



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

**PROCESSO N.º 70084607308 – ÓRGÃO ESPECIAL**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CAMAQUÃ

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
CAMAQUÃ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR VICENTE BARROCO DE  
VASCONCELLOS**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n.º 1.534/2011, com a redação dada pela Lei Municipal n.º 2.388/2020, ambas de Camaquã, que reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos municipais. 1. Necessidade de regularização da representação processual, pena de extinção do feito sem julgamento do mérito. 2. Emenda parlamentar (artigo 75-A) em projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal que gera aumento de despesas e não vem acompanhada de estudo de impacto financeiro e orçamentário. Inconstitucionalidade detectada. Precedentes do STF e do TJRS. Malferimento aos artigos 8º, 'caput', 10 e 61 da Constituição Estadual. 3. Emenda parlamentar (artigo*



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

*34, parágrafo 12) que guarda pertinência temática com o projeto de lei originário e não gera aumento de despesa. Adequação constitucional. **PARECER PELA REGULARIZAÇÃO DO FEITO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Camaquã, visando à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 34, parágrafo 12, e 75-A da Lei n.º 1.564, de 26 de julho de 2011, alterados pela Lei n.º 2.388, de 14 de agosto de 2020, ambas do Município de Camaquã, que *reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Município de Camaquã e dá outras providências*, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “b”, e 61, inciso I, da Constituição Estadual.

Narra o proponente ter enviado ao Poder Legislativo o Projeto de Lei n.º 036/2020 no intuito de alterar as alíquotas de contribuição do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos municipais, atendendo, assim, às exigências da Emenda Constitucional n.º 103/2019. Refere que aludido projeto previa, dentre outras disposições, a devolução aos servidores das contribuições recolhidas ao Instituto dos Servidores Públicos do Município de Camaquã – FAPS referente às parcelas indenizatórias não incorporáveis, limitadas àquelas ocorridas após a Emenda



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

Constitucional n.º 103/2019. Sustenta que o projeto original sofreu emendas parlamentares, tendo a Emenda Modificativa n.º 01 alterado o artigo 75-A do projeto original ao efeito de definir que a obrigação de restituir aos servidores os descontos efetuados pelo RPPS ocorresse indiferentemente da data inicial estipulada no projeto (publicação da Emenda Constitucional n.º 03/2019), gerando mais gastos aos cofres públicos. Aduz que a Emenda Modificativa n.º 2, por sua vez, estabeleceu a exigência de autorização legislativa para a realização de qualquer tipo de parcelamento de valores devidos pelo Município ao Instituto dos Servidores do Município de Camaquã – FAPS, introduzindo, assim, assunto que não guarda relação ao tema apresentado pelo Poder Executivo. Postula, inclusive liminarmente, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados (fls. 04/20 e documentos das fls. 21/128).

A medida liminar pleiteada foi parcialmente deferida (fls. 134/139).

A Procuradoria-Geral do Estado, citada, apontou vício processual consistente em defeito na representação, já que não constaram poderes específicos para ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade. No mérito, pugnou pela manutenção da legislação hostilizada, forte na presunção de constitucionalidade (fls. 163/171).

Regularmente notificada, a Câmara de Vereadores de Camaquã deixou transcorrer o prazo legal sem manifestação (certidão da fl. 172).



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

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. Inicialmente, consoante apontado pela Procuradoria-Geral do Estado, pelo cotejo da procuração acostada à fl. 21 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, além não constar o Prefeito Municipal como outorgante, que é quem detém legitimidade ativa para a causa.

De tal sorte, deve ser intimado o proponente, para que proceda na regularização da sua representação processual, sob pena de extinção do processo, sem resolução de mérito, exigência iterativa dessa Corte de Justiça e do Supremo Tribunal Federal para a viabilidade de apreciação do pleito.

Na mesma trilha, decisão prolatada pelo Tribunal Pleno Estadual:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.191/2019. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO OUTORGADA PELO LEGITIMADO ATIVO COM PODERES ESPECÍFICOS PARA A PROPOSITURA DA DEMANDA. IRREGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL NÃO SANADA APÓS INTIMAÇÃO. NULIDADE DO PROCESSO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO***



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

**PROCESSO. AÇÃO COM FUNDAMENTO EM VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. PARÂMETROS DE CONTROLE. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. Situação em que a procuração juntada na presente ação direta veio desprovida da outorga de poderes específicos para a propositura da demanda. Constatada a irregularidade da representação processual do proponente, a qual não foi sanada no prazo assinalado após intimação pessoal, imperiosa a extinção do feito, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, IV, do NCPC, diante da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Ademais, o fundamento da demanda é a incompatibilidade da norma com a Lei Orgânica Municipal, o que não se revela idôneo para o reconhecimento de inconstitucionalidade em controle abstrato, devendo a aplicação da lei objurgada ser compatibilizada com o ordenamento por meio dos critérios clássicos de interpretação das normas no curso de sua vigência e por ocasião do seu exame in concreto, dado que o parâmetro da ADI Estadual é a Constituição do Estado, salvo os casos de normas de reprodução obrigatória pelos Estados, quando, então, o parâmetro poderá ser a Constituição Federal. Inépcia da petição inicial, com extinção do feito também com fundamento do art. 485, I, do CPC. DE OFÍCIO, JULGADO EXTINTO O FEITO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, I E IV, DO CPC. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083129502, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 01-06-2020)**

**3. O Projeto de Lei n.º 036/2020, de iniciativa do Poder Executivo, apresentava a seguinte redação:**

**PROJETO DE LEI Nº. 036, DE 08 DE JUNHO DE 2020.**

*Altera os incisos I, II e III, inclui os §§ 10 e 11 no art. 34 e inclui o art. 75-A na Lei nº 1564, de 26 de julho de 2011.*



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

*Art. 1º Altera-se o art. 34 da Lei nº 1564, de 26 de julho de 2011, o qual passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 34. (...)*

*I – o produto da arrecadação referente às contribuições de caráter compulsório, dos servidores ativos de qualquer dos Poderes do Município, suas autarquias e fundações na razão de 14% sobre a remuneração de contribuição;*

*II – o produto da arrecadação referente às contribuições dos aposentados e pensionistas de qualquer dos Poderes do Município, suas autarquias e fundações na razão de 14%, incidentes sobre a parcela dos benefícios que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição Federal;*

*III – o produto da arrecadação da contribuição do Município – Administração Direta, Indireta e Fundacional, incidente sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos na razão de 14% em 2020, e 20,11% em 2020 referente à contribuição normal patronal, já incluída a taxa de administração de trata o art. 37, e a título de financiamento do déficit atuarial (Custeio Especial), será aplicado a contar da publicação desta Lei, um percentual de 30,89% para o ano de 2020; um percentual de 31,48% para o ano de 2021; um percentual de 32,07% para o ano de 2022; um percentual de 39,38% para o ano de 2023; um percentual de e, durante os anos de 2024 até 2046, um percentual de 39,97, incidente sobre a remuneração de contribuição, conforme demonstrado na tabela abaixo:*

*(...)*

*Art. 2º Inclui os §§ 10 e 11 no art. 34, da Lei nº 1564, de 2020, conforme segue:*

*“§10. As parcelas remuneratórias não incorporáveis, conforme art. 13 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, por opção expressa do servidor, mediante requerimento, poderá sofrer desconto ao RPPS para fins de cômputo da aposentadoria pela média das contribuições.*



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

*§ 11. Caso o servidor opte pela contribuição mencionada no § anterior, não haverá sob qualquer forma a devolução posterior dos valores descontados.”*

*Art. 3º Inclui-se o art. 75-A, na Lei nº 1564, de 2011, o qual passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art.75-A. O valor correspondente aos descontos efetuados pelo RPPS referente às parcelas remuneratórias não incorporáveis, efetuados após a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, será devolvido mediante requerimento administrativo e corrigido pelo IPCA-E, exceto no caso do § 10, do art. 34”.*

*Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos 90 dias após sua publicação.*

As emendas parlamentares questionadas resultaram em alteração da redação dos seguintes dispositivos do texto legal aprovado (em destaque):

*LEI Nº. 2.388, DE 14 DE AGOSTO DE 2020.*

*Altera os incisos I, II e III, inclui os §§ 10, 11 e 12 e o inciso I do § 12 no art. 34 e inclui o art. 75-A na Lei nº 1.564, de 26 de julho de 2011.*

*O PREFEITO DE CAMAQUÃ, Estado do Rio Grande do Sul, faço saber que a Câmara de Vereadores aprovou e eu nos termos do inciso IV do art. 74 da Lei Orgânica do Município, sanciono e promulgo a seguinte Lei:*

*Art. 1º Altera os incisos I, II e III do art. 34 da Lei nº 1.564, de 26 de julho de 2011, os quais passam a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 34. (...)*



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

*I – o produto da arrecadação referente às contribuições de caráter compulsório, dos servidores ativos de qualquer dos Poderes do Município, suas autarquias e fundações na razão de 14,00% sobre a remuneração de contribuição;*

*II – o produto da arrecadação referente às contribuições dos aposentados e pensionistas de qualquer dos Poderes do Município, suas autarquias e fundações na razão de 14,00%, incidentes sobre a parcela dos benefícios que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição Federal;*

*III – o produto da arrecadação da contribuição do Município – Administração Direta, Indireta e Fundacional, incidente sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos na razão de 14,00% em 2020, e 20,11% em 2020 referente à contribuição normal patronal, já incluída a taxa de administração de que trata o art. 37, e a título de financiamento do déficit atuarial (Custeio Especial), será aplicado a contar da publicação desta Lei, um percentual de 30,89% para o ano de 2020; um percentual de 31,48% para o ano de 2021; um percentual de 32,07% para o ano de 2022; um percentual de 39,38% para o ano de 2023; um percentual de e, durante os anos de 2024 até 2046, um percentual de 39,97, incidente sobre a remuneração de contribuição, conforme demonstrado na tabela abaixo:*

*(...)*

*Art. 2º Inclui os §§ 10, 11 e 12 e o inciso I do § 12 no art. 34 da Lei nº 1.564, de 2011 , com a seguinte redação:*

*“§ 10. As parcelas remuneratórias não incorporáveis, conforme o art. 13 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, por opção expressa do servidor, mediante requerimento, poderá sofrer desconto ao RPPS para fins de cômputo da aposentadoria pela média das contribuições.*

*§ 11. Caso o servidor opte pela contribuição mencionada no § 10, não haverá sob qualquer forma a devolução posterior dos valores descontados.*

*§ 12. As contribuições patronais legalmente instituídas, devidas pelo Município e não repassadas à unidade gestora do RPPS até o seu vencimento, depois de apuradas e*





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

*confessadas, poderão ser objeto de termo de acordo de parcelamento para pagamento em moeda corrente, assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial, mediante Lei Autorizativa específica. (Promulgado no dia 24 de setembro, pelo Presidente do Poder Legislativo)*

*I – Para efeito desse parágrafo, consideram-se contribuições patronais, aquelas previstas no plano de custeio do RPPS, instituídas por meio de alíquotas, para cobertura dos custos normal e suplementar". (Promulgado no dia 24 de setembro, pelo Presidente do Poder Legislativo)*

*Art. 3º Inclui o art. 75-A na Lei nº 1.564, de 2011, o qual passa a vigorar com a seguinte redação: (Promulgado no dia 24 de setembro, pelo Presidente do Poder Legislativo)*

***"Art.75-A. O valor correspondente aos descontos efetuados pelo RPPS referente às parcelas remuneratórias não incorporáveis, será devolvido mediante requerimento administrativo e corrigido pelo IPCA-E, exceto no caso do § 10, do art. 34".***

*Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos 90 dias após sua publicação.*

**4.** Segundo o proponente, os trechos acima destacados, incluídos por emendas parlamentares, seriam inconstitucionais.

Quanto à redação nova dada ao artigo 75-A da Lei n.º 1.564/2011 pela Lei n.º 2.388/2020 de Camaquã, alega o autor que a supressão da expressão “efetuados após a Emenda Constitucional n.º 103 de 2019” do trecho que dispõe sobre a obrigação de restituir aos servidores públicos municipais os descontos efetuados pelo RPPS referente às parcelas remuneratórias não incorporáveis, acabou por



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

ampliar o período de restituição, gerando, conseqüentemente, gastos não previstos anteriormente no estudo de impacto orçamentário.

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 emendar<sup>1</sup>. O Pretório Excelso, no entanto, passou a entender da seguinte forma: nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto<sup>2</sup>.

---

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

<sup>2</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



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

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 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,*

---

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

*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 Meirelles<sup>3</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 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.*

---

<sup>3</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@mp.rs.gov.br

No caso dos autos, verifica-se que a redação original do artigo 75-A do Projeto de Lei n.º 036/2020 previa que as restituições aos servidores públicos ocorreriam tão somente a contar da data da publicação da Emenda Constitucional n.º 03/2019. Porém, a emenda parlamentar apresentada e, ao final, aprovada, ampliou o período de restituição, gerando aumento de despesa não previsto quando do envio do projeto de lei.

Demais disso, merece ser dito que a ampliação do prazo de restituição das parcelas remuneratórias, sem a delimitação de data (publicação da Emenda Constitucional n.º 03/2019), prejudica o planejamento financeiro do ente municipal, o que não pode ser realizado sem a existência de prévio estudo do impacto nas contas do ente federado.

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador<sup>4</sup>, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que, recentemente, sobreveio ao ordenamento constitucional a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo*

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*



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

*Regime Fiscal.* Dentre as medidas adotadas em referida emenda, uma das mais importantes foi conferir *status* constitucional a uma regra legal, já prevista na Lei Complementar Federal n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, segundo a qual toda a norma que gere despesas obrigatórias deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

*Art. 113 - A **proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.** (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 2016)*

Embora seja cediço, não custa ressaltar que o Pretório Excelso tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional:

*PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência . - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ*



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

172/226-227). *A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes.(STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).*

Digno de nota, também, que o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816, ajuizada contra a Lei n.º 4.012/2017 do Estado de Rondônia, que dispunha *sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto*, proferiu decisão monocrática



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

concessiva de pedido liminar, deixando claro que as disposições insertas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

Tal decisão, recentemente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

*CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. **A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019)*





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

No voto proferido pelo Ministro-relator, acolhido pela maioria do Pretório Excelso, à exceção apenas do Ministro Marco Aurélio, restou invidiosa a aplicação da regra insculpida no artigo 113 dos ADCT a Estados e Municípios, *in verbis*:

*Cabe, por fim, afastar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a EC 95/2016 seria aplicável exclusivamente ao âmbito da União, não alcançando os demais entes federativos.*

*Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).*

*Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.*

A norma constitucional em liça, portanto, é de reprodução obrigatória, se aplicando aos Municípios, o que resta ainda mais nítido diante do artigo 8º da Constituição Estadual.

Lado outro, a mácula de inconstitucionalidade apontada no parágrafo 12 do artigo 34 da Lei n.º 1.564/2011, com a redação dada pela Lei n.º 2.388/2020, ambas do Município de



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

Camaquã, por suposta ausência de pertinência temática, na esteira do respeitável entendimento exarado pelo nobre Desembargador Relator quando da concessão da medida liminar (fls. 134/139), não se verifica.

Isso porque o texto original do projeto elaborado pelo Poder Executivo já tratava da contribuição previdenciária do ente público para o custeio do fundo previdenciário (nova redação dada ao inciso III do artigo 34 da Lei Municipal n.º 1.564/2011 de Camaquã), tendo a emenda parlamentar que inseriu o parágrafo 12 no referido artigo 34 apenas tratado da necessidade de lei autorizativa específica para o parcelamento de contribuições patronais não recolhidas ao fundo previdenciário no prazo estabelecido em lei, matéria que, ao contrário do sustentado pelo proponente, não é estranha ao projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo.

Em sendo assim, apenas o artigo 75-A da lei municipal questionada, 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.*

Logo, apresentando-se inequívoca a desarmonia de tal dispositivo com os parâmetros constitucionais, torna-se impositivo o acolhimento parcial da pretensão deduzida na exordial.

**5. Ante o exposto**, o Ministério Público opina, observada a questão prefacial apreciada, pela procedência parcial do pedido, nos termos antes delineados.

Porto Alegre, 7 de dezembro de 2020.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/CLM