



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

PROCESSO N.º 70084330737 – ÓRGÃO ESPECIAL
CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE MONTENEGRO
REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
MONTENEGRO
INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO
RELATOR: DESEMBARGADOR GUNTHER SPODE

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Parágrafo 2º do artigo 4º da Lei Municipal n.º 6.683/2020 de Montenegro. Contratação temporária de entrevistadores sociais. Emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal. Emenda que guarda relação de pertinência temática com o projeto de lei, mas gera aumento de despesas. Impossibilidade. Dispositivo que impõe a realização de novo processo seletivo simplificado, ao exigir requisitos dos candidatos não previstos no edital da seleção já realizada. Ofensa ao princípio da economicidade. Dispositivo que gera contradição interna na lei. Ofensa ao princípio da razoabilidade. Precedentes do STF e do TJRS. Malferimento aos artigos, 8º, 'caput', 10, 19, 'caput', e 61 da Constituição Estadual. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Montenegro, visando à declaração de inconstitucionalidade do parágrafo 2º do artigo 4º da Lei Municipal n.º 6.683, de 28 de maio de 2020, de Montenegro, que autoriza o Executivo Municipal a contratar temporária e administrativamente dois entrevistadores sociais para atuar no cadastramento de famílias vulneráveis, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Sustenta que a emenda parlamentar aprovada caracteriza intervenção indevida do Poder Legislativo na esfera de competências do Prefeito Municipal, ao exigir, para a contratação dos servidores temporários, curso de nível superior, concluído ou em andamento, desfigurando completamente o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, bem como impedindo a nomeação de candidatos já selecionados em processo simplificado, como regrado no próprio ato normativo aprovado pela Câmara de Vereadores. Postula, inclusive liminarmente, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado (fls. 02/52).

A medida liminar pleiteada foi deferida (fls. 59/63).

A Procuradoria-Geral do Estado, citada, pugnou pela manutenção da legislação hostilizada, forte na presunção de constitucionalidade (fl. 82).

Regularmente notificada, a Câmara de Vereadores de Montenegro sustentou não haver vício algum na emenda parlamentar aprovada, vez que guarda pertinência temática e não gera aumento



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

de despesas, bem como que o Poder Executivo não pode suprimir competência do Poder Legislativo impondo o resultado de processo seletivo já realizado para a contratação de servidores temporários (fls. 90/96).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. A emenda parlamentar impugnada tem a seguinte redação (em destaque o dispositivo impugnado):

EMENDA N.º 02/2020

Modifica o artigo 4º do Projeto de Lei em epígrafe, o qual passará a vigorar nestes termos como segue:

Art. 4º (...)

Parágrafo primeiro – Para a contratação fica autorizada a utilização do processo simplificado n.º 01/2018.

Parágrafo segundo – Altera o item 11.1.4 do capítulo 11 do processo simplificado n.º 01/2018, na qual o candidato à vaga deve ter concluído o curso superior de Serviço Social e/ou Psicologia, ou estar cursando um dos cursos, mediante a apresentação do respectivo diploma reconhecido pelo MEC, ou ato da matrícula.

3. Segundo o proponente, o trecho incluído por emenda parlamentar seria inconstitucional, vez que a nova redação dada ao dispositivo teria desfigurado o projeto de lei da iniciativa do



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

Poder Executivo, ao exigir o requisito da frequência a ou conclusão de curso superior em Serviço Social ou Psicologia para o exercício da função temporária de entrevistador social, impedindo, assim, a nomeação dos candidatos já selecionados em processo simplificado, como consta do próprio ato normativo.

Merece procedência a ação direta de inconstitucionalidade.

Indiscutivelmente, a iniciativa do processo legislativo relativo a servidores públicos do Poder Executivo e seu regime jurídico é da alçada do Prefeito Municipal, nos termos dos artigos 8º, *caput*, e 60, inciso II, alínea “b”, da Constituição 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 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

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



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

aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto².

O Tribunal de Justiça do Estado, nessa mesma 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 guarde pertinência temática com a matéria submetida à deliberação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 3.839/2019. REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE SOBREAVISO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. EMENDAS PARLAMENTARES. AUMENTO DE DESPESAS CONFIGURADO. VÍCIO FORMAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. 1. A Constituição Estadual, em seu art. 60, inc. II, delimita quais são as matérias cujas leis são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo tal dispositivo aplicável aos Municípios por simetria. É inquestionável o cabimento das emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada, porém tais emendas devem guardar relação com a temática original da proposição e não podem implicar aumento de despesa, nos termos do art. 61, inc. I, da Constituição Estadual. 2. Caso em que o projeto de lei apresentado pela Prefeita Municipal de Rosário do Sul, destinado a instituir o regime de sobreaviso

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@mp.rs.gov.br

no âmbito do serviço público municipal, previa o pagamento da hora de sobreaviso à razão de 1/3 da hora normal, bem como determinava a não integralização das horas de sobreaviso no salário do servidor para fins de pagamento de 13º salário. 3. A redação original da proposição, contudo, foi modificada por meio de emendas parlamentares, as quais estabeleceram o acréscimo de percentuais no pagamento das horas de sobreaviso (50% ou 100%), além da integralização para fins de 13º salário. 4. As alterações promovidas extrapolam o poder de emenda do Poder Legislativo Municipal, pois acarretam aumento de despesa em matéria cuja iniciativa privativa cabe ao Prefeito Municipal. Caracterizada ofensa aos artigos 8º, caput, 10, 60, inc. II, alíneas 'a' e 'b', 61, inc. I, e 82, inc. III, todos da Constituição Estadual. 5. A Lei Municipal nº 3.839/2019 deve ser declarada integralmente inconstitucional, tendo em vista a relação de interdependência entre o § 1º do art. 2º, que dispõe sobre o cálculo para pagamento das horas de sobreaviso, e os demais dispositivos da normativa, os quais devem ser declarados inconstitucionais por arrastamento. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083883751, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-07-2020)

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

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@mp.rs.gov.br

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.

No caso dos autos, porém, a emenda parlamentar apresentada e, ao final, aprovada, ao impor a exigência de frequência ou conclusão em curso superior para a contratação temporária de entrevistadores sociais, impede o aproveitamento dos candidatos aprovados no processo seletivo simplificado já realizado, como regrado no próprio ato normativo impugnado (artigo 4º, parágrafo 1º), acarretando custos para a administração pública, que fatalmente terá de promover nova seleção, diante da invalidação tácita da realizada anteriormente.

Em sendo assim, o dispositivo impugnado, resultado de emenda parlamentar modificativa de projeto de lei da iniciativa do Poder Executivo, é inconstitucional, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10 e 61 da Constituição Estadual, que dispõem:

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



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

(...)

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

(...)

*Art. 61 - Não será admitido aumento na despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152;
II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembléia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público.*

Não bastasse isso, o ato normativo, em decorrência do dispositivo impugnado, malferir os princípios da economicidade e da razoabilidade, ambos com assento na Carta Riograndense:

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 impessoalidade, 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)

(...)

E isso porque, ao exigir requisitos para a contratação temporária de entrevistadores sociais não previstos em processo seletivo simplificado já realizado, a lei impõe ao Município a realização de despesa desnecessária – realização de nova seleção –,



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

ainda mais considerando que a função a ser desempenhada pelos contratados não exige conhecimentos especiais.

Demais disso, a norma atacada produz contradição interna na própria lei, pois, ao mesmo tempo em que determina o aproveitamento do processo seletivo simplificado realizado (artigo 4º, parágrafo 1º), impõe requisitos para contratação não previstos nas normas do edital aberto para tanto (artigo 4º, parágrafo 2º). Trata-se, assim, de dispositivo “autofágico”, porquanto gerador de antinomia insuperável que macula definitivamente a emenda parlamentar aprovada.

Como preleciona Luís Roberto Barroso, o princípio da razoabilidade “é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça. Sendo mais fácil de ser sentido do que conceituado, o princípio se dilui em um conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão excessivamente subjetiva. É *razoável* o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar”⁴.

Procurando dar maior concreção ao princípio, o autor pontua⁵:

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 230/231.

⁵ *Idem*, p. 232.



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

A atuação do Estado na produção de normas jurídicas normalmente far-se-á diante de certas circunstâncias concretas; será destinada à realização de determinados fins, a serem atingidos pelo emprego de determinados meios. Desse modo, são fatores invariavelmente presentes em toda ação relevante para a criação do direito: os motivos (circunstâncias de fato), os fins e os meios. Além disso, há de se tomar em conta, também, os valores fundamentais da organização estatal, explícitos ou implícitos, como a ordem, a segurança, a paz, a solidariedade; em última análise, a justiça. A razoabilidade é, precisamente, a adequação de sentido que deve haver entre esses elementos.

Em seguida, o Ministro do STF esclarece que “essa razoabilidade deve ser aferida, em primeiro lugar, dentro da lei. É a chamada razoabilidade *interna*, que diz com a existência de uma relação racional e proporcional entre seus motivos, meios e fins. Aí está incluída a razoabilidade técnica da medida”⁶.

No caso dos autos, a emenda parlamentar aprovada mostra-se arbitrária, desarmônica e, por isso, irracional, considerando as demais disposições do ato normativo, razão pela qual não resiste ao exame de sua razoabilidade. Ora, se o objetivo da lei era aproveitar o processo seletivo já realizado, como consta no parágrafo 1º do artigo 1º, não faz qualquer sentido a inclusão de dispositivo que altera os requisitos para a seleção dos candidatos, como incluído no parágrafo 2º do artigo 4º - combatido na presente ação –, já que isso importa na impossibilidade de utilização dos candidatos selecionados com base em edital que previa requisitos diversos.



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

Tais princípios constitucionais podem ser utilizados como parâmetro de controle de validade das leis, como vem decidindo a Corte Estadual de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ GONZAGA. LEIS MUNICIPAIS Nº 3.309/1998, 4.144/2003 E 4.360/2006. ADICIONAL DE PERICULOSIDADE E INSALUBRIDADE. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE, MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ISONOMIA, E ECONOMICIDADE. ARTIGOS 1º E 19 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Leis Municipais que regulamentam a concessão de adicional de insalubridade e periculosidade aos servidores públicos do Município. Os referidos diplomas vinculam os adicionais à nomenclatura do cargo e estão em descompasso com laudos periciais contratados pela Administração Municipal. O que se observa na jurisprudência pátria e no costume legislativo é a exigência de dois requisitos cumulativos para que o servidor municipal faça jus aos adicionais: 1) existência de lei municipal que autorize o pagamento, e 2) laudo técnico que comprove o efetivo exercício de atividade insalubre ou perigosa. A percepção dos adicionais não está vinculada ao cargo que o servidor ocupa, mas sim às atividades que exerce e em quais condições/ambientes as exerce. Circunstâncias que serão atestadas pelo laudo técnico. Conforme demonstra o histórico do Município, passados intervalos de tempo não regulares, há alteração da legislação para que se ajuste ao laudo técnico mais recente. Ocorre que, por motivos desconhecidos, o Legislativo Municipal vem se recusando a aprovar projeto de lei iniciado pelo Prefeito Municipal. Irregularidade apontada pelo TCE-RS em várias ocasiões. A Administração Municipal, em necessária obediência à legalidade, se vê compelida a pagar adicional a servidores que não deveriam recebê-lo, enquanto existem servidores que, fazendo jus ao adicional, não o recebem, ou, devendo receber em determinada quantidade, recebem mais ou menos que o necessário.

⁶ *Idem*, p. 232/233.



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

Configura-se violação aos princípios da isonomia, moralidade administrativa, eficiência, economicidade e razoabilidade. Inconstitucionalidade material da Lei Municipal nº 3.309/1998 e das Leis Municipais nº 4.144/2003 e 4.360/2006, que alteraram sua redação original, por violação dos artigos 1º e 19 da Constituição Estadual, e artigo 37 da Constituição Federal. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080223191, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 30-04-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL QUE DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DE DIÁRIAS - AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA RAZOABILIDADE E DA ECONOMICIDADE CONTEMPLADOS NO CAPUT DO ARTIGO 19 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Quadro comparativo encaminhado pelo Tribunal de Contas do Estado que demonstra não se mostrar razoável nem econômico que tanto o Governador do Estado como o Prefeito Municipal de Porto Alegre para viajarem para fora do Estado recebam um valor equivalente a 55,94% do que recebe o Prefeito de Arroio do Sal para os mesmos deslocamentos. 2. As diárias pagas aos agentes políticos, servidores municipais e demais servidores a disposição do Município têm o objetivo de custear despesas de viagens diretamente relacionadas com a atividade por eles exercida, abrangendo gastos com alimentação, hospedagem e locomoção urbana. Porém, os aportes previstos na norma impugnada para o custeio das despesas em viagem de representação, mostram-se irrazoáveis, principalmente no que comparados às diárias recebidas pelos chefes do Poder executivo do Estado do RGS e do Município de Porto Alegre. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70031200462, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em: 14-12-2009).

E, ao contrário do que sustenta a Câmara de Vereadores, não se trata de tentativa do Poder Executivo de manietar



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

o Poder Legislativo, impondo o aproveitamento de processo seletivo já realizado. Caso os edis não concordassem com essa disposição (artigo 4º, parágrafo 1º), cumpria-lhes rejeitar, em bloco, o projeto de lei apresentado pelo Prefeito Municipal, e não aprovar emenda parlamentar contradizendo as demais normas, como fizeram.

Em sendo assim, merece acolhida a pretensão vertida na inicial.

4. Ante o exposto, o Ministério Público opina pela procedência do pedido, nos termos antes delineados.

Porto Alegre, 31 de agosto de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/CLM