PROCESSO N.º 70085796555 – ÓRGÃO ESPECIAL

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE GUARANI DAS MISSÕES

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE GUARANI DAS MISSÕES

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR RICARDO TORRES HERMANN

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE*. Município de Guarani das Missões. § 4º do artigo 27 e § 5º do artigo 57, ambos da Lei Municipal 3.151/2022, que 'institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Poder Executivo e Legislativo do Município de Guarani das Missões, suas autarquias e fundações públicas'. Dispositivos impugnados, oriundos de emendas parlamentares, em projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal.* ***1.*** *§ 5º do artigo 57 da Lei Municipal 3.151/2022. Dispositivo que estabelece regramento relativo aos agentes políticos detentores de mandato eletivo, categoria não alcançada pelo ato normativo municipal em sua proposição original. Ausência de pertinência temática. Extrapolação do poder de emenda configurado. Inconstitucionalidade formal.* ***2.*** *§ 4º do artigo 27 da Lei Municipal n.º 3.151/2022. Necessidade de se conferir*

interpretação conforme a Constituição, para que os efeitos do dispositivo legal abarquem exclusivamente os servidores públicos vinculados ao Poder Legislativo. ***PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Guarani das Missões**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do **§ 4º do artigo 27** e do **§ 5º do artigo 57,** ambos da **Lei Municipal n.º 3.151/2022,** que *institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Poder Executivo e Legislativo do Município de Guarani das Missões, suas autarquias e fundações públicas,* por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 19, 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 2º, 5º, inciso XXXVI, 37, 38, inciso III, da Constituição Federal.

Menciona o proponente, na inicial, que a Lei Municipal n.º 3.151/2022 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais. Refere que, no caso, *a Câmara de Vereadores resolveu legislar em função dos interesses específicos* [e] *pessoalizados, mas adotando procedimento inconstitucional, através de emendas ao projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, cuja iniciativa de proposição é exclusiva do Prefeito Municipal*. Argumenta que *as normas impugnadas conferem privilégio sem precedentes na Administração Pública de Guarani das Missões e, por isto, merecem ser extirpadas do mundo jurídico*

normativo local, eis que evidenciam um flagrante DESVIO DE PODER LEGISLATIVO. Assevera que os artigos de lei em questão afrontam o princípio da razoabilidade, ressaltando, porém, que *é o PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA aquele que foi mais agredido pelos dispositivos constantes do § 4º do artigo 27 e pelo § 5º do artigo 57 da Lei 3151/22, eis que criam benefícios específicos e pontuais para determinados servidores que, inclusive, SÃO VEREADORES, exercendo o mandato quando da edição da Lei*. Sustenta que *a inconstitucionalidade do § 4º do art. 27 é flagrante, pois autorizar que "os servidores atualmente readaptados passem a se valer da nova lei" com determinação para o retorno ao cargo de origem é medida que viola, além dos princípios já referidos, também o ATO JURÍDICO PERFEITO*. Aduz que, *por seu turno, o § 5º do art. 57 da Lei n.º 3151/22 simplesmente "abona" as faltas de servidores públicos que forem eleitos vereadores e tiverem de se afastar no Poder Executivo para compromissos do Poder Legislativo, o que é uma flagrante ilegalidade e fere o princípio constitucional da impessoalidade*. Acrescenta que os dispositivos ensejaram aumento de despesas. Postula a concessão de medida liminar, com *a suspensão dos efeitos do § 4º do art. 27 e do § 5º do art. 57 da Lei Municipal 3151/2022* e, ao final, a procedência da ação, com a retirada dos referidos dispositivos do ordenamento jurídico (fls. 04-24 e documentos das fls. 25-222).

A medida liminar foi deferida (fls. 228-245).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei impugnada no ordenamento jurídico, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (fls. 267-268).

A Câmara de Vereadores de Guarani das Missões, notificada a prestar informações, permaneceu silente (certidão da fl. 269).

Autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Inicialmente, observa-se que o ato normativo em liça, oriundo de proposição legislativa apresentada pelo Prefeito Municipal, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores do Poder Executivo **e do Poder Legislativo.**

Dessa forma, *prima facie*, haveria inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa a afetar toda a lei municipal em questão.

Contudo, tendo em vista que a proposição legislativa foi objeto de análise pelos Edis, os quais a aprovaram, e sopesado que o assunto extrapola os limites da discussão proposta neste feito, a análise empreendida no presente parecer se circunscreverá aos termos da causa de pedir e do pedido deduzidos na inicial.

Apresentados tais aportes introdutórios, prossegue-se para a questão constitucional proposta.

3. Com a presente ação direta, o **Prefeito Municipal de Guarani das Missões** questiona a constitucionalidade do **§ 4º do artigo 27** e **§ 5º do artigo 57,** ambos da **Lei Municipal n.º 3.151/2022,** que *institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Poder Executivo e Legislativo do Município de Guarani das Missões, suas autarquias e fundações públicas*. Em resumo, referidos dispositivos, oriundos de emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, teriam avançado sobre a competência privativa deste Poder, incorrendo em desvio de finalidade e gerando incremento de despesas.

A proposição legislativa originária, quanto aos dispositivos ora impugnados, tinha o seguinte teor:

> ***PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 041, de 10 DE JUNHO DE 2022***.
>
> *Institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Poder Executivo e Legislativo do Município de Guarani das Missões, suas autarquias e fundações públicas.*
>
> *Art. 27. Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, verificada em inspeção de saúde oficial.*
>
> *§ 1º A readaptação será efetivada em cargo de igual padrão de vencimento ou inferior e que não exija para a investidura habilitação e/ou nível de escolaridade superiores às exigidas*

para o cargo de origem.

§ 2º Realizando-se a readaptação em cargo de padrão inferior, ficará assegurada ao servidor a irredutibilidade do valor total da remuneração já incorporada, mediante, se for o caso, pagamento de parcela autônoma, reajustada quando da revisão geral anual de que trata o artigo 37, inciso X, da CR.

§ 3º Inexistindo vaga, serão cometidas ao servidor as atribuições do cargo indicado, até o regular provimento.

Art. 59 O servidor perderá:

I – a remuneração do dia que faltar ao serviço, bem como do dia de repouso da respectiva semana, sem prejuízo da penalidade disciplinar cabível;

II – a parcela da remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências e saídas antecipadas, iguais ou superiores a dez minutos, sem prejuízo da penalidade disciplinar cabível.

§ 1º. Na hipótese do inciso II, a proporção a ser observada levará em conta a totalidade do período não trabalhado.

§ 2º. O servidor preso para perquirição de sua responsabilidade em crime comum ou funcional perceberá 2/3 (dois terços) da remuneração do cargo pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias.

§ 3º. O servidor preso para perquirição de sua responsabilidade em crime decorrente de ato praticado no exercício regular do cargo público perceberá remuneração até 180 (cento e oitenta) dias.

§ 4º Transcorridos os prazos de que tratam o parágrafo § 2º e o parágrafo § 3º, cessará a percepção de qualquer remuneração pelo servidor preso.

Encaminhado o Projeto de Lei à **Câmara Municipal de Vereadores**, foram apostas emendas. A redação final dos

aludidos dispositivos, a partir do ingresso da Lei Municipal n.º 3.151, de 15 de dezembro de 2022, no ordenamento jurídico, é a seguinte:

> *Art. 27. Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, verificada em inspeção de saúde oficial.*
>
> *§ 1º A readaptação será efetivada em cargo de igual padrão de vencimento ou inferior.*
>
> *§2º Realizando-se a readaptação em cargo de padrão inferior, ficará assegurado ao servidor o mesmo padrão e classe salarial ao cargo que anteriormente ocupava.*
>
> *§ 3º Inexistindo vaga, serão cometidas ao servidor as atribuições do cargo indicado, até o regular provimento.*
>
> ***§ 4º Os servidores atualmente readaptados passam a valer-se da nova lei, devendo retornar ao cargo de origem.***
>
> *Art. 57 O servidor perderá:*
>
> *I – a remuneração do dia que faltar ao serviço, bem como do dia de repouso da respectiva semana, sem prejuízo da penalidade disciplinar cabível;*
>
> *II – a parcela da remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências e saídas antecipadas, iguais ou superiores a dez minutos, sem prejuízo da penalidade disciplinar cabível.*
>
> *§ 1º. Na hipótese do inciso II, a proporção a ser observada levará em conta a totalidade do período não trabalhado.*
>
> *§ 2º. O servidor preso para perquirição de sua responsabilidade em crime comum ou funcional perceberá 2/3*

> *(dois terços) da remuneração do cargo pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias.*
>
> *§ 3º. O servidor preso para perquirição de sua responsabilidade em crime decorrente de ato praticado no exercício regular do cargo público perceberá remuneração até 180 (cento e oitenta) dias.*
>
> *§ 4º Transcorridos os prazos de que tratam o parágrafo § 2º e o parágrafo § 3º, cessará a percepção de qualquer remuneração pelo servidor preso.*
>
> ***§ 5º O servidor público municipal munido de cargo eletivo de vereador no exercício da função legislativa terá a falta abonada.***

Salienta-se que as mencionadas emendas parlamentares foram vetadas pelo Chefe do Poder Executivo; o veto foi, contudo, rejeitado no âmbito do Poder Legislativo.

Uma vez delimitado o contexto fático-normativo da causa, passa-se à análise das alegações de inconstitucionalidade.

3.1. A resolução da questão proposta passa, como se percebe, pela definição dos limites do poder de emenda parlamentar, particularmente em relação aos projetos de lei cuja deflagração compete, de modo privativo, a um agente externo ao Poder Legislativo.

Acompanhemos, a esse respeito, a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, a Corte de Vértice entendia inadmissível a aposição de qualquer emenda aos projetos de lei de

iniciativa externa; logo, onde faltasse poder de iniciativa, faltaria também a competência para emendar[1]. Posteriormente, no entanto, o Supremo passou a compreender a questão da seguinte forma: nas matérias de iniciativa reservada, as emendas parlamentares seriam permitidas, contanto que não houvesse **aumento de despesas** e que estivesse presente a **pertinência temática** entre emenda e projeto[2].

O Tribunal de Justiça do Estado, nessa linha, vem entendendo que a apresentação de emenda parlamentar a projetos de lei oriundos de outros Poderes é possível, desde que não acarrete aumento de despesa e que guarde a mencionada pertinência temática - ou seja, desde que disponha sobre o mesmo assunto da proposição legislativa e que não a altere substancialmente:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SEGUNDA PARTE DO §1º DO ART. 12 DA LEI Nº 795/2020, DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO.* ***EMENDA PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA DE AUMENTO DE DESPESA.*** *I – Projeto de Lei de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal. Emenda parlamentar que modificou a segunda parte do §1º do*

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

[2] Nesse sentido, vale trazer à colação decisão da Segunda Turma (Recurso Extraordinário n.º 191191/PR, julgado em 12/12/97, relator Ministro Carlos Velloso): "CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PODER DE EMENDA PARLAMENTAR: PROJETO DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: TETO. C.F., art. 96, II, b, C.F., art. 37, XI. I - Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF: RE 140.542-RJ, Galvão, Plenário, 30.09.93; ADIn 574, Galvão; RE 120.331-CE, Borja, 'DJ' 14.12.90; ADIn 865-MA, Celso de Mello, 'DJ' 08.04.94. II - Remuneração dos servidores do Poder Judiciário: o teto a ser observado, no Judiciário da União, é a remuneração do Ministro do S.T.F. Nos Estados membros, a remuneração percebida pelo Desembargador. C.F., art. 37, XI. III - R. E. não conhecido."

art. 12 da Lei Municipal nº 795/2019, do Município de Pantano Grande, que cuida do pagamento parcelado, remissão e cobrança de créditos públicos municipais. II – ***O STF reconhece a possibilidade de emendas parlamentares a projetos de lei de matéria que demanda iniciativa privativa do Chefe do Executivo, desde que haja pertinência temática e que não haja aumento de despesa.*** *III – Inicialmente, o texto normativo afastava a necessidade de pagamento de custas e honorários apenas para os beneficiários de AJG. Com a redação dada pela emenda parlamentar, a isenção de custas continua restrita aos beneficiários de AJG, mas a dispensa do pagamento de honorários advocatícios foi estendida a todos os sujeitos passivos.* ***A emenda legislativa em questão foi feita dentro dos limites impostos pela jurisprudência, pois: a) há pertinência temática, b) não foi demonstrado aumento de despesa, e c) não se verifica alteração substancial capaz de desvirtuar a proposta legislativa****, uma vez que somente estendeu o alcance de exoneração já prevista na redação original. IV – Eventual afronta aos §§ 14 e 19 do art. 85 do CPC não é análise que pode ser feita através de ADI. Norma infraconstitucional não serve como parâmetro para o controle de constitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.*(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084158112, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 08-09-2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO. LEI ESTADUAL QUE RECOMPÕE O VENCIMENTO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. EMENDA PARLAMENTAR QUE APRESENTOU LIMITAÇÃO TEMPORAL DE PAGAMENTO. - É de competência do Chefe do Poder Judiciário a iniciativa de leis atinentes a criação, extinção, bem como a fixação ou revisão dos vencimentos de seus servidores, nos termos do que prescreve o art. 95, V, "c", da Constituição Estadual. - Os Parlamentares não estão impedidos de realizarem emendas aos projetos de iniciativa exclusiva de outros Poderes, no exato exercício da atividade por eles exercidas constitucionalmente. O texto constitucional assinala, apenas, que existe impedimento de emendas que visem ao aumento de despesa prevista nos projetos, conforme disposição do art. 63 da Constituição Federal, reproduzido no

> *artigo 61 da Constituição Estadual.* ***- Inexistência de inconstitucionalidade no parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual 14.910/2016, uma vez que não acarreta qualquer aumento de despesa ao Poder Judiciário, e, afora isto, possui pertinência temática com a matéria proposta.*** *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.*(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70071534366, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 20-03-2017).

A jurisprudência ecoa, vale notar, as balizas propostas, em sede doutrinária, por **Hely Lopes Meirelles**[3]:

> *"**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."*

Postas essas premissas, voltemos à especificidade.

3.2. Examinado o caso a partir dessas balizas, em relação ao § 5º do artigo 57 da Lei Municipal em liça, conclui-se que se está, efetivamente, diante da **inconstitucionalidade formal** do dispositivo impugnado.

Com efeito, na espécie, a emenda parlamentar em questão carece de **pertinência temática**.

Os artigos 2º, 3º e 4º, *caput*, da Lei Municipal n.º 3.151/2022, delimitam quais as categorias de servidores públicos abarcados pelo regime jurídico de que trata referido ato normativo, *in verbis:*

> *Art. 2º* ***Para os efeitos desta Lei, servidor público é a pessoa legalmente investida em cargo público****.*
>
> *Art. 3º* ***Cargo público é o criado em le****i, em número certo, com denominação própria, remunerado pelos cofres municipais, ao qual corresponde um conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a servidor público.*
>
> *Parágrafo único.* ***Os cargos públicos serão de provimento efetivo ou em comissão.***
>
> *Art. 4º* ***A investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público*** *de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo, na forma prevista em lei,* ***ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.***

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 531.

Veja-se que o Diploma Legal em liça foi editado com escopo de disciplinar o regime jurídico dos servidores públicos que ingressaram nos quadros municipais **pela via do concurso público ou por provimento em comissão.**

A ampliação, através de emenda parlamentar, do alcance da norma, para beneficiar os interesses pontuais de agentes políticos detentores de mandato eletivo, agrega matéria estranha ao escopo do projeto de lei, sendo, por isso, inconstitucional.

3.3. Quanto ao § 4º do artigo 27 da Lei Municipal n.º 3.151/2022, considerando as singularidades do caso presente, entende-se adequada solução diversa da declaração de inconstitucionalidade.

De fato, não há dúvidas de que cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa de normas que disponham sobre servidores públicos da Administração Pública e sobre a respectiva remuneração, conforme estabelecem os artigos 8º, *caput,* e 60, inciso II, alíneas "a" e "b", ambos da Constituição Estadual:

> *Art. 8.º 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.*
>
> *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;*
> *(...)*

Haveria, portanto, *extrapolação do poder de emenda*, a configurar, também, contrariedade ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 10 da Constituição Estadual, na hipótese de a emenda parlamentar que ensejou a redação do dispositivo abarcar servidores públicos do Poder Executivo, dado que a norma, como sinalizado pelo Eminente Desembargador-Relator, tem o potencial de ocasionar aumento de despesas, em razão da *necessidade que exsurge de remanejamento de servidores de outras áreas ou mesmo a realização de contratação temporária*.

Não obstante, entende-se inexistir óbice a que os termos do § 4º do artigo 27 da Lei Municipal n.º 3.151/2022 se apliquem aos servidores públicos do Poder Legislativo.

Nesse contexto, sugere-se conferir interpretação conforme a Constituição ao dispositivo legal em comento, de modo a restringir seu alcance apenas aos servidores públicos vinculados ao Poder Legislativo, sendo este, a nosso ver, o único modo de se poder fazer uma leitura da emenda aprovada de forma hígida sob o ponto de vista constitucional, tendo em conta os limites traçados pela regra da pertinência temática a tais ajustes operados pela Casa Legislativa.

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

Porto Alegre, 15 de dezembro de 2023.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.