



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

PROCESSO N.º 70079452488 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS
DAS MISSÕES

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
DOIS IRMÃOS DAS MISSÕES

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR VICENTE BARROCO DE
VASCONCELLOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 1.345, de 05 de abril de 2016, do Município de Dois Irmãos das Missões, que 'autoriza o poder executivo municipal a estabelecer critérios para atividades insalubres ou perigosas'. 1. Necessidade de regularização da representação processual, pena de extinção do feito sem julgamento do mérito. 2. Projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que foi objeto de emendas parlamentares. Pertinência temática com o projeto original. Aumento de despesa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea 'a', 61, inciso I, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, 'caput', todos da Constituição Estadual. Precedentes



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

jurisprudenciais. PARECER PELA REGULARIZAÇÃO DO FEITO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Dois Irmãos das Missões**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 1.345, de 05 de abril de 2016, do Município de Dois Irmãos das Missões, que *autoriza o poder executivo municipal a estabelecer critérios para atividades insalubres ou perigosas*, por afronta ao disposto nos artigos 5º, 10, 60, inciso II, letra “a”, e 61 da Constituição Estadual, e artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, letra “a”, da Constituição Federal.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade, visto que o projeto de lei oriundo do Poder Executivo foi objeto de várias emendas parlamentares que estabeleceram obrigações financeiras ao Chefe do Poder Executivo e acarretaram aumento de despesa. Destacou que a competência legislativa para regular a matéria em questão é privativa do Chefe do Poder Executivo. Argumentou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Salientou o desrespeito ao devido processo legislativo. Citou precedentes. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/12). Juntou documentos (fls. 13/22).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 28/32).



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

A Câmara Municipal de Vereadores de Dois Irmãos das Missões prestou informações. Salientou a inocorrência de vício de iniciativa, asseverando que a normativa não viola o princípio da independência e harmonia entre os poderes. Pontificou que o Poder Executivo enviou um projeto de lei ao legislativo destituído de eficácia no plano real, de forma que o Poder Legislativo, percebendo essa situação, realizou emendas no projeto original, objetivando dar concretude ao pagamento dos adicionais de insalubridade e de periculosidade aos servidores. Asseverou a inocorrência de desrespeito ao devido processo legislativo. Refutou a alegação de aumento de despesa (fls. 53/65 e documentos das fls. 66/80).

O Procurador-Geral do Estado suscitou vícios de natureza processual. No mérito, defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 83/88).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. Inicialmente, calha ser dito que, pelo cotejo da procuração acostada à fl. 13 dos autos, verifica-se que o instrumento de mandato não indica o ato normativo a ser impugnado, nem outorga ao procurador nele qualificado poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto da ação em relevo.

De tal sorte, deve ser intimado o proponente, para que proceda na regularização da sua representação processual, sob pena



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

de extinção do processo, sem resolução de mérito, na medida em que o instrumento procuratório deve, obrigatoriamente, contemplar poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada, exigência iterativa dessa Corte de Justiça e do Supremo Tribunal Federal para a viabilidade de apreciação do pleito.

Na mesma trilha, decisão recentemente prolatada pelo Tribunal Pleno Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. LEI MUNICIPAL N.º 3.745. HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO VAREJISTA. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECÍFICOS. INTIMAÇÃO. VÍCIO NÃO SANADO. - Em ação direta de inconstitucionalidade, exige-se a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada. O Supremo Tribunal Federal, atento a essa diretriz jurisprudencial, tem advertido que o descumprimento de tal exigência, pelo autor, importa em extinção do processo de controle normativo abstrato, sem julgamento de mérito (ADI 4229 MC/SC, Rel. Min. Celso Mello, DJe 10/06/2009). Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70076288687, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 23/05/2018)

Em idêntico toar, citam-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO. VÍCIO NÃO SANADO. AUSÊNCIA DE INSTRUMENTO DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO, COM INDICAÇÃO DO ATO NORMATIVO



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

pgj@mprs.mp.br

IMPUGNADO. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. NÃO TENDO O SINDICATO PROPONENTE DA LIDE PROMOVIDO A REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL NO PRAZO A ELE CONCEDIDO, IMPÕE-SE A EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058434713, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 15/04/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS PARA IMPUGNAR, POR MEIO DE ADI, A NORMA OBJETO DA AÇÃO. VÍCIO NÃO SANADO NO PRAZO CONCEDIDO. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. 1. É imprescindível a apresentação de instrumento de procuração com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma que se pretende atacar, conforme já decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (ADI 2187, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2000, DJ 12-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02136-01 PP-00083). 2. No caso, não tendo o proponente promovido a regularização da representação processual no prazo concedido, é de rigor a extinção do processo, sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, inc. IV, do Código de Processo Civil de 2015. Precedentes do STF e do TJRS. PROCESSO JULGADO EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, EM DECISÃO MONOCRÁTICA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069093102, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 07/10/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO À LEI-XANGRI-LÁ Nº 1.800/2015 QUE ALTERA A LEI-XANGRI-LÁ Nº 1.006/07. PREVISÃO ACERCA DO AUMENTO DE VAGAS NO QUADRO DE CARGOS E FUNÇÕES DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECÍFICOS PARA PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO NÃO SANADO. CONSEQUÊNCIA. 1. Na esteira do entendimento



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

pgj@mprs.mp.br

jurisprudencial firmado perante o eg. Supremo Tribunal Federal, é imprescindível a juntada de procuração com outorga de poderes específicos ao advogado para propositura de ação direta de inconstitucionalidade, com a especificação da norma que se visa à afastar do ordenamento jurídico. 2. Na hipótese dos autos, embora intimada a parte autora para regularizar a representação processual, não houve saneamento do vício, ensejando com isso, a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, IV, do CPC, pois ausentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Precedentes do STF e desta Corte catalogados. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067587246, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 11/12/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECÍFICOS PARA PROPOR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA O ATO IMPUGNADO. INTIMAÇÃO DOS AUTORES. VÍCIO NÃO SANADO. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é imprescindível a apresentação de instrumento de procuração com outorga de poderes específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma que se pretende atacar (ADI 2187 QO, Relator Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2000, DJ 12-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02136-01 PP-00083). No presente caso, em que pese a intimação dos autores para regularização da representação processual, permaneceram inertes. É hipótese de extinção do processo sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, inc. IV, do Código de Processo Civil. Precedentes do STF e desta Corte. PROCESSO JULGADO EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065777971, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em 06/06/2016)

MANDADO DE SEGURANÇA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.211,



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

DE 22 DE DEZEMBRO DE 2016. CAPÃO DA CANOA. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO. PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECÍFICOS PARA PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO NÃO SANADO. Em se tratando de ação direta de inconstitucionalidade o proponente deve apresentar instrumento de procuração, ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada. Mandado de segurança extinto.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072610231, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 27/04/2017)

3. O pleito merece guarida.

É fato incontroverso no processado que a Lei n.º 1.345, de 05 de abril de 2016, do Município de Dois Irmãos das Missões, que *autoriza o poder executivo municipal a estabelecer critérios para atividades insalubres ou perigosas*, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, foi alvo de várias emendas parlamentares.

E, muito embora ponderáveis os argumentos esgrimidos pelos Edis de Dois Irmãos das Missões - já que a lei, efetivamente, nos termos em que posta pelo Poder Executivo, tem feição meramente programática, sem qualquer eficácia fática¹ - o certo é que as emendas parlamentares fustigadas, linhas gerais, determinaram: a) a implantação dos percentuais de 10%, 15% e 20%, conforme o grau, aos servidores públicos municipais, a título de insalubridade e periculosidade; e b) prazo para a elaboração de laudo municipal a respeito dos graus de periculosidade e

¹ Na medida em que a sua aplicação está condicionada à edição de outros atos normativos.



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

insalubridade, sob pena de ser adotado o laudo fornecido pelo Sindicato dos Municípios.

Dessa forma, observa-se que o Poder Legislativo do Município de Dois Irmãos das Missões dispôs a respeito da remuneração e do pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade dos servidores públicos municipais.

Conforme expressa disposição dos artigos 60, inciso II, alínea “a”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a criação e aumento da remuneração dos seus servidores, *in verbis*:

Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II – disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

(...).

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...).

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...).

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.



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

A reserva de iniciativa, no caso em análise, foi devidamente exercida pelo Prefeito Municipal de Dois Irmãos das Missões, não impedindo que o Poder Legislativo, em linha de princípio, 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, inciso I, 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. 152²;
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, o Supremo Tribunal Federal vinha entendendo que, em tais projetos, era inadmissível qualquer emenda, por ser, o poder de emenda, corolário da iniciativa: onde 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

² 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

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 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



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

pgj@mprs.mp.br

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)

AÇÃO 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. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa 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)



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

Na mesma linha, Hely Lopes Meirelles³ 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.

Também o Tribunal de Justiça Estadual sufraga a tese de que, mesmo nos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, 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:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
FESSERGS. LEI ESTADUAL Nº 15.144/2018. IPE SAÚDE.**

³ 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

PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. REJEITADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARGUIÇÃO PELA IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR. IMPROCEDÊNCIA. EMENDA PARLAMENTAR QUE NÃO GERA AUMENTO DE DESPESAS E GUARDA PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A NORMA ORIGINAL. PRECEDENTES. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. UNIÃO GAÚCHA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PÚBLICA COMO ENTIDADE NÃO LEGITIMADA A REPRESENTAR OS SERVIDORES PÚBLICOS NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. DESCABIMENTO. MATÉRIA CUJA DISCIPLINA FOI DELEGADA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EM DECORRÊNCIA DA NÃO PARTICIPAÇÃO DA FEDERAÇÃO PROPONENTE NO PROCESSO LEGISLATIVO. DESNECESSIDADE. GARANTIA CONSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO EM DECISÕES DE INTERESSE DA CLASSE NÃO REDUNDA EM NOVO REQUISITO FORMAL AO TRÂMITE DO PROCESSO LEGISLATIVO. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Federação Sindical dos Servidores Públicos no Estado do Rio Grande do Sul (FESSERGS) em face da Lei Estadual nº 15.144/2018. Argui pela inconstitucionalidade formal e material do diploma legislativo em comento, por violação, respectivamente, dos artigos 60, inciso II; 41, §1º; e 27, inciso I, alínea a, todos da CE/89. 2. Rejeitada a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Mesa da Assembleia Legislativa Estadual. A juntada de documentos que comprovem a regularidade da entidade sindical, tais como comprovação de registro perante o Ministério do Trabalho e ata de eleição da diretoria, não constitui exigência constitucional para o manejo de ADI. Os requisitos consolidados, legal e jurisprudencialmente, para que a entidade em questão possa deflagrar controle concentrado de constitucionalidade são apenas a abrangência estadual e a pertinência temática, que restaram suficientemente comprovadas no caso concreto. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. 3. Quanto à inconstitucionalidade formal fundada em impossibilidade de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, há jurisprudência consolidada do STF



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

pgj@mprs.mp.br

autorizando tal possibilidade desde que respeitadas duas condições: a) que da emenda não resulte aumento de despesas, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original submetido a apreciação. No caso específico, a emenda responsável pela inclusão dos dispositivos atacados atende ambos os requisitos. 4. Alegação de vício de constitucionalidade material fundada na inserção da União Gaúcha como legitimada para indicar os representantes dos servidores públicos no Conselho de Administração. Inexiste, no texto constitucional do Estado, qualquer limitação à origem dos representantes dos segurados. Assim, não dispondo a Constituição Estadual acerca do modo pelo qual se daria a representação paritária, mas sim, pelo contrário, expressamente delegando ao legislador infraconstitucional o regramento da matéria, entende-se que o diploma legislativo guerreado veio precisamente a cumprir tal determinação. 5. Não se verifica vício de inconstitucionalidade material em razão da não participação da federação proponente no processo legislativo que culminou na publicação da norma. Embora a participação da FESSERGS em decisões da classe seja constitucionalmente garantida, tal direito não se confunde com requisito para o regular trâmite do processo legislativo, ante a inexistência de previsão constitucional nesse sentido. Ademais, sequer restou comprovado nos autos que a entidade tenha sido impedida de participar ao longo da etapa deliberativa do projeto de lei. Não há falar, portanto, em vício no iter procedimental de criação da Lei Estadual impugnada. Em conclusão, não se configurando vícios formais ou materiais na norma impugnada, improcede a ADI. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078530847, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 12/11/2018)

Com tais aportes, imperativo reconhecer que a inovação normativa trazida pela Câmara de Vereadores de Dois Irmãos das Missões, emendando projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal, muito embora guarde pertinência temática com a



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

matéria, desbordou dos parâmetros constitucionais, pois acarretou evidente aumento de despesa.

Neste particular, impende obtemperar que a alegação da inocorrência de incremento de despesa não restou comprovada na hipótese, visto que não foi juntado o teor do aludido artigo 88 da Lei n.º 803/1990⁴ - que já teria previsto os percentuais de insalubridade e periculosidade estabelecidos pelas emendas -, mormente porque, se lei efetivamente houvesse, não haveria sentido na edição do regramento em relevo para a regulamentação do tema.

De outro giro, as emendas em liça interferem na organização e funcionamento da Administração, ferindo os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:

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

Em idêntico toar, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IPÊ. LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE EMENDAPARLAMENTAR EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, CAPUT, 10 E 152, PARÁGRAFO 3º, INCISOS I A III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DOS ARTIGOS 2º E 166, CAPUT E PARÁGRAFO 3º, INCISOS I A III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - O poder de emenda aos projetos de lei, enquanto prerrogativa de ordem político-

⁴ Que não se logrou localizar no Portal da Transparência do Município de Dois Irmãos das Missões.



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

pgj@mprs.mp.br

jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa, pode ser legitimamente exercido pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e, tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Constituição Federal. - Na espécie, verifica-se que a Emenda Parlamentar nº 006/2017 importou, a um só tempo, em drástica redução das despesas de manutenção da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, bem como diminuiu pela metade a previsão para pagamento das contribuições ao PASEP, dotação incidente sobre encargo de pessoal e cuja anulação, por isso, é vedada pelo art. 166, §3º, II, a, da Constituição Federal e pelo art. 152, § 3º II, a, da Constituição Estadual. - Precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076371350, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 12/11/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EMENDAPARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. ART. 7º, § 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 4.619/2017 DE SARANDI. OFENSA AO ART. 63, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 61, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRELIMINARES. Defeito quanto ao polo ativo da ação, que não seria o Município, senão que o seu Prefeito Municipal, suprido, em face de instigação deste juízo. Procuração juntada que apresenta mero vício formal, atendendo, porém, à finalidade a que se destina, até porque passada exatamente para autorizar o trânsito desta demanda. MÉRITO. A emenda parlamentar modificativa nº 001, que deu redação ao art. 7º, § 1º, da Lei Municipal nº 4.619/2017 de Sarandi, ao atribuir ao Poder Executivo a responsabilidade pela realização de convênio e/ou contratação de empresa privada ou pública para o armazenamento e reciclagem, bem como ao determinar que faça por sua conta a Coleta de Resíduos Sólidos/Volumosos a todos os municípios cadastrados no Cadastro Único (Bolsa



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

pgj@mprs.mp.br

Família), cria despesa não prevista no Projeto de Lei original, de iniciativa do Prefeito Municipal. Nos projetos de lei de iniciativa do Executivo são vedadas emendas que gerem aumento de despesa, o que restou configurado no presente caso, na forma do art. 63, inciso I, da Constituição Federal e 61, inciso I, da Constituição Estadual. Precedentes desta Corte e do Plenário do STF. Não configurado vício em relação a dispositivo que, vetado pelo Chefe do Poder Executivo, sequer entrou em vigor. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DOS DISPOSITIVOS. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078361615, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 08/10/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOM RETIRO DO SUL. EMENDAS LEGISLATIVAS ADITIVA E SUPRESSORA. ARTIGO 2º (INCLUÍDO PELA EMENDA Nº1) E EMENDA Nº 2 QUE SUPRIMIU O INCISO VII, DO ARTIGO 7º, AMBOS DA LEI MUNICIPAL Nº 4.504/2018. DESCARACTERIZAÇÃO DO OBJETIVO INDENIZATÓRIO DO VALE-ALIMENTAÇÃO, ALÉM DE IMPACTO NO ORÇAMENTO DA MUNICIPALIDADE, CONTRARIANDO O INTERESSE PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUMENTO DE DESPESA. OFENSA AOS ARTIGOS 10, 60, II, a E b, 61, I, 82, III E VII, 149, I, II, III, E 154, II E X, a, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. São inconstitucionais as emendas parlamentares que, em matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, desvirtuando a natureza do Vale Alimentação tratado no projeto de lei encaminhado à Câmara de Vereadores, e com aumento de despesa, incluem uma nova parcela no mês de dezembro (nos moldes do que seria um 13º salário), suprimindo, outrossim, a vedação, contida no dito projeto, de concessão do benefício a quem for indenizado com diária, ajuda de custo ou outras verbas indenizatórias. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078045598, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 08/10/2018)



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

4. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO, observada a questão prefacial apreciada, opina pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 06 de dezembro 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/ARG