



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

PROCESSO N.º 70084772623 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ENCRUZILHADA DO SUL

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ENCRUZILHADA DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR GUNTHER SPODE

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n.º 3.890, de 16 de setembro de 2020, de Encruzilhada do Sul, que 'estabelece medida administrativa emergencial e provisória para autorização de concessão de numeração com fins de instalação de água e de luz/energia nas habitações já existentes na época da entrada em vigor dessa lei'. 1. Emenda parlamentar substitutiva em projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal que gera aumento de despesas. Inconstitucionalidade detectada. Precedentes do STF e do TJRS. Malferimento aos artigos 8º, 'caput', 10, artigos 60, inciso II, alínea 'd', 61, inciso I, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. 2. Imposição de obrigação de fazer a concessionárias de serviço público.



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

pgj@mp.rs.gov.br

*Interferência do Poder Legislativo em matéria eminentemente administrativa, relacionada aos serviços públicos concedidos. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes estatais. Desrespeito ao princípio federativo. Violação aos artigos 1º e 10 da Constituição Estadual, bem como aos artigos 1º, 'caput', e 18, 'caput', da Constituição Federal. 3. Dispensa de licenciamento ambiental sem contrapartidas. Enfraquecimento da tutela do meio ambiente. Afronta aos artigos 8º, 250 e 251 da Carta Estadual, combinados com os artigos 30, incisos I e II, e 225, da Constituição Federal. 4. Desvirtuamento do projeto original que macula todo o complexo normativo. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE ENCRUZILHADA DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da **Lei n.º 3.890**, de 16 de setembro de 2020, do **Município de Encruzilhada do Sul**, que *estabelece medida administrativa emergencial e provisória para a autorização de concessão de numeração com fins de instalação de água e de luz/energia nas habitações já existentes na época da entrada em vigor dessa lei.*

Narrou o proponente ter encaminhado à Câmara de Vereadores de Encruzilhada do Sul o Projeto de Lei n.º 23/2020, estabelecendo medidas administrativas para autorização da numeração das habitações já existentes de moradores de baixa renda daquela Comuna, com escopo de permitir a instalação de água e



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

energia elétrica nos imóveis abrangidos pelo ato normativo. Referiu que a Câmara de Vereadores após emenda substitutiva à proposição legislativa que deturpou completamente seus fins. Relatou ter apresentado veto à mencionada emenda substitutiva, o qual restou derrubado pelos edis. Alegou que a emenda parlamentar concedeu isenção tributária e disciplinou a organização da Administração municipal, imiscuindo-se em matérias constitucionalmente confiadas ao Chefe do Poder Executivo, além de ter imposto determinações administrativas a sem observadas por entidades estatais que se encontram fora da esfera de gestão do Município. Asseverou que o ato normativo vergastado dispensa a realização de licença ambiental, medida que conflita com exigência expressa da Lei Federal n.º 6.938/1981. Aduziu que a norma questionada atribui responsabilidade solidária aos beneficiários, dispondo sobre matéria relacionada a Direito Civil, cuja competência é privativa da União. Sustentou, assim, que o diploma legal impugnado viola os artigos 10, 19 e 82, incisos II e VII, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 22, inciso I, e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea 'b', da Constituição Federal, além do artigo 58, inciso IV, da Lei Orgânica de Encruzilhada do Sul. Postulou a suspensão da eficácia da lei municipal questionada e, ao final, a procedência da ação, com a sua retirada do ordenamento jurídico (fls. 04/15 e documentos das fls. 16/40).

O pedido liminar foi parcialmente deferido (fls. 46/59).



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

Instado a regularizar a sua representação processual (fls. 64/66), o proponente assim procedeu (fls. 73/76).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 85/86 e 89/90).

A Câmara Municipal de Vereadores, notificada (fls. 79/81), manteve-se silente (certidão da fl. 99).

É o breve relatório.

2. A proposição legislativa apresentada pelo Chefe do Poder Executivo de Encruzilhada do Sul possuía o seguinte conteúdo:

PROJETO DE LEI Nº 023/2020

Estabelece medida administrativa emergências e provisória para a autorização de concessão de numeração com fins à instalação de água e energia elétrica nas habitações, já existentes, de moradores de baixa renda e dá outras providências.

Art. 1º *Fica autorizada a concessão, de forma emergencial e provisória, de numeração para as habitações já existentes, de moradores de baixa renda localizados em áreas já declaradas de Zonas Especiais de Interesse Social, nos termos da Lei Municipal nº 3.830, de 05 de novembro de 2019.*

§1º *A autorização prevista no caput destina-se exclusivamente para o fim de viabilizar, onde já exista infraestrutura pública compatível, a instalação de água e energia elétrica.*

§2º *Em nenhuma hipótese ficará a Administração Pública Municipal obrigada a arcar com os custos não previstos decorrentes da permissão concedida por esta lei.*



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

pgj@mp.rs.gov.br

§3º Em nenhuma hipótese a concessão de autorizada por essa Lei consubstancia legitimação de eventual irregularidade existente no imóvel ou ocupação do solo, ficando seu possuidor ou detentor, obrigado, sob as penas da legislação vigente, a buscar a regularização necessária, caso exista.

§4º As habitações definidas no caput são as já existentes e habitadas efetivamente para fins de moradia, na data de promulgação desta Lei.

Art. 2º A concessão de numeração será fornecida pelo setor responsável mediante manifestação expressa e específica, nos termos desta lei, pelo interessado ou quem o represente legalmente.

***Parágrafo único.** A solicitação que trata o caput será acompanhada de cópia simples de documento oficial de identificação do requerente, dando vista no ato do original, e assinatura de termo de ciência do dever de buscar eventual não conformidade do imóvel.*

Art. 3º A emergencialidade prevista nessa Lei corresponderá à duração do Estado de Calamidade Pública prevista no Decreto Municipal nº 3.561, de 02 de abril de 2020.

Art. 4º Suspende-se determinações em contrário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Com as modificações introduzidas pela Emenda Substitutiva n.º 23/2020, de **origem parlamentar**, o ato normativo sob exame ingressou no ordenamento jurídico com a redação abaixo transcrita:

LEI N.º 3.890, DE 16 DE SETEMBRO DE 2020.

Estabelece medida administrativa emergencial e provisória para a autorização de concessão de numeração com fins de instalação de água e de luz/energia nas habitações já existente na época da entrada em vigor dessa lei.

***Art.1º** Fica autorizada a concessão, de forma emergencial e provisória, de declaração de numeração para todas as habitações já existentes tanto nas áreas urbanas, como nas áreas rurais desse município, nos termos da Lei Municipal 3.830, de 05 de novembro de 2019.*



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

pgj@mp.rs.gov.br

§1º. A autorização prevista no caput destina-se exclusivamente para o fim de viabilizar a instalação de água e energia elétrica.

§2º. Em nenhuma hipótese ficará a Administração Pública Municipal obrigada a arcar com os custos de ampliação de rede de água e de luz nas localidades onde essas redes não atendam o imóvel objeto da solicitação.

§3º. Em nenhuma hipótese a concessão autorizada por essa Lei consubstancia a legitimidade existente sobre o imóvel (público, privado, área verde) ou ocupação do solo, ficando o possuidor ou detentor, obrigado, sob as penas da legislação vigente, a buscar a regularização necessária, caso essa seja possível.

§4º. As habitações definidas no caput são as já existentes e usadas para moradia na data da promulgação dessa lei.

§5º. A declaração de número de imóvel localizado nas ZEIS previstas no art. 16- A da Lei 3.830 de 05/11/2019 será fornecida pelo município sem qualquer custo, taxa e/ou despesa administrativa, devendo a declaração de número para outros locais realizarem o pagamento conforme tabela de taxas e emolumentos praticados pela administração.

§6º. No caso em que há mais de uma moradia no mesmo terreno será fornecida declaração de número para todas as moradias requerentes, a fim de que cada moradia tenha a sua ligação independente de água e de luz.

§7º. A municipalidade fornecerá declaração de número também para o imóvel, de ocupação irregular, não abastecido pelo serviço de água e de luz, a fim de que o requerente possa pleitear junto às concessionárias a ampliação das redes.

§8º. Para fins de solicitação de ligação de água junto a CORSAN a declaração de número fornecida pela municipalidade tem o mesmo efeito e se constitui uma autorização de “abertura de vala” para ligação desse serviço.

§9º. O fornecimento de declaração de número municipal supre e/ou dispensa a apresentação de licença ambiental e/ou de meio ambiente relativamente ao endereço objeto dessa declaração/autorização municipal.

Art.2º. Nos casos de loteamento irregular sem infraestrutura interna e com moradias instaladas será igualmente fornecida a declaração de número para o requerente solicitante.

§único. Nas localidades consolidadas as concessionárias de água e de luz promoverão a abertura de vala e/ou colocação de poste junto a ligação mais próxima, de tal sorte que essa nova ligação beneficie todos os moradores desse loteamento



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

pgj@mp.rs.gov.br

irregular, colocando todos os moradores beneficiados pelos serviços na condição solidários pagadores pelo serviço.

Art.3º. *A concessão da declaração de numeração será fornecida pelo setor responsável mediante requerimento do interessado ou seu representante, em até 15(quinze) dias do requerimento, sendo dispensado consulta a outros órgãos da administração e/ou fornecimento de parecer técnico-jurídico autorizativo.*

§1º. *A solicitação que trata o caput será acompanhada de cópia simples de qualquer documento oficial de identificação do requerente, dando vista no ato do protocolo do original para conferência, devendo o requerente assinar de termo de compromisso para buscar a regularização do imóvel em até 24(vinte e quatro) meses a contar do fornecimento da declaração de número, ficando suspensa nesse período, qualquer autuação fiscal que tenha por base a irregularidade do imóvel.*

§2º. *O fornecimento da declaração de número prevista nessa lei prescinde da apresentação de qualquer outro documento, notadamente, de planta do imóvel, contrato escrito que prove a posse e a detenção do imóvel, tais como contrato de locação e/ou contrato de cessão de posse, compra e venda, licença ambiental, sendo igualmente vedado às concessionárias de água e de luz localizadas nesse município de exigirem ou condicionarem a ligação dos serviços de água e de luz a qualquer outro documento além da declaração de número fornecida pela municipalidade.*

Art. 4º. *A presente lei se aplica aos processos judiciais em tramitação nessa Comarca que tenham por objeto a discussão acerca da possibilidade/direito às ligações de água e de luz, tendo em vista o aspecto de saúde pública e epidemiológico, uma vez que a universalização desses serviços, no âmbito do município de Encruzilhada do Sul, aumentará o padrão de higiene populacional e contribuirá na prevenção e no combate à contaminação do COVID-19.*

Art.5º. *A emergencialidade prevista nessa Lei corresponde à duração do Estado de Calamidade Pública prevista no Decreto Municipal nº 3.561, de abril populacional de 2020 e na duração do Decreto Legislativo Federal nº 6 de 20/03/2020, prevalecendo o maior prazo.*

Art.6º. *Suspendem-se as disposições em contrário.*

Art.7º. *Essa lei entra em vigor da data de sua publicação.*



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

3. A normativa em relevo versa sobre a gestão municipal de serviços públicos essenciais, de água e energia elétrica.

Como é cediço, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo local disciplinar matéria eminentemente administrativa, como sucede no caso da lei municipal impugnada, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea *d*, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

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 CF/88 e nesta Constituição.

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

(...).

II – disponham sobre:

(...).

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...).

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

(...).

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

Noutro vértice, não se olvida que a reserva de iniciativa, no caso em análise, foi devidamente exercida pelo Prefeito Municipal de Encruzilhada do Sul e que não existe óbice a que o Poder Legislativo, em linha de princípio, durante a tramitação do



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

projeto, ofereça emendas, visando a aprimorar o texto legal que daí emergirá, desde que observada a temática regulada no projeto originário e não implique em aumento de despesas.

A propósito, cumpre recordar que, no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares aos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal vinha entendendo que, em tais projetos, era inadmissível qualquer emenda, por ser, o poder de emenda, corolário da iniciativa: onde faltasse iniciativa, faltaria a competência para emendar¹.

O Pretório Excelso, no entanto, revisou esse posicionamento, passando a considerar que, nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficariam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto, valendo trazer à colação os seguintes precedentes paradigmáticos:

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999. DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ

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

05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

(STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.655, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)

A atuação dos integrantes da Assembleia Legislativa dos Estados-Membros acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63 da Constituição, que veda – ressalvadas as proposições de natureza orçamentária – o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do governador do Estado ou referentes à organização administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário locais, bem assim do Ministério Público estadual. O exercício do poder de emenda, pelos membros do Parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado. O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em numerus clausus, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa. (ADI 2.681 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013)



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

Também o Tribunal de Justiça Estadual sufraga a tese de que, mesmo nos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, o Poder Legislativo não pode ser transformado em mero homologador dos projetos de lei encaminhados, não devendo, todavia, avançar para além dos limites constitucionalmente fixados.

Nessa senda:

ACÇÃO 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, alíneas 'a' e 'b', 61, inc. I, e 82, inc. III, todos da Constituição



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

pgj@mp.rs.gov.br

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)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FESSERGS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 15.143/2018. RPPS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. POSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. UNIÃO GAÚCHA COMO LEGITIMADA PARA REPRESENTAR OS SEGURADOS NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE. PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADE SINDICAL OU DE CLASSE EM PROCESSO LEGISLATIVO. DESNECESSIDADE. 1. A Federação Sindical dos Servidores Públicos no Estado do Rio Grande do Sul (FESSERGS) argui inconstitucionalidade formal por violação do artigo 60, inciso II, da CE/89. Sustenta inconstitucionalidade material, com supedâneo no desrespeito às normas insculpidas nos artigos 41, §1º; e 27, inciso I, alínea “a”, ambos da CE/89. 2. Rejeitada a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Assembleia Legislativa Estadual. Comprovação de registro perante o Ministério do Trabalho e ata de eleição da diretoria não são requisitos para que a autora promova a defesa dos interesses de seus filiados, tampouco é condição imposta pelo ordenamento jurídico pátrio como pressuposto para legitimar a demanda por controle abstrato de constitucionalidade. O texto constitucional exige que a entidade possua abrangência estadual ou nacional. O STF impõe a condição de comprovar pertinência temática. Requisitos atendidos pela parte autora. 3. Não há impossibilidade absoluta de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. A jurisprudência do STF apresenta apenas duas barreiras limitativas: a) que a emenda não resulte em



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

pgj@mp.rs.gov.br

aumento da despesa já prevista no projeto de lei, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original, evitando sua descaracterização. No caso específico, a emenda atende aos requisitos. 4. É constitucional a inserção da União Gaúcha como legitimada para indicar os representantes dos segurados no Conselho de Administração. A CE/89 não dispõe o modo por que se dará a representação paritária, deixando tal encargo para o legislador infraconstitucional. Não há, no texto constitucional do Estado, qualquer limitação à origem dos representantes dos segurados. 5. Inexiste previsão constitucional que imponha a necessidade de participação da entidade sindical ou de classe em processo legislativo. Não há que se falar em vício no iter procedimental de criação da Lei Complementar Estadual impugnada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078530771, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 24-06-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FESSERGS. LEI ESTADUAL Nº 15.144/2018. IPE SAÚDE. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. REJEITADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARGUIÇÃO PELA IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR. IMPROCEDÊNCIA. EMENDA PARLAMENTAR QUE NÃO GERA AUMENTO DE DESPESAS E GUARDA PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A NORMA ORIGINAL. PRECEDENTES. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. UNIÃO GAÚCHA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PÚBLICA COMO ENTIDADE NÃO LEGITIMADA A REPRESENTAR OS SERVIDORES PÚBLICOS NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. DESCABIMENTO. MATÉRIA CUJA DISCIPLINA FOI DELEGADA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EM DECORRÊNCIA DA NÃO PARTICIPAÇÃO DA FEDERAÇÃO PROPONENTE NO PROCESSO LEGISLATIVO. DESNECESSIDADE. GARANTIA CONSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO EM DECISÕES DE INTERESSE DA CLASSE NÃO REDUNDA EM NOVO



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

pgj@mp.rs.gov.br

REQUISITO FORMAL AO TRÂMITE DO PROCESSO LEGISLATIVO. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Federação Sindical dos Servidores Públicos no Estado do Rio Grande do Sul (FESSERGS) em face da Lei Estadual nº 15.144/2018. Argui pela inconstitucionalidade formal e material do diploma legislativo em comento, por violação, respectivamente, dos artigos 60, inciso II; 41, §1º; e 27, inciso I, alínea a, todos da CE/89. 2. Rejeitada a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Mesa da Assembleia Legislativa Estadual. A juntada de documentos que comprovem a regularidade da entidade sindical, tais como comprovação de registro perante o Ministério do Trabalho e ata de eleição da diretoria, não constitui exigência constitucional para o manejo de ADI. Os requisitos consolidados, legal e jurisprudencialmente, para que a entidade em questão possa deflagrar controle concentrado de constitucionalidade são apenas a abrangência estadual e a pertinência temática, que restaram suficientemente comprovadas no caso concreto. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. 3. Quanto à inconstitucionalidade formal fundada em impossibilidade de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, há jurisprudência consolidada do STF autorizando tal possibilidade desde que respeitadas duas condições: a) que da emenda não resulte aumento de despesas, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original submetido a apreciação. No caso específico, a emenda responsável pela inclusão dos dispositivos atacados atende ambos os requisitos. 4. Alegação de vício de constitucionalidade material fundada na inserção da União Gaúcha como legitimada para indicar os representantes dos servidores públicos no Conselho de Administração. Inexiste, no texto constitucional do Estado, qualquer limitação à origem dos representantes dos segurados. Assim, não dispondo a Constituição Estadual acerca do modo pelo qual se daria a representação paritária, mas sim, pelo contrário, expressamente delegando ao legislador infraconstitucional o regramento da matéria, entende-se que o diploma legislativo guerreado veio precisamente a cumprir tal determinação. 5. Não se verifica vício de inconstitucionalidade material em razão da não participação da federação proponente no processo legislativo que culminou na publicação da norma. Embora a participação da FESSERGS em decisões da classe seja constitucionalmente garantida, tal direito não se confunde



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

pgj@mp.rs.gov.br

com requisito para o regular trâmite do processo legislativo, ante a inexistência de previsão constitucional nesse sentido. Ademais, sequer restou comprovado nos autos que a entidade tenha sido impedida de participar ao longo da etapa deliberativa do projeto de lei. Não há falar, portanto, em vício no iter procedimental de criação da Lei Estadual impugnada. Em conclusão, não se configurando vícios formais ou materiais na norma impugnada, improcede a ADI. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078530847, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 12/11/2018)

Sobre o tema, ainda, pertinente a lição de Hely Lopes

Meirelles²:

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.

Não obstante, a inovação legislativa trazida pela Câmara de Vereadores de Encruzilhada do Sul, apresentando projeto

² 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

substitutivo à proposta legislativa de iniciativa do Prefeito Municipal, muito embora guarde pertinência temática com a matéria, implicou em efetivo aumento de despesas, ao arrepio do disposto no artigo 61, inciso I, da Constituição Estadual:

*Art. 61. Não será admitido aumento na despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador,
ressalvado o disposto no art. 152;
(...)*

No caso sob lupa, a proposição legislativa apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, como sobressai claro de seu teor, tinha por objeto autorizar a numeração de habitações já existentes, nas quais residem moradores de baixa renda, localizadas em Zonas Especiais de Interesse Social, com escopo de viabilizar, em locais com infraestrutura pública compatível, a instalação de água e energia elétrica, de modo a propiciar condições sanitárias adequadas para enfrentamento da pandemia do COVID-19.

Após emenda parlamentar, a redação final da norma sofreu **substanciais modificações**, com a expansão do seu campo de aplicação para todas as habitações existentes no município; o afastamento do requisito consubstanciado na exigência de infraestrutura pública previamente compatível com a instalação de água e energia elétrica; a concessão de isenção fiscal para a declaração de número de imóveis situados nas Zonas Especiais de Interesse Social; a imposição de uma série de obrigações para a Administração Municipal e para as concessionárias de água e luz; o estabelecimento de obrigação solidária pelo pagamento aos



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

beneficiários dos serviços de água e luz em áreas irregulares e a dispensa de licenciamento ambiental.

Embora seja louvável a finalidade dos edis de concretizar em favor da coletividade prestações básicas relacionadas ao mínimo existencial, resta indubitável que a emenda parlamentar substitutiva incorreu em significativo incremento de despesas, **desbordando dos limites constitucionalmente delimitados e desvirtuando o teor do projeto original**, em afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes estatais, preconizado no artigo 10 da Carta Estadual:

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.901/2019 DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. NORMA QUE REGULAMENTA O PAGAMENTO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS PROCURADORES E ADVOGADOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO. EMENDAS LEGISLATIVAS. MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTES TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE PRÉVIA ANÁLISE DE ATOS NORMATIVOS



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

pgj@mp.rs.gov.br

INFRACONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Projeto de lei apresentado pelo Prefeito Municipal destinado a regulamentar o pagamento de honorários sucumbenciais a procuradores do Município de Sapucaia do Sul. 2. O Prefeito, a partir de um juízo político que lhe cabe, entendeu que devem ser contemplados no rateio desses valores os servidores que, com amparo em lei formal, efetivamente atuam no exercício da atribuição de representar, em juízo, o Município: ou seja, os procuradores municipais efetivos, que se encontram na atividade, e os servidores comissionados com poderes de representação judicial e que estiverem devidamente inseridos no instrumento procuratório que lhes tenha sido outorgado. 3. No momento em que o legislador apresenta emenda à proposição original, para o fim de incluir no rateio da verba honorária procuradores públicos inativos, e excluir os servidores comissionados, deturpando, de modo evidente, a disciplina originalmente prevista, há clara e sensível incursão sobre o próprio mérito da decisão política tomada pelo Prefeito, que se materializou no texto do projeto de lei por ele apresentado. 4. Caracterizada, assim, ofensa aos arts. 8º, 10, 60, II, alíneas 'a', 'b' e art. 82, III, todos da CE/89, na medida em que as emendas apresentadas pelo Legislativo em projeto de lei de iniciativa privativa não podem desfigurar o objeto da proposição original, modificando substancialmente o seu conteúdo, sob pena de tornar letra morta a norma constitucional que atribui ao Prefeito a iniciativa legislativa acerca da matéria em questão. Precedentes do STF e desta E. Corte. 5. A emenda parlamentar também representou indevida ingerência da Casa Legislativa em relação a atribuições eminentemente executivas, relacionadas à organização e funcionamento da administração do Poder Executivo municipal, ao designar a Secretaria Municipal da Fazenda para os fins operacionais e específicos de rateio, distribuição e pagamento dos honorários de sucumbência – o que não havia sido previsto no projeto original. Violação do art. 8º, 10, 60, inc. II, “d” e art. 82, inc. VII, ambos da CE/89. Precedentes. 6. Padece de inconstitucionalidade material, por manifesta afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 19 da Carta Estadual, norma que, com efeito retroativo, estabelece que o rateio recairá, também, sobre os honorários sucumbenciais já depositados na conta do Fundo de Reaparelhamento e Modernização da PGM a partir da entrada em vigor do CPC/2015. 7. O legislador, no aspecto, emprestou eficácia retroativa à Lei 3.901/2019, ao interferir na destinação de verba que já havia sido revertida



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

pgj@mp.rs.gov.br

em favor do Município de Sapucaia do Sul a título de receita pública, por força do revogado art. 3º da Lei nº 3.473/2013. Ou seja, dinheiro público já alocado para uma finalidade específica, qual seja, o aperfeiçoamento da atividade administrativa desempenhada pela procuradoria municipal, foi redirecionado, por força de lei posterior, para um grupo de servidores públicos, em seu exclusivo benefício pessoal, e em evidente prejuízo aos cofres públicos. 8. O exame da tramitação legislativa de projetos de lei se restringe, exclusivamente, à observância das regras constitucionais que disciplinam o processo legislativo, não cabendo ao Tribunal, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, emitir juízo sobre a aplicação de regras infraconstitucionais, a saber, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080725708, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 27-05-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.343/2018 DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. NORMA QUE REGULAMENTA O FINANCIAMENTO DE PROJETOS CULTURAIS E ARTÍSTICOS (FINANCIARTE). PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO. EMENDAS LEGISLATIVAS. MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E NO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. AUTONOMIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL VERIFICADAS. 1. Projeto de lei de iniciativa do prefeito que resultou na promulgação da Lei Municipal nº 8.343/2018, a qual regulamenta o financiamento de projetos culturais e artísticos (FINANCIARTE) no Município de Caxias do Sul e dá outras providências. 2. Hipótese em que as emendas parlamentares modificaram substancialmente o conteúdo da proposição legislativa apresentada pelo prefeito, por retirarem desse agente político a atribuição de deliberar a respeito das áreas que receberão apoio do FINANCIARTE, além de suprimirem a atribuição da Comissão de Avaliação, Seleção e Fiscalização (CASF) de apontar eventual



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

pgj@mp.rs.gov.br

superfaturamento nos valores dos projetos que receberão apoio financeiro do governo municipal. 3. As emendas modificativas, além de contrariarem o princípio da economicidade previsto no art. 19 da Carta Estadual, implicaram indevida ingerência do Órgão Legislativo em relação a atribuições eminentemente executivas, relacionadas à organização e funcionamento da administração do Poder Executivo municipal. Violação do princípio da separação dos poderes, cristalizado no art. 10, e dos arts. 60, II, alínea 'd', e 82, III e VII, todos da CE/89. 4. A norma que impõe ao Poder Executivo Municipal destinar um valor determinado ao FINANCIARTE, incluída no projeto original mediante emenda parlamentar, acabou por resultar em aumento de despesa sem a correspondente previsão orçamentária, inexistindo, tampouco, a indicação da respectiva fonte de custeio. Ofensa aos arts. 61, inc. I, 149, incs. I, II e III, e 154, inc. II, todos da CE/89. 5. É vedado ao legislador – no exercício do poder de emenda – estabelecer um percentual máximo da dotação orçamentária do FINANCIARTE para atender determinada finalidade, porquanto a medida representa ingerência externa que afunila as possibilidades de gerenciamento das dotações, a atentar contra o princípio da separação dos poderes (art. 10 da CE/89). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080165731, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 15-04-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IPÊ. LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE EMENDAPARLAMENTAR EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, CAPUT, 10 E 152, PARÁGRAFO 3º, INCISOS I A III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DOS ARTIGOS 2º E 166, CAPUT E PARÁGRAFO 3º, INCISOS I A III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - O poder de emenda aos projetos de lei, enquanto prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa, pode ser legitimamente exercido pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, guardem



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

pgj@mp.rs.gov.br

afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e, tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Constituição Federal. - Na espécie, verifica-se que a Emenda Parlamentar nº 006/2017 importou, a um só tempo, em drástica redução das despesas de manutenção da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, bem como diminuiu pela metade a previsão para pagamento das contribuições ao PASEP, dotação incidente sobre encargo de pessoal e cuja anulação, por isso, é vedada pelo art. 166, §3º, II, a, da Constituição Federal e pelo art. 152, § 3º II, a, da Constituição Estadual. - Precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076371350, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 12/11/2018)

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



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

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA
PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078045598,
Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo
Bandeira Pereira, Julgado em 08/10/2018)

Observe-se, outrossim, que a lei em apreço impõe obrigação de fazer a concessionárias de serviços públicos, em afronta ao princípio federativo, previsto no artigo 1º³, e reforçado pelo artigo 18⁴, ambos da Constituição Federal, o qual é acolhido expressamente no artigo 1º da Constituição Estadual⁵.

Neste tópico, o regramento em destaque, sob o enfoque material, igualmente padece de mácula de inconstitucionalidade.

Isso porque a Carta Política conferiu à União a competência reservada ou privativa tanto para legislar sobre energia e água (artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal⁶), como para explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica (artigo 21, inciso XII, letra “b”, da Constituição Federal⁷). Por isso, a disposição

³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)

⁴ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

⁵ 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.

⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

⁷ Art. 21. Compete à União:

(...)



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

pgj@mp.rs.gov.br

da lei municipal, que interfere na prestação do serviço público pela concessionária de energia elétrica (ou de fornecimento de água), faz às vezes de poder concedente e legisla sobre matéria de competência privativa deste, incorrendo em flagrante inconstitucionalidade também neste aspecto.

Na mesma toada, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.712/2018, DO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. NÃO INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL VIOLADOS. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CAUSA PETENDI ABERTA. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 8º, 10, 60, II, d, E 82, II E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INSTITUTOS DE DIREITO CIVIL. AFRONTA AO ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I - Lei Municipal nº 3.712/2018, do Município de Encruzilhada do Sul, que reconhece a essencialidade do serviço de água e de luz no âmbito municipal, independente de comprovação de domínio, uma vez que esses serviços constituiriam obrigações pessoais e desvinculadas da titularidade do imóvel. II - Apresentada preliminar de inépcia da petição inicial, em razão de não indicação do preceito da Constituição Estadual que teria sido violado. Todavia, os Tribunais Estaduais podem exercer controle concentrado de constitucionalidade cujo parâmetro seja a Constituição Federal quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais, independente de efetiva transcrição ou remissão textual. O modelo de separação de poderes instituído pelo constituinte

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

(...)



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

pgj@mp.rs.gov.br

*originário é norma de repetição obrigatória, pois trata de sua autonomia organizatória. Em consequência, a determinação de competências legislativas privativas também o são, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, o que autoriza que esta Corte proceda ao controle de constitucionalidade da Lei Municipal em comento. III - A causa de pedir da Ação Direta de Inconstitucionalidade é aberta. Embora o julgador esteja vinculado ao pedido, o mesmo não se aplica aos fundamentos jurídicos. É permitido que este Tribunal declare a inconstitucionalidade da norma em tela com supedâneo em razões outras que não as apresentadas pelo autor. Preliminar de inépcia da petição inicial não acolhida. IV - A Lei Municipal nº 3.712/2018 caracteriza ingerência do Poder Legislativo no desempenho das atribuições administrativas próprias do Poder Executivo. O Legislativo fixa lindes restritos de como, quando e com base em que o Executivo deve expedir um ato administrativo de sua competência. Trata-se de nítida interferência na organização e funcionamento da Administração Municipal, o que inquina de inconstitucionalidade formal a norma, ante o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. **Outrossim, a Lei impõe obrigação de não fazer às concessionárias de serviço de água e energia elétrica. Portanto, também vilipendia a autonomia do ente federativo.** V - Sob outra perspectiva, a Lei Municipal nº 3.712/2018 viola a ordem constitucional por invadir a competência legislativa da União, ao tratar de institutos do direito civil, como posse, domínio, e meios de prova. VI – Inconstitucionalidade por ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos II e VII, todos da Constituição Estadual; e artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, por se tratar de norma de reprodução obrigatória. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.***

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078235421, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 10-12-2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PANAMBI. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA. USURPAÇÃO DE FUNÇÃO CONFERIDA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE



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

pgj@mp.rs.gov.br

FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E A CORSAN. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. A preliminar arguida foi omissa em indicar dispositivo da Constituição Estadual que é maculado pela legislação objurgada, a saber, artigo 163, §4º, também aponta ofensa ao artigo 8º da Carta Estadual, que, por si só, autoriza o controle de constitucionalidade pela via da ação direta no âmbito do Tribunal de Justiça Gaúcho, motivo pelo qual não merece guarida a prefacial de impossibilidade jurídica do pedido. 2. A Lei Municipal 3.417/2012 que dispõe sobre a proibição de cobrança de taxa de religação do fornecimento de água, no caso de corte por inadimplência, em todos os imóveis situados no Município de Panambi, apresenta inconstitucionalidade por vício de iniciativa (vício formal), porquanto o Poder Legislativo do Município editou norma sobre matéria cuja disciplina é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando os arts. 8º, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. A norma ainda padece de inconstitucionalidade material, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre o Município de Panambi e a CORSAN, maculando o art. 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056193238, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 28/07/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL 4.073, DE 04 DE JULHO DE 2014. DISPÕE SOBRE A INTERRUPÇÃO NO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA POR EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Existência de vício formal na lei objurgada, de iniciativa do Poder Legislativo, o qual, ao dispor sobre as condições a serem pactuadas pelo Município e pelas empresas concessionárias dos serviços de água e energia elétrica, invadiu matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo



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

pgj@mp.rs.gov.br

Municipal, nos termos dos arts. 8º, caput, 60, II, alínea 'd', e 82, VII, da Constituição Estadual, afrontando, ainda, o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 10 da Constituição Estadual. 2. A norma ainda padece de inconstitucionalidade material, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados entre o Município e as empresas concessionárias dos serviços de água e energia elétrica, maculando o art. 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70065372211, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em: 23-11-2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PROIBE A CONCESSIONÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA COBRAR TAXA DE RELIGAÇÃO. ILEGALIDADE. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER CONCEDENTE (UNIÃO). A disposição da Lei Municipal que proíbe a concessionária de energia elétrica cobrar TAXA DE RELIGAÇÃO NO CASO DE CORTE POR INADIMPLEMENTO, faz as vezes do poder concedente - a União - e legisla sobre matéria de competência privativa desta, incorrendo em flagrante inconstitucionalidade, por afronta aos artigos 8º da Constituição Estadual, 21,XII "b" e 22 IV da Constituição Federal. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70032020695, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 22/11/2010)

Não bastasse, há inconstitucionalidade, ainda, no parágrafo 9º do artigo 1º da lei municipal impugnada - dispositivo que dispensa a realização de licenciamento ambiental na implementação dos serviços essenciais de fornecimento de água potável e energia elétrica como consequência da mera declaração de numeração das habitações.



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

De fato, o direito ao meio ambiente equilibrado, de natureza fundamental e difusa, está assentado nos artigos 250 e 251, *caput*, da Constituição Estadual:

Art. 250. O meio ambiente é bem de uso comum do povo, e a manutenção de seu equilíbrio é essencial à sadia qualidade de vida.

§ 1.º A tutela do meio ambiente é exercida por todos os órgãos do Estado.

§ 2.º O causador de poluição ou dano ambiental será responsabilizado e deverá assumir ou ressarcir ao Estado, se for o caso, todos os custos financeiros, imediatos ou futuros, decorrentes do saneamento do dano.

Art. 251. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido.

[...].

As disposições da Constituição Estadual supramencionadas estão em sintonia com a Carta Magna, a qual, em seu artigo 225, *caput*, prevê:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

Por sua vez, a competência legislativa municipal em matéria de proteção ambiental deflui do artigo 30, incisos I e II, da Carta da República, que autoriza os municípios a legislar sobre



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

assuntos de interesse local e suplementarem a legislação federal e estadual no que couber, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O Supremo Tribunal Federal decidiu, reiteradas vezes, sobre a competência municipal para legislar sobre matéria ambiental, desde que observados os parâmetros emanados pelos demais entes federados e de maneira mais protetiva:

Os Municípios podem legislar sobre direito ambiental, desde que o façam fundamentadamente. (...) A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União. (...) (ARE 748.206 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-3-2017, 2ª T, Informativo 857)

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB).

(RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145)

O parágrafo 9º do artigo 1º da Lei Municipal n.º 3.890/2020, de Encruzilhada do Sul, contraria tais diretrizes, porquanto fragiliza a tutela do meio ambiente, na medida em que flexibiliza procedimentos de proteção sem qualquer contrapartida. Logo, inescapável a conclusão de que deve ser retirado do ordenamento jurídico.



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

Em arremate, considerando que as modificações promovidas perpassam toda a normativa, cujos dispositivos apresentam interdependência lógica, imperioso o reconhecimento da sua inconstitucionalidade **na íntegra**.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência do pedido veiculado na inicial, nos moldes anteriormente delineados.

Porto Alegre, 24 de março de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/