR



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

MUNICIPAL SEM DIREITO A REMUNERAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 27, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. Inconstitucionalidade de disposições legais que vedam o pagamento de remuneração aos servidores licenciados para o exercício de mandato classista. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074908021, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 11/12/2017)

De qualquer sorte, a entidade proponente, instada a tanto, juntou comprovante de registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (fls. 269/270).

Assim, é de reconhecer-se a legitimidade ativa da federação proponente.

3. No mérito, contudo, o pleito vertido na petição inaugural não merece acolhida.

Segundo a federação proponente, em primeiro lugar, a Lei Complementar Estadual n.º 15.144/2018 do Rio Grande do Sul seria inconstitucional, vez que, por força de emenda parlamentar, alguns de seus artigos tiveram a redação alterada, dispondo sobre composição e atribuições do Conselho de Administração e dos Diretores do IPE-Saúde, inclusive deliberando acerca de atribuições de poderes e órgãos, em ofensa ao princípio da separação dos Poderes previsto nos artigos 5º da Constituição Estadual e 2º da Constituição Federal.

Sem razão, porém.



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

No caso dos autos, a iniciativa do processo legislativo partiu do Chefe do poder Executivo Estadual. Isso não significa, contudo, que ao Poder Legislativo, nesses casos de iniciativa externa, reste vedada a apresentação de emendas ao projeto de lei encaminhado.

Com efeito, no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares nos projetos de iniciativa externa – do Executivo ou do Judiciário, por exemplo –, o Supremo Tribunal Federal entendia que em tais projetos era inadmissível qualquer emenda, por ser esta corolário da iniciativa; logo, onde faltaria poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar¹. O Pretório Excelso, no entanto, passou a entender da seguinte forma: nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto².

O Tribunal de Justiça do Estado, nessa linha, vem entendendo que a apresentação de emenda parlamentar a projetos de lei oriundos de outros Poderes é possível, desde que não acarrete

¹ STF RDA 28/51; 42/240; 47/238 e TASP RT 274/748.

² Nesse sentido, vale trazer à colação decisão da Segunda Turma (Recurso Extraordinário n.º 191191/PR, julgado em 12/12/97, relator Ministro Carlos Velloso): “CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PODER DE EMENDA PARLAMENTAR: PROJETO DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: TETO. C.F., art. 96, II, b, C.F., art. 37, XI. I - Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF: RE 140.542-RJ, Galvão, Plenário, 30.09.93; ADIn 574, Galvão; RE 120.331-CE, Borja, ‘DJ’ 14.12.90; ADIn 865-MA, Celso de Mello, ‘DJ’ 08.04.94. II - Remuneração dos servidores do Poder Judiciário: o teto a ser observado, no Judiciário da União, é a remuneração do Ministro do S.T.F. Nos Estados membros, a remuneração percebida pelo Desembargador. C.F., art. 37, XI. III - R. E. não conhecido.”



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

aumento de despesa e desde que guarde pertinência temática com a matéria submetida à deliberação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DAS MISSÕES. LEI MUNICIPAL REAJUSTANDO O VENCIMENTO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS E REVOGANDO NORMA ANTERIOR QUE HAVIA CONCEDIDO PLUS REMUNERATÓRIO. OBJETIVO DE ADEQUAÇÃO DOS VENCIMENTOS AO PISO NACIONAL DA CATEGORIA. ESTRUTURA REMUNERATÓRIA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA A PROPOSIÇÃO DE LEI ENVOLVENDO A MATÉRIA. EMENDA LEGISLATIVA SUPRESSIVA RETIRANDO O ARTIGO QUE REVOGAVA O PLUS REMUNERATÓRIO ANTERIORMENTE CONCEDIDO. AUMENTO DE DESPESAS EM RELAÇÃO AO TEXTO ORIGINAL DO PROJETO DE LEI. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. 1. Vigora em nosso ordenamento jurídico o princípio da separação e harmonia entre os poderes, sendo definido que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, "d" e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Nos projetos de lei versando sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Executivo, o Legislativo somente poderá apresentar emendas que não aumentem as despesas em relação à proposta original e que tenham estrita pertinência temática com o diploma legal como um todo. (...) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70064517683, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 31/08/2015)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 9.935/1993. PROJETO ORIGINAL DO PODER EXECUTIVO QUE FOI OBJETO DE EMENDA



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

LEGISLATIVA, QUE CONCEDEU, A ALGUNS SERVIDORES DO MAGISTÉRIO ESTADUAL, O PERCENTUAL DE 15% DE RISCO DE VIDA. MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INTELIGÊNCIA DO ART. 60, INC. II, ALÍNEA "A" E ART. 82, INC. III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. 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 impertinência da emenda ao tema do projeto. 2. Considerando que no caso houve, inquestionavelmente, aumento de despesas para os cofres públicos, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma legal questionada. Incidente de inconstitucionalidade julgado procedente. Unânime. (Incidente de Inconstitucionalidade nº 70060879509, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 29/09/2014)

Sobre o tema, aliás, Hely Lopes Meirelles³ afirma que o Parlamento não pode ser reduzido à função de mero homologador dos projetos de lei que não sejam da sua iniciativa, *verbis*:

“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

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 531.



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

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.”

No caso dos autos, as emendas parlamentares apresentadas e, ao final, aprovadas guardaram pertinência com a matéria debatida e não acarretaram gastos, razão pela qual é de ser tidas por legítimas.

Em sendo assim, não há como acolher-se a pretensão veiculada na ação direta de inconstitucionalidade.

Melhor sorte não assiste o proponente no que se refere à alegada inconstitucionalidade material quanto ao dispositivo que trata da composição do Conselho de Administração do IPE-Saúde.

A norma constitucional supostamente maculada assim estatui:

Art. 41 - O Estado manterá órgão ou entidade de previdência e assistência à saúde para seus servidores e dependentes, mediante contribuição, na forma da lei previdenciária própria. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 16, de 21/05/97)

§ 1.º A direção do órgão ou entidade a que se refere o “caput” será composta paritariamente por representantes dos segurados e do Estado, na forma da lei a que se refere este artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 16, de 21/05/97)

Em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos no processado, inexistente mácula material de inconstitucionalidade a



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

ser sanada, na medida em que o próprio comando constitucional tido como violado emprega a expressão *na forma da lei*, relegando à legislação ordinária a regulamentação acerca da conformação da representação paritária da direção do órgão.

Verifica-se, portanto, que o artigo 5º da Lei Complementar Estadual n.º 15.144/2018, ao especificar que o Conselho de Administração é composto paritariamente por seis representantes do Estado e seis dos segurados, titulares e suplentes, indicados estes paritariamente pelas entidades que indica, entre as quais a **União Gaúcha em Defesa da Previdência Social Pública**, está em absoluta consonância com o texto constitucional gaúcho, ao assegurar a igualdade na representação dos substituídos, porquanto o Conselho de Administração é composto por doze membros efetivos e doze suplentes, sendo que seis deles serão indicados pelos representantes dos segurados antes referidos.

Demais disso, a Constituição Estadual não refere os limites da representatividade: ao revés, a legitimação para os fins previstos no parágrafo 1º do artigo 41 da Constituição Estadual apenas requer que as entidades escolhidas sejam capazes de representar os interesses dos segurados. E a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social Pública tem como objetivo e finalidade, dentre outros, a defesa dos servidores e seus dependentes, inclusive na área de saúde, como se constata do teor do artigo 5º de seu estatuto:



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

Artigo 5º - São objetivos e finalidades da UNIÃO GAÚCHA:

I – atuar em defesa da manutenção e efetividade de um sistema de previdência social de natureza pública, e nesta ação:

a) promover o debate da questão previdenciária e de saúde através da realização de congressos, seminários, painéis, etc.;

b) propor ações às autoridades públicas responsáveis dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e demais órgãos autônomos.

II – lutar pelo aperfeiçoamento do serviço público em todos os níveis, sua valorização e dos próprios servidores e agentes públicos;

III - coordenar a definição da política, da estratégia, dos planos e dos objetivos das organizações de servidores públicos no Estado do Rio Grande do Sul que, pela coincidência de pontos de vista, se disponham a uma ação integrada e unitária;

IV - prestar serviços ao movimento sindical e associativo, desde que vinculados aos interesses dos servidores públicos estaduais no Estado do Rio Grande do Sul;

V - elaborar um projeto estadual que atenda às expectativas dos servidores e que se fundamente nos princípios de solidariedade, justiça social, dignidade da pessoa humana, liberdade e cidadania;

VI - organizar e colaborar com a formação, assistência organizacional e técnica, publicações e, em geral, de todos os serviços considerados necessários e úteis ao universo sindical e associativo dos servidores como um todo;

VII - representar, quando solicitada, os interesses das Entidades filiadas junto a organismos públicos e privados, estadual, nacional e internacional;

VIII - participar de movimentos e relacionar-se com outras organizações do movimento sindical e associativo de servidores pertencentes ao sistema sindical e associativo confederativo, visando ao desenvolvimento de uma ação



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

unitária em benefício do servidor, na melhoria de sua qualidade de vida e de suas condições de trabalho;

IX - participar das lutas e ações de todos os servidores respeitando sempre as instâncias do universo sindical e associativo, visando à manutenção no país de um regime de respeito à dignidade humana, à justiça social e à cidadania;

X - desenvolver cursos, programas e iniciativas diversas que visem à educação, à formação, à qualificação e ao aperfeiçoamento profissional dos Servidores Públicos;

XI - desenvolver cursos, programas e outras iniciativas que visem ao aperfeiçoamento, à melhoria da qualidade e ao aumento da produtividade nas administrações públicas, empresas públicas, autarquias e fundações;

XII - desenvolver, em geral, cursos de formação, educação, qualificação e aperfeiçoamento dos servidores;

Ademais, diversamente do asseverado, a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social Pública constitui entidade que possui representatividade deveras abrangente, pois engloba em seus quadros *associações, sindicatos, federações, confederações e outras entidades de servidores públicos estaduais, ativos, inativos e pensionistas* estaduais, nos termos do artigo 4º de seu estatuto, *verbis*:

Artigo 4º - A UNIÃO GAÚCHA, com patrimônio distinto de suas Entidades filiadas, define-se:

a) como Entidade coordenadora e aglutinadora de associações, sindicatos, federações, confederações e de outras Entidades de servidores públicos estaduais, ativos, inativos e pensionistas, no Estado do Rio Grande do Sul;



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

b) como Entidade identificada com as lutas específicas de todos os servidores das diversas categorias profissionais no Estado do Rio Grande do Sul;

c) como Entidade estimuladora da solidariedade, da valorização e da unidade dos servidores públicos estaduais ativos, inativos e pensionistas, no Estado do Rio Grande do Sul.

A questão, de qualquer forma, já foi objeto de apreciação pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça Gaúcho, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70072908973, na qual se discutia eventual violação da Constituição Estadual por dispositivo legal que elencava a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social Pública dentre as entidades que indicariam representantes para o Conselho Deliberativo do órgão previdenciário estadual, decisão essa que pode servir de paradigma para o presente caso também:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FESSERGS. IMPUGNAÇÃO DE PARTE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 5º DA LEI ESTADUAL N.º 12.395, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2005, E, POR ARRASTAMENTO, DE PARTE DO PARÁGRAFO PRIMEIRO DO ARTIGO 5º DO DECRETO ESTADUAL N.º 47.420, DE 20 DE AGOSTO DE 2010. COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. REPRESENTAÇÃO PARITÁRIA DOS SEGURADOS. 1. Preliminar de indeferimento da inicial que se confunde com o mérito da pretensão inicial e, como tal, deve ser analisada. 2. A parte autora entende que a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social Pública não seria entidade representante dos segurados. Por consequência disso, o artigo 5º da Lei Estadual n.º 12.395/2005, não poderia autorizar essa entidade a indicar representantes para o Conselho Deliberativo do órgão previdenciário, sob pena



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

de violação do texto constitucional. Contudo, é a própria Constituição Estadual que, em seu artigo 41, parágrafo 1º, submete a matéria impugnada ao regramento por meio de lei. E pelos termos legais, ao contrário do alegado, a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social Pública tem como finalidade estatutária a defesa dos segurados da autarquia previdenciária estadual. Logo, não há violação do texto constitucional. 3. Além disso, a ofensa reflexa ao texto constitucional não desafia controle concentrado de constitucionalidade. Eventual antinomia entre leis infraconstitucionais não comporta controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes jurisprudenciais. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072908973, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 07/08/2017)

De outro norte, as argumentações tecidas envolvendo a caracterização, natureza jurídica e distinção entre entidades sindicais, associações e federações encontram-se estribadas em regramento infraconstitucional, notadamente na Consolidação das Leis do Trabalho e no Código Civil. No entanto, afigura-se impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise da eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais: na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade.

Vale dizer: a desobediência, pela normativa em relevo, dos critérios gerais fixados na legislação obreira (ou civilista) constitui antinomia que, acaso existente, se configura entre normas infraconstitucionais, no plano da legalidade, porquanto depende do



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

cotejo da lei em testilha com as normas infraconstitucionais de referência.

Como corolário, não se viabiliza a fiscalização abstrata de constitucionalidade, justamente em função desse contraste prévio, que somente por via reflexa ou indireta ensejaria o reconhecimento da inconstitucionalidade da legislação estadual, fundada na transgressão das regras estabelecidas pelas leis nacionais.

Ensina Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco⁴:

Nos termos do art. 102, I, a, da Constituição, parâmetro do processo de controle abstrato de normas é, exclusivamente, a Constituição vigente.

A ofensa arguida no controle concentrado deve ser direta ao texto constitucional; a inconstitucionalidade reflexa, em que a análise da conformação com o ordenamento exige prévia análise da legislação infraconstitucional, não é o caso de ação direta.

A respeito do tema, ainda, a lição de Zeno Veloso⁵:

É pacífica a jurisprudência do STF de que, no controle abstrato, deve ocorrer uma situação de litigiosidade constitucional que reclama a existência de uma necessária relação de confronto imediato entre o ato estatal de menor positividade jurídica e o texto da Constituição Federal. A inconstitucionalidade deve decorrer, diretamente, do conteúdo normativo do ato impugnado, sendo inviável a ação se o reconhecimento da inconstitucionalidade depender do prévio exame comparativo entre a regra estatal questionada e

⁴ *Curso de Direito Constitucional*, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1131.

⁵ *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 115.



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

qualquer outra espécie jurídica de natureza infraconstitucional.

Na mesma toada, o entendimento das Cortes Constitucionais pátrias, conforme se verifica pelos seguintes precedentes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. INTERRUÇÃO DE BEM OU SERVIÇO PÚBLICO SEM AVISO PRÉVIO AO CONSUMIDOR. CONTROLE DE LEGALIDADE E NÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI RONDONIENSE N. 1.126/2002. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros limita-se pelos princípios da Constituição da República. Autonomia dos entes federados definida pelos princípios constitucionais. 2. Ausência de afronta às regras de competência privativa da União. 3. Lei rondoniense n. 1.126/2002 coerente com o previsto na Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. 4. **Inviabilidade do exame de constitucionalidade da Lei rondoniense: questão posta para cotejar a Lei rondoniense n. 1.126/2002 com a Lei nacional n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Exame de legalidade que não viabiliza o controle abstrato da lei estadual por meio da ação direta. Precedentes.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.*

(ADI 2876, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 21/10/2009, DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-01 PP-00030 RTJ VOL-00212- PP-00022 RT v. 99, n. 893, 2010, p. 156-161)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER



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

RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação “per relationem”, que incorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX).



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

(ADI 416 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE CARREIRAS E CARGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA DO STF PARA JULGAMENTO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DE DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. EXISTÊNCIA DE JULGAMENTO ANTERIOR SOBRE DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO. PREJUDICIALIDADE RECONHECIDA. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS POR MEIO DE ASCENSÃO E TRANSPOSIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 37, II, DA CF. SÚMULA 685 DO STF. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – A natureza híbrida do Distrito Federal não afasta a competência desta Corte para exercer o controle concentrado de normas que tratam sobre a organização de pessoal, pois nesta seara é impossível distinguir se sua natureza é municipal ou estadual. II - A ação está prejudicada no que diz respeito ao pleito de reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989 e 6º da Lei distrital 83/1989, em razão da superveniente perda de objeto, tendo em vista a suas revogações expressas, respectivamente, pelas Leis distritais, 3.318/2004 e 3.319/2004. Precedentes. III – Resta, também, prejudicado o feito no tocante à impugnação ao art. 1º da Lei 96/1990 do Distrito Federal, uma vez que já houve pronunciamento desta Corte acerca da constitucionalidade deste dispositivo no julgamento da ADI 402/DF, Rel. Min. Moreira Alves. IV - São inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989 por violarem o art. 37, II, da Constituição Federal. V – A jurisprudência pacífica desta Corte é no sentido de que a ascensão e a transposição, conforme se verifica nos dispositivos ora atacados, constituem formas de provimento derivado inconstitucionais, por violarem o princípio do concurso público. Súmula 685 do STF. VI – Quanto à impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992, eventual afronta ao texto constitucional seria indireta, uma vez que se mostra indispensável, para a resolução da questão, o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais. Precedentes. VII – Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os



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

arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989, prejudicado o exame dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989, 6º da Lei distrital 83/1989 e 1º da Lei distrital 96/1990. VIII - Ação não conhecida no tocante a impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992

(ADI 3.341/DF, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 29/05/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. LEI MUNICIPAL N.º 4.146/2012. CRIAÇÃO DE VANTAGEM REMUNERATÓRIA A SERVIDORES PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO EM RELAÇÃO À ALEGAÇÃO DE OFENSA A LEIS INFRACONSTITUCIONAIS. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. ARTIGO 154, X, "A" E "B", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL C/C ARTIGO 169, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Reconhecida a impossibilidade jurídica do pedido no que diz com as alegações de ofensas à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei Geral das Eleições, uma vez que eventual ofensa da norma impugnada em relação à leis infraconstitucionais não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Municipal de Uruguaiiana que prevê a incorporação de vantagem remuneratória relativa à Gratificações Especiais a servidores, o que acarreta em inevitável aumento de despesas, sem que, contudo, haja a imprescindível previsão de dotação orçamentária suficiente a cobri-las. Ofensa ao disposto no artigo 154, X, "a" e "b", da Constituição Estadual e no artigo 169, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade verificada. ACOLHIDA A PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA PARCIAL DO PEDIDO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, NA PARTE EM QUE CONHECIDA. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70061590360, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 23/03/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. DESCABIMENTO DA VIA ELEITA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. CONFLITO COM NORMA INFRACONSTITUCIONAL. Questionado dispositivo da Lei Municipal n° 4325, de 18 de novembro de 2015, diante



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

da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é admissível a via do controle de constitucionalidade, impondo-se o indeferimento da inicial. INÉPCIA DA INICIAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067882290, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 07/01/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SOLEDADE. LEI 3.605/2014. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. FIXAÇÃO DE LIMITES INFERIORES E CRITÉRIOS DISTINTOS AO CÓDIGO FLORESTAL FEDERAL (LEI 12.651/2012), CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (LEI 11.520/00) E CÓDIGO FLORESTAL ESTADUAL (LEI 9.519/1992). CONFRONTO PRÉVIO DE LEIS DE CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL. EXAME DE CONTROLE POR VIA REFLEXA, INDIRETA OU OBLÍQUA. INADMISSIBILIDADE EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. PRECEDENTES DO STF E DO TJRS. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062507249, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 17/11/2014)

Por fim, reclama a proponente que o ato normativo estadual hostilizado estaria maculado de inconstitucionalidade material, porquanto, na tramitação administrativa do projeto de lei que resultou na edição da Lei Complementar Estadual n.º 15.144/2018, não foi observado o disposto no artigo 27, inciso I, letra “a”, da Carta Estadual, que reza:

Art. 27 - É assegurado:

I - aos sindicatos e associações dos servidores da administração direta ou indireta:

a) participar das decisões de interesse da categoria;

b) descontar em folha de pagamento as mensalidades de seus associados e demais parcelas, a favor da entidade, desde que aprovadas em assembléia geral;



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

pgj@mprs.mp.br

c) eleger delegado sindical;

II - aos representantes das entidades mencionadas no inciso anterior, nos casos previstos em lei, o desempenho, com dispensa de suas atividades funcionais, de mandato em confederação, federação, sindicato e associação de servidores públicos, sem qualquer prejuízo para sua situação funcional ou remuneratória, exceto promoção por merecimento;

III - aos servidores públicos e empregados da administração indireta, estabilidade a partir do registro da candidatura até um ano após o término do mandato sindical, salvo demissão precedida de processo administrativo disciplinar ou judicial.

§ 1.º Ao Estado e às entidades de sua administração indireta é vedado qualquer ato de discriminação sindical em relação a seus servidores e empregados, bem como influência nas respectivas organizações.

§ 2.º O órgão estadual encarregado da formulação da política salarial contará com a participação paritária de representantes dos servidores públicos e empregados da administração pública, na forma da lei.

Mais uma vez, não lhe assiste razão.

Isso porque o texto constitucional invocado não tem a extensão pretendida. A circunstância de ser assegurado aos sindicatos participarem das decisões de “interesse da categoria”, muito embora de todo salutar, não inquina de inconstitucionalidade a lei estadual guerreada, porquanto não tem o condão de autorizar que a federação ou outra entidade de classe possa intervir na autonomia do Poder Executivo de propor projetos de lei.

Não se está aqui a afirmar que os sindicatos e as associações não possam participar do processo legislativo como parte interessada. Ao contrário: as entidades de classe têm o direito – assegurado pelo princípio da publicidade⁶ – de controlar o que é

⁶ *Princípio da publicidade é aquele segundo o qual as deliberações das Câmaras se realizam perante o público. Esta publicidade tem uma tríplice transcendência: pode referir-se à*



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

produzido, de se informar e de se manifestar buscando enriquecer o debate e construir novas opiniões que busquem amparar as aspirações da categoria. No entanto, inexiste, ao contrário do que sustenta a proponente, a obrigatoriedade de participação durante o processo legislativo, sendo que tampouco há notícia nos autos de que tenha havido qualquer impedimento de participação da entidade de classe na fase deliberativa.

De tal sorte, não se vislumbra qualquer mácula de inconstitucionalidade no ato normativo estadual impugnado.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** no sentido de que seja afastada a preliminar de ilegitimidade ativa e, no mérito, seja julgada improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente alinhavados.

Porto Alegre, 17 de setembro de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA/ARG

assistência efetiva do público às deliberações das Câmaras, ao levantamento de atas de suas deliberações que fazem públicas e se aprovam pela própria Câmara em sessão imediata àquela a que correspondem, ou à publicação pela imprensa de resumos ou extratos de suas atas e, em geral, uma informação livre de suas sessões. (SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 50/51)

SUBJUR N.º 1009/2018