



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

**PROCESSO N.º 5193291-59.2026.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
CACHOEIRA DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADOR LUIS FELIPE BRASIL
SANTOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei Municipal n.º 5.236, de 9 de junho de 2026, do Município de Cachoeira do Sul, que introduziu o § 2º do art. 1º da Lei Municipal n.º 4.223/2013, criando restrição do pagamento de vale-alimentação aos detentores de cargos em comissão. Exclusão de beneficiários do Vale-Alimentação. 1. Norma oriunda de projeto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Restrição advinda de emenda parlamentar que não transmutou o projeto original. Pertinência temática e ausência de aumento de despesas. Possibilidade da limitação inserida pela emenda. Ausência de mácula formal de inconstitucionalidade, na esteira da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Pleno Estadual.*
PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA 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 **PRFEITO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, da expressão “excluídos os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão”, introduzida no § 2º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.223/2013 pelo art. 1º da Lei Municipal nº 5.236/2026, diante da restrição do pagamento de vale-alimentação aos cargos em comissão, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 60, inciso II, letra “a” e “b”, 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.

Segundo a proponente, a norma combatida padece de vício de iniciativa, decorrente da emenda legislativa realizada em projeto de lei de competência privativa do Poder Executivo. Sustenta que a exclusão do benefício aos ocupantes de cargos em comissão não se encontrava presente no projeto original e que a emenda parlamentar que modificou o dispositivo material acarreta vício formal que não se convalida pela sanção. Refere violação à separação dos poderes, à reserva de iniciativa envolvendo organização administrativa e regime jurídico dos servidores públicos, uma vez que a alteração realizada interferiu no alcance subjetivo da vantagem funcional proposta pela Administração em favor de seus agentes. Assim, assevera que houve invasão do espaço de conformação do Chefe do Poder Executivo, já que a emenda teria alterado substancialmente a política pública funcional proposta. Ainda, menciona a ocorrência de antinomia interna da lei, pois, enquanto um dos dispositivos exclui os ocupantes de cargos em



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

comissão; um outro dispositivo, por sua vez, prevê a produção de efeitos quanto à extensão do benefício aos ocupantes de cargo em comissão. Postula, por fim, a concessão de liminar e a procedência do pedido, *para declarar a inconstitucionalidade formal, com redução de texto, da expressão “excluídos os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão”, constante do § 2º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.223/2013, com redação dada pelo art. 1º da Lei Municipal nº 5.236/2026* (Evento1, Petição inicial e documentos).

A liminar pretendida foi indeferida (Evento 4, DESP/DEC1).

O Procurador-Geral do Estado, citado, manifestou-se pela improcedência da ação. Em síntese, mencionou a necessidade de diferenciar-se a eventual violação à **cláusula da reserva de iniciativa** das situações que envolvem o **poder de emenda parlamentar sobre projetos de iniciativa reservada**. Sustentou que o Poder Legislativo não pode se ver limitado à figura de um mero homologador das propostas do Executivo, embora também não possa desnaturar a proposição original. Invocou precedentes do Supremo Tribunal Federal para sustentar que o poder de emenda seria possível na situação em questão, uma vez que se encontram presentes os dois requisitos autorizadores: *a) a pertinência temática com o projeto original e b) a ausência de aumento de gastos públicos*. Ponderou que *a exclusão dos servidores exclusivamente ocupantes de cargos em comissão representou redução do gasto público previsto no plano original do Executivo* e afirmou que não



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

há afronta à separação dos Poderes, já que a emenda observou as balizas necessárias ao exercício da prerrogativa. Quanto às incoerências do texto, sustentou que elas não tornam o diploma formal ou materialmente inconstitucional, e que tais aspectos redacionais estariam fora dos limites do controle abstrato de constitucionalidade. Por fim, aduziu que a exclusão dos ocupantes de cargos em comissão não ofende o princípio da isonomia, pois seu regime jurídico e a forma de sua investidura diferem das regras aplicáveis aos servidores de cargos efetivos (Evento 12, PET1).

A Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul, notificada, prestou suas informações. Alegou que o projeto de lei teve origem no Poder Executivo, estando, pois, respeitada a iniciativa legislativa, mas aduziu que tal prerrogativa não torna imutável o projeto encaminhado para análise, havendo espaço para o poder de emenda do legislativo. Invocou o precedente da ADI nº 7.709, julgada pelo Plenário do STF em 24 de fevereiro de 2025, argumentando que, na ocasião a Corte Constitucional concluiu que *“O poder de apresentar emendas a projetos de lei em curso no Congresso Nacional constitui prerrogativa parlamentar, inerente à atividade legislativa e incide inclusive sobre proposições legislativas de iniciativa reservada a outros Poderes ou órgãos autônomos.”*. Afirmou, nessa linha, estarem presentes os requisitos da pertinência temática e da ausência de aumento de gastos decorrentes da emenda. Invocou, ainda, precedente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e argumentou que eventual imperfeição ou contrariedade na



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

redação do ato normativo não se mostra suficiente para invalidar a norma (Evento 13, PET1).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. A norma municipal impugnada está assim redigida:

Lei n.º 4.223, de 21 DE MAIO DE 2013.

Dispõe sobre a concessão de Vale-Alimentação aos Servidores Públicos Municipais.

Art. 1º (...)

*§ 2º. Para fins desta Lei, serão beneficiados os servidores ativos com vínculo celetista ou estatutário e os contratados por tempo determinado, desde que vinculados a cargo de natureza permanente ou função de caráter continuado na Administração Pública, **excluídos os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão.** (...)*

2.1. De plano, cumpre pontificar que a lei impugnada regra a concessão de Vale-Alimentação aos servidores públicos municipais, matéria que incumbe, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo, segundo dispõem o artigo 60, inciso II, alínea “a” e “b”, e o artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, já que ao Chefe do Executivo compete a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, *in verbis*:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela



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

*legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
[...].*

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

[...].

II - disponham sobre:

[...].

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

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade; criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Esse, aliás, o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. Grifo nosso

Logo, sob o prisma da iniciativa legislativa não há vício de inconstitucionalidade a macular a norma atacada, considerando que o projeto que deu origem à lei foi de autoria do próprio Prefeito Municipal (Evento1, OUT5, p.3/5), autoridade competente, pois, para disciplinar a matéria.

2.2. A discussão posta em apreciação consiste em examinar a possibilidade de inserção, pelo Poder Legislativo, de emenda em Projeto de Lei de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo (Emenda Modificativa n.º 17/2026), a qual, na espécie, restringiu o alcance do Vale-Alimentação, suprimindo do rol de beneficiários os detentores de cargos em comissão, consoante processo legislativo anexado (Evento1, OUT5).

Como é cediço, a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo - **que a exerceu plenamente** - não impede que o Poder Legislativo, durante a tramitação do projeto, ofereça emendas, visando a aprimorar o texto legal que daí emergirá, desde que observada a temática regulada no projeto originário e não implique em aumento de despesas, o que afrontaria o preceituado no artigo 61, incisos I e II, da Carta da Província:

Art. 61 - Não será admitido aumento na despesa prevista:



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

- I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152²;*
- II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público.*

A propósito, no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares aos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, consoante destacado pelo nobre Desembargador-Relator quando da análise do pedido liminar, o Supremo Tribunal Federal tem adotado posicionamento no sentido de 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. Organização dos Tribunais de Contas Estaduais. Iniciativa legislativa reservada. Emenda parlamentar. Ausência de pertinência temática. Inconstitucionalidade formal. I. Caso em exame 1. Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas (ADI 5.442/SC) e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ADI 5.453/SC), impugnando a Lei Complementar estadual nº 666/2015, que alterou a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (LC nº 202/2000). 2. As autoras alegam inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa legislativa, em razão da introdução de emenda substitutiva pela Assembleia Legislativa, que desfigurou o conteúdo originalmente proposto pelo Presidente do TCE-SC e incluiu matérias não pertinentes ao projeto originário. II. Questão em discussão 3. A questão constitucional em debate consiste em saber se viola os artigos 73, caput, e 96, inciso II, alínea “d”, da Constituição, a

² Art. 152 - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.



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

*alteração promovida pela emenda legislativa “substitutiva global” apresentada ao projeto de lei nº 13/2015, cuja matéria é de iniciativa reservada ao Presidente de Tribunal de Contas Estadual. III. Razões de decidir 4. Preliminar. Legitimidade ativa. A AMPCON representa, em âmbito nacional, a classe dos Procuradores de Contas dos Tribunais de Contas de forma ampla, e apresenta, dentre os seus objetivos institucionais, tanto a defesa dos interesses corporativos, como a defesa dos interesses difusos relacionados ao regular funcionamento do Ministério Público de Contas e igualmente do Tribunal de Contas, ondem exercem suas funções. Assim, não procede a alegação de ausência de pertinência temática com o objeto da ação, tampouco o argumento de que a entidade somente representa parcela de categoria funcional. 5. Preliminar. Perda superveniente do interesse de agir. Desde o ajuizamento da ADI nº 5.442/SC e da ADI nº 5.453/SC, a Lei Complementar estadual nº 202/2000 foi objeto de alterações legislativas. Analisando a Lei Orgânica como atualmente está estabelecida, verifica-se que: (i) o art. 24-B (que havia sido alterado pelo art. 3º da LC estadual 666, de 2015) foi revogado pela LC estadual nº 819, de 2023; e (ii) o art. 107, caput e §§1º a 3º (que haviam sido modificados pelo art. 13 da LC estadual nº 666, de 2015) foram alterados pela LC estadual nº 823, de 2023, e pela LC estadual nº 856, de 2024. Portanto, há prejudicialidade parcial da ação, por perda superveniente do objeto. Precedentes. 6. Mérito. A iniciativa para proposição de leis que versem sobre a organização, composição, estrutura e funcionamento dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é reservada aos próprios Tribunais, nos termos dos artigos 73, caput, 75 e 96, inciso II, alínea “b”, da Constituição. Precedentes. 7. Mérito. **Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na tramitação de projetos de lei de iniciativa reservada, é vedado ao Poder Legislativo acrescentar emendas que não guardem pertinência temática com a proposição original e/ou que impliquem em aumento de despesa de pessoal. Precedentes.** 8. Mérito. No caso, o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 13, de 2015 - encaminhado pela Presidência do TCE-SC à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina - previa a alteração tão somente do art. 91 da Lei Complementar estadual nº 202, de 2000, e tratava unicamente de duas matérias: (i) a substituição do Presidente do TCE-SC pelo*



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

Corregedor-Geral nas hipóteses de ausência ou impedimento do Vice-Presidente (art. 1º); e (ii) a denominação a ser conferida aos Auditores-Conselheiros quando no exercício da substituição de Conselheiros do TCE-SC (art. 2º). 9. Mérito. No curso do processo legislativo conduzido pela ALESC, após a inserção emenda substitutiva global ao PLC nº 13, de 2015, o conteúdo original do projeto foi modificado, incluindo-se diversos dispositivos sem a devida pertinência temática, o que caracteriza vício formal de inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º ao 9º, 11 a 12 e 14 a 20 da Lei Complementar nº 666, de 2015, do Estado de Santa Catarina. IV. Dispositivo 10. Ações diretas conhecidas parcialmente para, no mérito, em relação à parte conhecida, julgar procedente a ADI nº 5.442/SC e parcialmente procedente a ADI nº 5.453/SC, confirmando-se a medida cautelar concedida e declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º ao 9º, 11 a 12 e 14 a 20 da Lei Complementar nº 666, de 2015, do Estado de Santa Catarina.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 73, caput; 75, caput; 96, II, “b”; 103, IX. Lei nº 9.868/1999, art. 10, § 3º. Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 789, Rel. Min. Celso de Mello, j. 26.05.1994; STF, ADI nº 4.570/PR, Rel. Min. Nunes Marques, j. 31.03.2025; STF, ADI nº 6.967/RN, Rel. Min. Nunes Marques, j. 04.09.2023; STF, ADI nº 4.427/AM, Rel. Min. Rosa Weber, j. 04.09.2023. (ADI nº 5.442-DF, Órgão julgador: Tribunal Pleno, RELATOR(A): MIN. ANDRÉ MENDONÇA, 09.06.2025) grifo nosso.

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. POSSIBILIDADE DE EMENDAS DO PODER LEGISLATIVO, DESDE QUE GUARDEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA E NÃO IMPLIQUEM AUMENTO DE DESPESA. ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR 118/2007 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EMENDA APROVADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA A FIM DE PROIBIR A DEMISSÃO IMOTIVADA DE SERVIDORES CONTRATADOS PELO REGIME CELETISTA. VEDAÇÃO QUE IMPLICA AUMENTO INDIRETO DE DESPESA COM PESSOAL, POIS LIMITA A INICIATIVA DA ADMINISTRAÇÃO DE REDUZIR GASTOS COM O PESSOAL, QUANDO



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

NECESSÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é no sentido de serem de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. Entretanto, o Poder Legislativo tem competência para emendar o projeto de lei, desde que observada a pertinência temática e a vedação de aumento de despesa. 2. Na origem, trata-se de Representação por inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro em face do artigo 4º da Lei Complementar Estadual 118, de 29/11/2007, que dispõe sobre a atividade de saúde como área de atuação estatal sujeita a desempenho por fundação pública de direito privado nos termos do art. 37, XIX, da Constituição Federal, com a possibilidade de contratação de funcionários públicos celetistas. 3. A Casa Legislativa aprovou emenda ao projeto original para alterar o art. 4º da referida Lei Complementar, de modo a proibir a demissão imotivada dos servidores contratados pelo regime celetista. 4. A norma impugnada no presente RE, ao proibir a demissão imotivada dos servidores da fundação estadual contratados pelo regime celetista, adentrou em matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, pois versa diretamente sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. Precedentes. 5. Em situação idêntica à do presente processo, a Primeira Turma do STF, no RE 1.472.668-Agr, Rel. Min. CRISTIANO ZANIN, Dje de 20/6/2024, assentou que a matéria atinente à proibição de demissão imotivada dos empregados públicos contratados pelo regime da CLT é estritamente afeta à organização e funcionamento da Administração Pública, portanto, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 6. Referida vedação implica aumento indireto de despesa com pessoal, pois limita a iniciativa da Administração de reduzir os gastos com pessoal, quando necessário. Por esse motivo, não cabe a emenda feita pelo Poder Legislativo. 7. Agravo Interno provido, a fim de negar provimento ao Recurso Extraordinário e manter o acórdão recorrido. (RE1500208AgR, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Redator(a) do acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 06/11/2024, Publicação: 07/01/2025) **grifo nosso.**



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

Na mesma linha, Hely Lopes Meirelles³ afirma que o poder de emenda, por parte dos parlamentares, é possível desde que não acarrete aumento de despesa, *in litteris*:

A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, que importem em aumento da despesa prevista, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matérias orçamentárias. Todavia, mister se faz que tais emendas indiquem os recursos necessários à ampliação da despesa, admitindo-se, apenas os recursos provenientes de anulação de despesa, excluídas as relativas às dotações para pessoal e seus encargos e aos serviços das dívidas. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo.

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

Nessa senda, são os seguintes precedentes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
FESSERGS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº
15.143/2018. RPPS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE*

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 564/5.



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

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 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



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

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)

Com tais aportes, imperativo reconhecer que a inovação normativa trazida pela Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul, emendando projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do referido Município para restringir os beneficiários do Vale-Alimentação, não desbordou dos parâmetros constitucionais, visto que a emenda não resulta em aumento de despesas e, por outro lado, guarda pertinência temática com o projeto originário (voltado exatamente à fixação do valor do vale e rol dos beneficiados).

De tal sorte, sob o ponto de vista constitucional, havendo pertinência temática e inexistindo aumento de despesas, não se vislumbra a alegada mácula ou violação de norma constitucional.

2.3. Em arremate, quanto à eventual antinomia redacional advinda da emenda, cabe mencionar que a presente ação diz respeito a pedido de declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, objetivando suprimir a expressão limitadora da concessão do vale-alimentação à determinada categoria de servidores. Tal não equivale, contudo, à possibilidade de substituição do texto da norma pelo Julgador, sob pena de usurpação da função legislativa, e consequente afronta à separação de poderes. Assim, mesmo que se constate eventual incongruência no texto normativo, tal deve ser solucionado por critérios hermenêuticos ordinários, já



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

que a tarefa de consolidar ou corrigir o texto da lei, quando necessária, cabe ao Poder Legislativo, por meio de lei posterior.

3. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 25 de agosto de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

PC

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1946/2026