



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

**PROCESSO N.º 70084355379 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ERECHIM

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO  
DE ERECHIM

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCO AURÉLIO HEINZ**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 15 da Lei n.º 222, de 13 de janeiro de 2020, do Município de Erechim, que 'Regulamenta o Comércio Ambulante no Município de Erechim e Revoga a Lei n.º 5.133, de 30 de dezembro de 2011 e suas alterações'. Transferência de autorização para o comércio ambulante com a comprovação de alvará de funcionamento pelo período de 10 (dez) anos no mesmo local. 1. Alegação de afronta à Lei Orgânica Municipal que não merece conhecimento, pois se trata de confronto infraconstitucional de normas. 2. Vício material de inconstitucionalidade. Afronta aos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade. Violação aos artigos 1º, 8º, 10 e 19 da Constituição Estadual, combinados com o artigo 5º, 'caput', e 37, 'caput', da Constituição Federal. Precedentes jurisprudenciais. 3. Inexistência de vício de*



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

*inconstitucionalidade formal. 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 jurisprudenciais. **PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO QUANTO À OFENSA À NORMA INFRACONSTITUCIONAL E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE ERECHIM**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do artigo 15 da Lei n.º 222, de 13 de janeiro de 2020, do Município de Erechim, que *Regulamenta o Comércio Ambulante no Município de Erechim e Revoga a Lei n.º 5.153, de 30 de dezembro de 2011 e suas alterações*, por afronta aos artigos 8º, 10, 19, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 2º, 5º, *caput*, 37, *caput*, 60, parágrafo 4º, inciso III, e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”, todos da Constituição Federal, e artigo 64, inciso IX, da Lei Orgânica Municipal.

Segundo o proponente, o dispositivo impugnado, em síntese, padece de vício formal de inconstitucionalidade, porque o Poder Legislativo, ao propor e aprovar emenda modificativa, imiscuiu-se em matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Sustentou que a Câmara de Vereadores interferiu na organização



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

administrativa e nas atribuições dos órgãos da administração pública municipal, violando o princípio da separação dos poderes. Salientou ainda que, por se tratar de matéria relativa à autorização de uso de bens públicos, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. Colacionou precedentes. Aduziu, além disso, a existência de vício material de inconstitucionalidade, por afronta aos princípios da impessoalidade, da isonomia e da moralidade, ao permitir a transferência das autorizações - ato administrativo unilateral, discricionário e precário - de comércio ambulante em logradouros e bens públicos. Asseverou, dessa forma, que a transferência das autorizações mostra-se incompatível com os princípios norteadores da administração pública. Postulou, inclusive liminarmente, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo vergastado (fls. 04/21 e documentos das fls. 22/82).

A liminar postulada restou deferida (fls. 88/91).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 109/110).

A Câmara de Vereadores de Erechim, devidamente notificada, prestou informações, alegando, em resumo, a regularidade do processo legislativo que deu origem ao dispositivo objurgado. Mencionou, na questão de fundo, que, embora a emenda modificativa tenha origem parlamentar, o projeto de lei era originário do Chefe do Poder Executivo, além de guardar pertinência temática com a matéria e não desfigurar a proposição. Expôs a



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

inexistência de usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, conquanto crie despesa para a administração, não trate da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico dos servidores públicos. Destacou, também, que a emenda modificativa não ofendeu os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, nem atentou contra qualquer artigo da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município. Ao final, postulou a improcedência do pedido (fls. 113/124). Juntou documentos (fls. 125/156).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O proponente volve-se contra o artigo 15 da Lei n.º 222, de 13 de janeiro de 2020, do Município de Erechim, assim grafado:

*LEI MUNICIPAL N.º 222, DE 13 DE JANEIRO DE 2020.*

*Regulamenta o Comércio Ambulante no Município de Erechim e Revoga a Lei n.º 5.153, de 30 de dezembro de 2011 e suas alterações.*

(...)

### *SEÇÃO III*

*DA TRANSFERÊNCIA E DA BAIXA DA AUTORIZAÇÃO*

(...)



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

*Art. 15 - A transferência para autorização do comércio ambulante será permitida com a comprovação de alvará de funcionamento de 10 anos no mesmo local. Parágrafo único. A transferência se dará para o comércio se comprovado 10 anos no ponto, observando a lista de espera, e a documentação exigida por lei.*

(...)

3. Cumpre, inicialmente, registrar que não merece conhecimento o pedido no ponto em que sustenta haver violação, pelo dispositivo impugnado, da Lei Orgânica do Município de Erechim, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato.

Esse é o entendimento que vem sendo assentado pelo Supremo Tribunal Federal:

*LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL. 1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6º, CF).*



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

2. *Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo.* 3. **Ação direta de inconstitucionalidade. Norma infraconstitucional. Não-cabimento. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade é vedado o exame do conteúdo das normas jurídicas infraconstitucionais.** 4. *Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal.* 5. *Direito Processual. Competência privativa. Matéria de direito processual sobre a qual somente a União pode legislar (artigo 22, I, CF).* 6. *Aposentadoria. Servidor Público. Previsão constitucional. Ausência. A norma institui exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral, não previstas na Lei Fundamental (artigo 40, § 1º, I, II, III, a e b, CF). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte. (ADI 882/MT, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, j. 19/02/2004).*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191, DE 18 DE ABRIL DE 2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 169, CAPUT E § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Controvérsia insuscetível de análise em controle abstrato de constitucionalidade, posto envolver o exame de normas infraconstitucionais (Lei Complementar nº 101/2000) e de elementos fáticos (existência da prévia autorização a que se refere o mencionado inciso II do § 1º do art. 169 do texto constitucional). Ação direta não conhecida (ADIN 2339-SC, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 18/04/2001).**

Na mesma senda, também se encaminham as decisões da Corte de Justiça desse Estado:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA. AFRONTA À LEI ORGÂNICA. NÃO CONHECIMENTO. VÍCIO FORMAL. VÍCIO MATERIAL. INOCORRÊNCIA. Ação Direta de Inconstitucionalidade de**



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

*Lei municipal que estabelece isenção tributária ao contribuinte que adotar ou assumir a guarda de criança ou adolescente carente. Violação à Lei Orgânica Municipal. Não conhecimento. Limitação a agressões à Constituição Federal ou Estadual. Matéria tributária. Competência concorrente. Art. 61, CF. Precedentes do STF. Vício formal de iniciativa não configurado. Leis tributárias benéficas que não implicam em aumento de despesa. Inocorrência de violação ao art. 150, II, CF. Vício material não configurado. Constitucionalidade da lei municipal. CONHECERAM EM PARTE E JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70035588862, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 16/08/2010).*

*ADIN. IMPOSSIBILIDADE JURIDICA. INEPCIA DA INICIAL. CONFRONTO DE LEI MUNICIPAL COM A CONSTITUICAO FEDERAL. DIRETAMENTE, E COM LEI ORGANICA MUNICIPAL. A CONFRONTACAO POSSIVEL, NA ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXAMINAVEL PELOS TRIBUNAIS ESTADUAIS, E ENTRE LEI INFRACONSTITUCIONAL E CONSTITUCIONAL ESTADUAL. SE O AUTOR PRETENDE COTEJO DIRETO COM A CONSTITUICAO FEDERAL E, PIOR, COM A LEI ORGANICA MUNICIPAL, A EXTINCAO DO PROCESSO, SEM EXAME DO MERITO, SE IMPOE, POR INEPTA A INICIAL. EXTINGUIRAM O PROCESSO, SEM EXAME DO MERITO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 597113539, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Janyr Dall'Agnol Júnior, Julgado em 15/03/1999).*

**4.** No mérito, em que pese os respeitáveis argumentos deduzidos pela Procuradoria-Geral do Estado e pela Câmara de Vereadores de Erechim, o pedido merece guarida.

**4.1.** Reclama o proponente que o precitado dispositivo, ao permitir a transferência da autorização para comércio



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

ambulante, desde que comprovado o lapso temporal de 10 (dez) anos no ponto e ainda observada a lista de espera e a documentação exigida em lei, violou os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade.

Registre-se, primeiramente, que o dispositivo em relevo versa sobre a gestão de bens públicos municipais, no caso em exame, e da forma de transferência do direito de utilização.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 13, inciso VI, dispõe sobre o uso especial de bens públicos municipais, *in verbis*:

*Art. 13 - É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:*

*(...)*

*IV - dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais;*

*(...)*

Sobre a temática em relevo, lecionam Bruno Miragem e Aloísio Zimmer Júnior<sup>1</sup>:

***Autorização, permissão e concessão de uso de bens públicos municipais. Distinções conceituais:*** *Tem competência o Município para dispor sobre a outorga de uso privativo dos bens de sua titularidade – bens públicos municipais – para terceiros. Esse poder de disposição se estabelece por intermédio dos instrumentos de autorização, de permissão e de concessão de uso de bens públicos. **Autorização de uso é ato unilateral, discricionário e precário de Administração, a título gratuito ou oneroso, a prazo certo ou não, outorga***

---

<sup>1</sup> MIRAGEM, Bruno. ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 53/54.



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

*aquela não no interesse do ente público, mas sim em vista do interesse particular de quem vai usufruir do bem. Em regra, é outorga em caráter transitório, não gerando ao usuário dever de utilizar o bem, mas sim a mera faculdade de fazê-lo. **Permissão de uso é ato administrativo, unilateral, discricionário e precário, o qual pode ser estabelecido a título gratuito ou oneroso, pela qual se faculta a utilização do bem público pelo particular, em atendimento à finalidade de interesse público. De modo geral, não deve atender a fins de exclusivos do particular e gera eficácia jurídica obrigacional do particular no sentido de promover a utilização do bem em vista da finalidade estabelecida no instrumento de permissão. Sobre a permissão, vale dizer que, embora seja em essência ato unilateral, toma certos aspectos de contrato porquanto estabeleça obrigações ao permissionário. Daí porque seja assim tratada em determinada legislação, em especial relativa à concessão e à permissão de serviços públicos. **Concessão de uso é contrato administrativo, cujo objeto consiste na outorga de faculdade pela Administração, de utilização privativa de bem público, em acordo com a destinação que lhe for determinada. A toda prova que a concessão de uso de bem público oferece ao particular maiores garantias, porque é celebrada sob a expressa forma de contrato, estabelecendo direitos e obrigações mútuos entre o concedente e concessionário.*****

Preleciona Hely Lopes Mirelles, de igual modo, tangente às formas administrativas para o uso de bens públicos<sup>2</sup>:

***Autorização de uso: autorização de uso é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação, pois visa apenas a atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público, bastando que se consubstancie em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a Administração. Essas***

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 643/645.



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

*autorizações são comuns para a ocupação de terrenos baldios, para a retirada de água de fontes não abertas ao uso comum do povo e para outras utilizações de interesse de certos particulares, desde que não prejudiquem a comunidade nem embarcem o serviço público. **Tais autorizações não geram privilégios** contra a Administração Pública ainda que remuneradas e fruídas por muito tempo, e, por isso mesmo, dispensam lei autorizativa e licitação para seu deferimento.*

(...)

**Permissão de uso: permissão de uso é ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público.** Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dados sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público. A revogação faz-se em geral, sem indenização, salvo se em contrário se dispuser, pois a regra é a revogabilidade sem ônus para a Administração. O ato de revogação deve ser idêntico ao do deferimento da permissão e atender às condições nele previstas.

(...)

**Cessão de uso: cessão de uso é a transferência gratuito da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando.**

(...)

Assim sendo, verifica-se que, em regra, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, *todos os bens públicos, qualquer que seja sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares, desde que sua utilização consentida pela Administração não os leve a*



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

*inutilizarão ou destruição, caso em que se converteria em alienação*<sup>3</sup>.

Inafastável, de outro norte, em que pese tais institutos constituam uma utilização privativa pelo particular de bens públicos – *uti singuli* –, que se sujeitem ao regime jurídico de direito público, com características próprias atinente à supremacia do interesse público sobre o particular.

Feitos tais aportes introdutórios, verifica-se que a transferência de autorização nos moldes desenhados na legislação questionada, agride os princípios constitucionais da igualdade, da impessoalidade e da moralidade insculpidos nos artigos 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal e no artigo 19, *caput*, da Carta da Província, de observância obrigatória pelos entes municipais, por força do disposto nos artigos 1º e 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

#### Constituição Federal

*Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

(...)

*Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 642.



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

(...)

### Constituição Estadual

*Art. 1º - O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e **adota**, nos limites de sua autonomia e competência, **os princípios fundamentais** e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.*

*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 Constituição Federal e nesta Constituição.***

(...)

*Art. 19 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da **moralidade**, da **impeccabilidade**, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)*

(...)

Importante, nesse passo, recordar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup>, quando trata do conteúdo jurídico do princípio da igualdade:

(...).

*Com efeito, por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Para atingir este*

---

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio de Igualdade*. 3ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 18, 21, 37/39 e 43.



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

pgj@mprs.mp.br

*bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações arbitrárias, assim proveitosas que detrimosas para os atingidos.*

(...).

*Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas em quebra da isonomia se divide em três questões: a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação; b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fato erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado; c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte jurídicizados.*

(...).

*O ponto nodular para exame da correção de uma regra em face do princípio isonômico reside na existência ou não de correlação lógica entre o fator erigido em critério de discrimen e a discriminação legal decidida em função dele.*

(...).

*Esclarecendo melhor: **tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é erigido em critério discriminatório e, de outro lado, se há justificação racional para, à vista do traço desigualador adotado, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada.***

(...).

*É agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arredamento do gravame posto.*

(...).

*Em síntese: a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada.*

(...).

*À guisa de conclusão deste tópico, fica sublinhado que não basta a exigência de pressupostos fácticos diversos para que a lei distinga situações sem ofensa à isonomia. Também não é suficiente o poder arguir fundamento racional, pois não é*



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

*qualquer fundamento lógico que autoriza desequiparar, mas tão só aquele que se orienta na linha de interesses prestigiados na ordenação jurídica máxima. Fora daí ocorrerá incompatibilidade com o preceito igualitário. (...).*

Sobre os princípios que orientam a Administração Pública, adverte José dos Santos Carvalho Filho<sup>5</sup>:

*Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteados a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas. Bem observa CRETELLA JÚNIOR que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos respectivos princípios. (...).*

*A Constituição Vigente, ao contrário das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública (Capítulo VII do Título III) e, no art. 37, deixou expressos os princípios a serem observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos. Convencionamos denominá-los de princípios expressos exatamente pela menção constitucional. Revelam eles as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles.*

Impessoalidade administrativa consiste, em síntese, no descarte do personalismo, na separação entre a figura do administrador e do administrado. No que diz respeito à

---

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 18/19.



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

impessoalidade, Juarez Freitas<sup>6</sup> leciona que, derivado do princípio geral da igualdade, faz-se mister traduzi-lo como:

*Vedação constitucional de qualquer discriminação ilícita e atentatória à dignidade da pessoa humana. Ainda segundo este princípio, a Administração Pública precisa dispensar um objetivo isonômico a todos os administrados, sem discriminá-los com privilégios espúrios, tampouco malferindo-os persecutoriamente, uma vez que iguais perante o sistema. Quer-se através da implementação do referido princípio, a instauração, acima de sinuosos personalismos, do soberano governo dos princípios, em lugar de idiossincráticos projetos de cunho personalista e antagônicos à consecução do bem de todos. E acrescenta que, a dizer de outro modo, o princípio da impessoalidade determina que o agente público proceda com desprendimento, atuando desinteressada e desapeadamente, com isenção, sem perseguir nem favorecer, jamais movido por interesses subalternos. Mais: postula-se o primado das idéias e dos projetos marcados pela solidariedade em substituição aos efêmeros cultivadores do poder como hipnose fácil e encantatória. Semelhante princípio guarda derivação frontal, inextirpável e, não raro, desafiadora com o princípio da igualdade de todos, sem distinção de qualquer natureza (CF, art. 5º, caput), salvo aquelas impostas pelo próprio sistema constitucional.*

A moralidade administrativa, a seu turno, implica a adoção de valores ético-jurídicos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.

Ensina Diogenes Gasparini<sup>7</sup>:

*Diz Hauriou, seu sistematizador, que o princípio da moralidade extrai-se do conjunto de regras de conduta que*

---

<sup>6</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 64/65.

<sup>7</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 9.



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

*regulam o agir da Administração Pública; (...) Para Hely Lopes Meirelles, apoiado em Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, a moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do bom administrador, aquele que, usando de sua competência, determina-se não só pelos preceitos legais vigentes, como também pela moral comum, propugnando pelo que for melhor e mais útil para o interesse público. Por essa razão, veda-se à Administração Pública qualquer comportamento que contrarie os princípios da lealdade e da boa-fé.*

Volvendo ao caso vertente, o dispositivo municipal em apreço - que permite a transferência de autorização para o comércio ambulante - adota fator diferenciador que culmina em situação de privilégio para os já autorizados em detrimento dos demais munícipes, não guardando relação de pertinência lógica, razoabilidade e proporcionalidade com a teia normativa constitucional antes mencionada.

O *discrimen* adotado, dessa forma, deu ensejo a prerrogativa que está em descompasso com o regramento constitucional, criando situação de desigualação entre iguais, que fulmina o dispositivo vergastado de inconstitucionalidade material, por violação aos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade que regem a atividade administrativa estatal.

A circunstância de o autorizado possuir, ainda que por interregno de 10 (dez) anos, autorização perante a municipalidade não se afigura critério hábil e constitucional a ensejar e garantir distinção (prerrogativa) em desvantagem aos demais



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

cidadãos que tenham interesse em obter o citado uso especial de bem público.

Mais. Constitui da própria natureza da autorização a sua concessão a título precário e, à vista disso, a permissão para a sua de transferência ofende os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

Assim sendo, embora admissível e conveniente que os Municípios legissem acerca do comércio ambulante, disciplinando seu funcionamento em atenção aos interesses locais, como autorizado pelo artigo 30, inciso I, da Carta Federal<sup>8</sup>, não podem eles extrapolar essa competência constitucional, como fez o Município de Erechim, violando princípios fundamentais da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, malferindo, assim, os artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Nesse mesmo norte aqui defendido, cumpre transcrever decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE VITÓRIA Nº 8.176/2011 - TRANSFERÊNCIA DE PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO ENTRE FAMILIARES - FALTA DE LICITAÇÃO PRÉVIA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA.*

*1 - Permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se*

---

<sup>8</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
(...)



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

*faculta a alguém o uso de um bem público (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14 ed. São PAULO: Malheiros, 2002, p. 784).*

*2 - O artigo 175 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de licitação para a permissão de qualquer serviço público, tendo sido tal matéria regulamentada pela Lei nº 8.666/93*

*3 - A Lei Orgânica Municipal, por sua vez, regula, no artigo 28, que “A concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominical far-se-á mediante contrato precedido de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta, na lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver interesses públicos relevante, devidamente justificado”.*

*4 - Devem ser obedecidos os princípios básicos da administração pública, da moralidade, da legalidade, da impessoalidade e do interesse público, sendo obrigatório, portanto, a realização do procedimento licitatório, de modo que a transferência da permissão de uso das bancas de jornal e revistas ou flores deve ser precedida de licitação.*

*5 - É vedada a transferência direta do permissionário para terceiros e, no caso de revogação ou extinção da permissão de uso, o bem deve retornar à esfera da administração pública, para realização de novo certame.*

*6- A permissão de uso de bem público é ato administrativo de caráter intuito personae, não devendo, portanto, ser transferido a terceiros como um direito sucessório, conforme disposto na lei municipal em análise, a qual dispõe, em seu art. 76, §2º, que ocorrido falecimento do permissionário, seu cônjuge, ou na falta ou desistência deste, os filhos maiores, os pais ou os irmãos do permissionário, na ordem mencionada, poderão prosseguir na exploração do ponto, com os mesmo direitos e obrigações do sucedido.*

*7 - De outra parte, importante acrescentar que a maioria das concessões e permissões são outorgadas em caráter oneroso, constituindo fonte de receita do Município, que, no caso, se veria privado dessa fonte de receita, afora a já citada violação ao princípio da isonomia na concessão de outorgas, que neste caso passaria a ser gratuita, já que em caráter sucessório, com claro retrocesso às épocas imemoriais, quando as funções e outorgas públicas se davam entre parentes (hereditariamente).*



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

*8 - Julga-se procedente o pedido e declara-se, com efeitos extunc e eficácia erga omnes, a inconstitucionalidade material da Lei Municipal nº 8.176/2011.*

(ADI 0009151-40.2013.8.08.0000, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, Relator Manoel Alves Rabelo, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do Julgamento: 31/10/2013)

Em idêntico toar, aresto do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE-PERMISSÃO DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO-ATO PRECÁRIO E DISCRICIONÁRIO - TRANSFERÊNCIA A SUCESSOR EM CASO DE MORTE OU INVALIDEZ DO PERMISSIONÁRIO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONCEDER PERMISSÃO DE USO NÃO QUALIFICADA A ATUAIS OCUPANTES DE ESPAÇOS PÚBLICOS, DESDE QUE DE ACORDO COM A CONVENIÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO E MEDIANTE O PREENCHIMENTO DE REQUISITOS.***

*1) A permissão de uso do bem público, diferentemente da permissão de serviço público, regida pela Lei 8987/95, que regulamentou o art. 175 da Constituição Federal, é conceituada classicamente como ato administrativo discricionário e precário, não exigindo em regra a licitação pública.*

*2) Com a evolução das relações jurídicas, muitas figuras do direito administrativo sofreram mutações, sendo que, com relação à permissão, a Administração passou a relativizar a discricionariedade e a precariedade do ato, em busca de uma segurança jurídica e em contrapartida a investimentos realizados pelo particular. A doutrina, então, passou a vislumbrar a figura da permissão qualificada, assim denominada por se aproximar da concessão, que, conforme art. 175 da Constituição Federal e a Lei 8987/95, depende de licitação pública.*

*3) É inconstitucional dispositivo legal que possibilita a transferência da permissão a parentes, em caso de morte ou de invalidez do permissionário, não propriamente por dispensar a licitação pública, mas por criar uma situação de*



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

*privilégio, em detrimento do princípio da impessoalidade e do caráter personalíssimo do instituto.*

4) *É possível à Administração Pública conceder permissão de uso não qualificada àqueles que já exercem atividade econômica em espaço público, de acordo com a sua conveniência e seguindo critérios objetivos. No entanto, assegurar automaticamente a permanência de atuais ocupantes como um direito adquirido, independentemente de apreciação por parte da Administração Pública, fere os princípios da impessoalidade e do interesse público.*

5) *Pedido julgado em parte procedente. Declaração de inconstitucionalidade do artigo 26 e do parágrafo 2º do art. 29 da Lei Distrital 4.954/2012.*

(ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade, Relator (a): J.J. Costa Carvalho. Processo 2012 00 2 025771 4 ADI, Acórdão 742607, Data do Julgamento 20.08.2013, Data da Intimação ou da Publicação 23.10.2015, Órgão Julgador Conselho Especial)

Pela pertinência, transcrevem-se excertos do voto do Relator, Desembargador J. J. Costa Carvalho, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2012 00 2 025771 4, julgada em 20 de agosto de 2013, acima mencionada, *in verbis*:

(...)

O **art. 26**, contudo, traz uma exceção à regra da lei, ao possibilitar a transferência da permissão a parentes, em caso de morte ou de invalidez permanente.

**O dispositivo legal é inconstitucional em face da Lei Orgânica do DF** não propriamente por dispensar a licitação pública – considerando que, em tese, é possível a permissão de uso não qualificada (permissão clássica) -, **mas porque cria uma situação de privilégio, em detrimento do princípio da impessoalidade e do caráter personalíssimo do instituto.**

Além disso, a **previsão legal prestigia o interesse privado em detrimento do interesse público, uma vez que sequer se conhecem os atributos do sucessor do permissionário.**

A Lei Orgânica, aliás, é expressa na adoção dos princípios da impessoalidade e do interesse público:



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

*“Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte:”*

*Conforme exposto pelo Ministério Público, em seu douto parecer, **“a permissão de uso é pessoal, não sendo possível a sua transferência a terceiros, sob pena de violação da própria natureza personalíssima do instituto, que delega à pessoa determinada a ocupação do espaço público, desde que comprovada a sua capacidade para desenvolver a atividade pretendida pelo Poder Público em procedimento impessoal. Ou seja, essa característica retira a possibilidade de transferência por ato voluntário ou, até mesmo, através de sucessão hereditária. O ato ou contrato administrativo intuitu personae impossibilita qualquer transferência e extingue-se com a morte do contratado (permissionário)”** (fls. 90/96).*

*No julgamento da ADI 2012.00.2.004504-3, da relatoria do em. desembargador Mário Machado, em 16/10/2012, este Eg. Conselho Especial, por maioria dos seus membros, declarou a inconstitucionalidade dos artigos 9º, 10, 11, 22 e 34 da Lei Distrital 4784/2012. Os artigos 9º e 10, de forma semelhante ao art. 26 da Lei Distrital 4954/2012, agora em análise, previam a transferência de permissão aos sucessores do permissionário em relação ao uso de espaço público de feiras permanentes no DF.*

*Na ocasião, seguindo a orientação do relator, expus o meu voto no sentido de que a **“permissão é sempre feita em caráter precário e, assim, isso não constitui um patrimônio para o permissionário. É por isso que ele não pode, em hipótese nenhuma, transferir a ninguém, nem mesmo a seus herdeiros”**.*

*Dessa forma, é inconstitucional a previsão do art. 26 da Lei 4954/2012.*

*(...)*

**4.2.** De outro norte, concessa a máxima vênia ao eminente Relator, não se vislumbra no caso em apreço vício de inconstitucionalidade de natureza formal, sob o argumento de que o



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

projeto de lei imiscuiu-se em matéria de iniciativa privada do Chefe do Poder Executivo.

A proposição legislativa original, na realidade, teve leito em iniciativa do Prefeito Municipal - Projeto de Lei n.º 095/2019<sup>9</sup> -, tendo sofrido posteriormente emenda parlamentar modificativa.

Nessa perspectiva, apresenta-se imperativo um breve apanhado da leitura do Pretório Excelso acerca do poder de emenda parlamentar e seu alcance.

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 emendar<sup>10</sup>. No entanto, a Suprema Corte passou, hodiernamente, 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 projeto<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Fls. 26/37.

<sup>10</sup> STF RDA 28/51; 42/240; 47/238 e TASP RT 274/748.

<sup>11</sup> 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

SUBJUR N.º 464/2020



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

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 aumento de despesa e desde que guarde pertinência temática - ou seja, disponha sobre o mesmo assunto da proposição legislativa e não a altere substancialmente - com a matéria submetida à deliberação:

*ACÇÃO 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*

---

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

*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 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 Meirelles<sup>12</sup> 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*

---

<sup>12</sup> 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

*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.*

Volvendo ao caso vertente, o conteúdo da proposição legislativa originária, de iniciativa do Prefeito Municipal (fl. 31), concernente ao atacado artigo 15, segue abaixo transcrito:

*Art. 15 - A autorização para o comércio ambulante será intransferível por ser de caráter personalíssimo.*

Com a Emenda Parlamentar Modificativa n.º 1095-3 aposta ao projeto de lei antes mencionado<sup>13</sup>, sobreveio ao ordenamento jurídico o artigo 15 da Lei n.º 222, de 13 de janeiro de 2020, do Município de Erechim, vazada nos seguintes moldes:

---

<sup>13</sup> Fl. 40.



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

*EMENDA MODIFICATIVA Nº 1095-3 A PROJETO DE LEI  
Nº 95/2019*

*Fica alterado o Art. 15 do Projeto de Lei n.º 95/2019, passando a ter a seguinte redação:*

*Art. 15 - A transferência para autorização do comércio ambulante será permitida com a comprovação de alvará de funcionamento de 10 anos no mesmo local.*

*Parágrafo único. A transferência se dará para o comércio se comprovado 10 anos no ponto, observando a lista de espera, e a documentação exigida por lei.*

*Plenário da câmara de Vereadores de Erechim, 28 de novembro de 2019.*

*JUSTIFICATIVA*

*A presente emenda tem por objetivo autorizar a transferência do ponto, após o período determinado, a quem estiver apto e com os documentos e licenças exigidos pela lei.*

Verifica-se, no caso em exame, que a emenda parlamentar apresentada e, ao final, aprovada, segundo parâmetros constitucionais, alhures mencionados, não desbordou dos limites constitucionalmente delimitados aos parlamentares, ao guardar pertinência temática com a matéria debatida e não ensejar aumento de despesas.

O artigo 15 da proposição legislativa originária assentava ser intransferível a autorização de comércio ambulante. A emenda parlamentar, nesse passo, guarda afinidade lógica com a proposição original.



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

A emenda parlamentar, além disso, não ensejou aumento de despesa. Ao contrário, a anuência para a transferência da autorização poderia, em tese, até implicar diminuição de encargos a serem suportados pela Administração Pública, com a dispensa de procedimento para a seleção pública para novos interessados.

De tal sorte, não se vislumbra qualquer mácula de inconstitucionalidade formal na emenda parlamentar impugnada, em que pese, como antes analisado, padecer de vício de inconstitucionalidade de ordem material.

**5. Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO**, no sentido de que seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente alinhavados.

Porto Alegre, 27 de agosto de 2020.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)