



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

PROCESSO N.º 70085792729 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: 2ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

RELATOR: DESEMBARGADOR RICARDO TORRES HERMANN

PARECER

***ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Salto do Jacuí. Lei n.º 2.302/2017. Elevação do valor das denominadas requisições de pequeno valor. Projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, objeto de emenda parlamentar. Aumento de despesa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 61, inciso I, e 82, incisos III, VII e XI, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, 'caput', todos da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais.*

PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA ARGUIÇÃO.

1. Trata-se de arguição de inconstitucionalidade suscitada, à unanimidade, pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça



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

do Estado do Rio Grande do Sul, incidentalmente ao julgamento do Agravo de Instrumento n.º 5139798-75.2023.8.21.7000/RS, nos seguintes termos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. LEI MUNICIPAL Nº 2.302/2017 DE SALTO DO JACUÍ/RS, QUE ALTERA O TETO PARA PAGAMENTO DE REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL. SUSCITAÇÃO DE INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. 1. Trata-se de pedido de cumprimento de sentença, em que a parte exequente, sustenta a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.302/2017, que alterou o teto para pagamento de requisições de pequeno valor, alegando a ocorrência de vício formal. 2. Segundo afirma a recorrente, em que pese o Projeto de Lei nº 2.327/2017, que dispôs sobre o pagamento de débitos ou obrigações do Município de Salto do Jacuí, nos termos do art. 100, §§3º e 4º, da CF, decorrentes de decisões judiciais, considerados de pequeno valor (RPV) fosse de iniciativa do Prefeito Municipal, sobreveio emenda do Poder Legislativo considerando de pequeno valor os débitos ou obrigações de até 07 salários mínimos. Tal emenda foi aprovada à unanimidade por aquele órgão, restando, posteriormente, sancionada pelo Prefeito Municipal a Lei nº 2.302/2017. Nestes termos, sustenta que a norma contém vício formal por violação aos princípios da separação, independência e harmonia dos Poderes. Consigna, também, tratar-se de norma que depende de iniciativa exclusiva do Poder Público Executivo local, nos termos do que dispõe, inclusive, o art. 32 da Lei Orgânica Municipal. 3. No caso, a análise da in(constitucionalidade) da lei impugnada mostra-se crucial, tendo em vista que o exequente possui crédito a receber do Município. No entanto, tal análise não é possível de ser feita por este Órgão Fracionário, em respeito à cláusula de reserva de plenário prevista no art. 97 da CF/1988, necessitando de pronunciamento prévio do Órgão Especial acerca da questão. Exegese do art. 948 do CPC, do art. 253 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça e da Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal. INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO. (Agravo de Instrumento, Nº 51397987520238217000, Segunda Câmara



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

Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em: 27-09-2023)

A questão foi remetida ao Órgão Especial da Corte Estadual, na forma do artigo 253 do Regimento Interno, observados o artigo 97, *caput*, da Constituição Federal, e a Súmula Vinculante n.º 10 do Supremo Tribunal Federal.

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. A norma legal questionada foi vazada nos seguintes termos:

LEI MUNICIPAL N.º 2.302, DE 13/06/2017

DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DE DÉBITOS OU OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO DE SALTO DO JACUÍ, NOS TERMOS DO ART. 100, §§ 3º E 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DECORRENTES DE DECISÕES JUDICIAIS, CONSIDERADOS DE PEQUENO VALOR (RPV).

O PREFEITO MUNICIPAL DE SALTO DO JACUÍ, no uso das disposições do art. 54, IV da Lei Orgânica Municipal.

Faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º *O pagamento de débitos ou obrigações do Município de Salto do Jacuí, decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, considerados de pequeno valor, nos termos do art. 100, §§ 3º e 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, será feito diretamente pela Secretaria Municipal da Fazenda, à vista do ofício requisitório expedido pelo juízo competente.*

§ 1º Para fins desta Lei, consideram-se de pequeno valor os débitos ou obrigações de até 7 (sete) salários mínimos.



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

§ 2º As requisições de pequeno valor cujo trânsito em julgado da decisão tenha ocorrido antes da entrada em vigor desta Lei observarão o limite de 30 (trinta) salários mínimos.

Art. 2º Os pagamentos das requisições de pequeno valor de que trata esta Lei serão realizados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Município, atendida a ordem cronológica dos ofícios requisitórios protocolizados na Secretaria Municipal da Fazenda.

Art. 3º É vedado o fracionamento, repartição ou quebra do valor do débito, nos termos do § 8º do art. 100 da Constituição da República Federativa do Brasil, facultado ao credor renunciar ao valor excedente ao fixado no parágrafo único do art. 1º desta Lei, para fins de recebimento do seu crédito por meio de requisição de pequeno valor.

Art. 4º Os titulares de crédito com a Fazenda Pública Municipal de natureza alimentar que tenham 60 (sessenta) anos ou mais ou sejam portadores de doença grave, assim definido na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado no parágrafo único do art. 1º desta Lei, admitido o fracionamento para essa finalidade.

Parágrafo único. O saldo remanescente do pagamento efetuado nas condições previstas no caput desse artigo será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

Art. 5º O requerimento para a obtenção da preferência de que trata o artigo 4º desta Lei poderá ser feito a qualquer momento, endereçado ao juízo da execução, quando ainda não expedido o precatório, ou ao Presidente do Tribunal a que se vincula o juízo da execução, quando já expedido ou apresentado.

Art. 6º Não se aplicam as disposições desta Lei ao cessionário de crédito de precatório devido pela Fazenda Pública Municipal.

Art. 7º Para os pagamentos de que trata esta Lei, será utilizada a dotação própria consignada na lei orçamentária.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



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

O debate proposto está bem delimitado na decisão proferida pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, nos autos do Agravo de Instrumento n.º 51397987520238217000/RS, em que suscitado o presente incidente. Transcreve-se, a fim de contextualizar a questão constitucional submetida à análise, o teor do voto condutor, exarado pela Desembargadora **Lucia de Fátima Cerveira**, relatora do mencionado recurso:

Colegas.

Vejo questão prejudicial à apreciação do recurso.

Trata-se de cumprimento de sentença proposto por ALEX DOS SANTOS em face do MUNICÍPIO DE SALTO DO JACUÍ/RS.

Observa-se da petição inicial, que o exequente alega ser credor da importância de R\$18.468,01, portanto, menor que 30 salários mínimos para pagamento através de RPV. Conta que, no entanto, o Poder Executivo encaminhou ao Poder Legislativo um projeto de lei, reduzindo o valor constitucionalmente previsto, a ser pago através de RPV, de 30 salários mínimos para 06 salários mínimos. Afirma que os vereadores, usurpando o poder, em afronta à Lei Orgânica Municipal, emendaram e aprovaram, com a emenda, projeto de competência exclusiva do Poder Executivo, e este por sua vez, sancionou a lei agindo de forma irresponsável ao desconsiderar a LOM, que impedia o Executivo de sancionar a lei porque este ato não sana o vício criado pela emenda parlamentar. Assevera que o Poder Legislativo, ao aumentar para 07 salários mínimos, usurpou de seu poder, alterando o projeto de Lei do Executivo onde este tem competência exclusiva, prevista na Lei Orgânica do Município. Afirma que o prefeito não podia sancionar a lei porque seu ato não sana o vício contido na lei. Sustenta, assim, a 'nulidade/ineficácia' da Lei Municipal nº 2.302/2017.



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

*O Município impugnou o cumprimento de sentença, restando julgado procedente para o fim de afastar o excesso de execução, e fixar o débito em R\$16.218,39 (R\$15.418,39 relativo ao principal e R\$800,00 relativo aos honorários sucumbenciais), **cujo pagamento deveria se dar na forma da previsão legal contida na Lei Municipal nº 2.302/97.***

Inicialmente importante consignar que os entes federados são competentes para estabelecer, por meio de leis próprias e segundo a sua capacidade econômica, o valor máximo das respectivas obrigações de pequeno valor, não podendo tal valor ser inferior àquele do maior benefício do regime geral de previdência social (artigo 100, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional 62/2009).

No entanto, no caso dos autos, sustenta o exequente, que a Câmara de Vereadores deixou de observar a autonomia e independência entre os Poderes da União, preconizados pelo art. 2º da CF, desrespeitando o princípio da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Alega que, em que pese o Projeto de Lei nº 2327/2017, que dispôs sobre o pagamento de débitos ou obrigações do Município de Salto do Jacuí, nos termos do art. 100, §§3º e 4º, da CF, decorrentes de decisões judiciais, considerados de pequeno valor (RPV) - fls. 44-45@, fosse de iniciativa do Prefeito Municipal, sobreveio emenda do Poder Legislativo considerando de pequeno valor os débitos ou obrigações de até 07 salários mínimos (fl. 48@). Tal emenda foi aprovada à unanimidade por aquele órgão (fl. 54@), restando, posteriormente, sancionada pelo Prefeito Municipal (fls. 58-59@).

Nestes termos, afirma que a norma contém vício formal por violação aos princípios da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da CF e nos artigos 5º e 10º da Constituição Estadual. Consigna, também, tratar-se de norma que depende de iniciativa exclusiva do Poder Público Executivo local, nos termos do que dispõe, inclusive, o art. 32 da Lei Orgânica Municipal.

Observe-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL. LEI MUNICIPAL Nº**



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

*4.450/2022, ORIUNDA DE INICIATIVA DE PROJETO DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (Nº 144/2022). INCLUSÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 1º ATRAVÉS DE EMENDA PARLAMENTAR (Nº 012/2022). PERCENTUAL DE DIFÍCIL ACESSO. AUMENTO DE DESPESAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. Artigo 1º da Lei Municipal nº 4.450/2022, do Município de Crissiumal/RS, que trata das adequações ao plano de carreira do magistério, o qual prevê o pagamento aos professores e pedagogos lotados na Escola Municipal Riachuelo, por conta do difícil acesso, com incidência de 50% sobre o valor de referência nível 01, classe A, do plano de carreira. 2. Caso em que o Projeto de Lei nº 144/2022 apresentado pelo Chefe do Poder Executivo sofreu emenda modificativa de origem parlamentar (nº 012/2022), o que gerou aumento de despesas (25% para 50% a título de percentual de difícil acesso. 3. **No que diz respeito à emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, destaca-se que esta somente se mostra viável se conjugadas duas situações: 1) não gerar aumento de despesas e 2) existir pertinência temática, a fim de não representar descaracterização ou desnaturação da proposta original.** 4. A inovação normativa trazida pela Câmara de Vereadores de Crissiumal/RS, com a apresentação de emenda ao Projeto de Lei de iniciativa do Prefeito Municipal, em que pese guardar pertinência temática com a matéria, desborda dos parâmetros constitucionais ao acarretar evidente aumento de despesas à Administração Pública Municipal, dobrando o percentual concedido a título de difícil acesso. Inconstitucionalidade formal reconhecida. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085728970, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 26-05-2023).*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.302/2020, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). PRELIMINAR DE VÍCIO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. REJEITADA. ANÁLISE DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL E ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. OFENSA REFLEXA. IMPOSSIBILIDADE. INICAITIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO



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

EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ALÍQUOTAS INFERIORES ÀS DA UNIÃO. DÉFICIT. 1. Rejeitada a preliminar de vício na representação processual. O instrumento de mandato irregular foi substituído por procuração adequadamente outorgada pelo Prefeito Municipal. 2. Afastada a análise de ofensa à Lei Orgânica do Município, uma vez que se trata de regra infraconstitucional. Crise de legalidade. Afastada análise de confronto com a Portaria nº 1.348/2019 do Ministério da Economia. Ato normativo secundário, que não serve de paradigma em controle de constitucionalidade. Ofensa reflexa ao texto constitucional não autoriza o controle concentrado. 3. Lei Municipal nº 6.302/2020, que altera o Plano de Custeio do RPPS do Município de Alegrete. Matéria de iniciativa legislativa reservada ao Prefeito (arts. 8º, 60, II, “b”, e 82, III e VII, todos da CE/89). Independência dos Poderes Estruturais no âmbito Municipal (art. 10 da CE/89). Nesses casos, a jurisprudência pátria não suprime o poder de emenda do Legislativo, visto que esse não se confunde com a iniciativa em si, mas há duas restrições: 1) a emenda não pode resultar em aumento de despesa, e 2) tem de haver pertinência temática entre a emenda e a matéria tratada no Projeto de Lei. Emenda parlamentar substitutiva que alterou a redação dos arts. 3º e 7º da Lei. Substituição da alíquota uniforme de 14% por alíquotas progressivas. Diminuição da alíquota da taxa de administração de 2% para 1,5%. Resultado de consulta à Secretaria de Políticas de Previdência Social (fl. 181) e o resultado de consulta atuarial (fls. 42/44) demonstram que as alíquotas progressivas, da forma como foram instituídas pela Lei Municipal nº 6.302/2020, resultam em média percentual total inferior aos 14% inicialmente previstos. Tal constatação é signo presuntivo de aumento de despesa para os cofres municipais, uma vez que, com a redução do percentual médio total, haverá necessidade de compensação por outras fontes de receita, mormente pelo aumento da contribuição patronal do Município, a fim de evitar o aumento do déficit atuarial. As mesmas considerações se aplicam à redução da alíquota da taxa de administração. 4. Inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Violação do art. 113 do ADCT. 5. Apesar do déficit atuarial, o art. 3º da Lei implementa alíquotas inferiores às adotadas pela União, em



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

descompasso com exigência do art. 9º, §4º, da EC nº 103/2019. 6. Impõe-se afastamento dos arts. 3º e 7º, ante a inconstitucionalidade formal e material da redação dada pela emenda parlamentar; e do art. 8º, no afã de viabilizar a aplicação dos dispositivos da Lei Municipal nº 4.242/2008 que não conflitem com a Lei Municipal nº 6.302/2020, até que se edite nova lei, conforme almejado pelo proponente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084713684, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 12-02-2021)

Sustenta, também, que eventual defesa do texto de lei ou sua sanção pelo Prefeito Municipal não tem o condão de validar a norma.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO ESTADUAL. ART. 70, §2º, CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. VÍCIO DE INICIATIVA DE PROJETO DE LEI. SANÇÃO DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO PROCESSUAL DO VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA. INCIDÊNCIA DA REGRA DO ART. 27 DA LEI 9.868/99. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SITUAÇÃO DE TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL.
1. Sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo. O processo legislativo encerra a conjugação de atos complexos derivados da vontade coletiva de ambas as Casas do Congresso Nacional acrescida do Poder Executivo. Precedentes. 2. Os limites da auto-organização política não podem violar a arquitetura constitucional estruturante. O processo legislativo encerra complexo normativo de edificação de espécies normativas de reprodução obrigatória. Nesse sentido, a interpretação jurídica adscrita ao art. 25 da Constituição Federal (ADI 4.298, ADI 1.521, ADI 1.594. ADI 291). 3. Norma originária de conformação do processo legislativo estadual com vigência há mais de três décadas. A modulação dos efeitos da decisão, no



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

*caso, apresenta-se como necessária para a tutela adequada da confiança legítima que resultou na prática de atos com respaldo em autoridade aparente das leis publicadas e observa a boa-fé objetiva enquanto princípio geral de direito norteador das decisões judiciais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com atribuição de modulação dos efeitos da decisão. **ADI 6337** Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. ROSA WEBER Julgamento: 24/08/2020 Publicação: 22/10/2020 GRIFEI*

Assim, no caso, o exame da in(constitucionalidade) da lei impugnada mostra-se crucial, tendo em vista que o exequente possui crédito a receber do Município.

Todavia, não compete a este Órgão Fracionário declarar a in(constitucionalidade) de lei ou ato normativo do Poder Público, em observância à cláusula de reserva de plenário (art. 97, caput, da Constituição Federal) e à Súmula Vinculante 10 do STF, necessitando de pronunciamento prévio do Órgão Especial.

Nesses termos, cumpre seja suscitado incidente de arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.302/2017, nos termos do art. 948 do CPC/2015 e art. 253 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça, para pronunciamento prévio do Órgão Especial a respeito.

***Diante do exposto**, voto no sentido de suscitar incidente de arguição de inconstitucionalidade ao Órgão Especial.*

Com o presente incidente de arguição de inconstitucionalidade, portanto, debate-se acerca da constitucionalidade de dispositivo inserto em lei municipal, oriundo de emenda parlamentar que majorou despesas, em proposição legislativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo¹.

¹ Objetivamente, na proposição legislativa originária, estabeleceu-se que as denominadas requisições de pequeno valor abrangeriam os débitos de até seis salários mínimos; contudo, a emenda parlamentar majorou tal quantia para sete salários mínimos.



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

Pois bem.

Conforme expressa disposição do artigo 82, incisos III, VII e XI, aplicável aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre organização e funcionamento da Administração Pública e orçamento público, *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. 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.

(...)

XI - enviar à Assembléia Legislativa os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, previstos nesta Constituição;

A reserva de iniciativa, no caso em análise, foi devidamente exercida pelo Chefe do Poder Executivo de Salto do Jacuí, o que 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



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

originário e **não implique aumento de despesas**, o que afrontaria o preceituado no artigo 61, inciso I, da Carta da Província:

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

I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público.

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 emendar (STF, RDA 28/51; 42/240; 47/238 e TASP RT 274/748).

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

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE AUMENTO DE DESPESA E PRESENÇA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONSIGNADAS PELA CORTE DE ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. COMPREENSÃO DIVERSA. DIREITO LOCAL. VEDAÇÃO.



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

SÚMULA Nº 280/STF. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o Poder Legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, sendo vedado veicular matérias estranhas à versada no projeto de lei, bem como que impliquem aumento de despesa pública. Precedentes. Compreensão diversa demandaria a análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. Aplicação da Súmula nº 280/STF: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. 2. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo interno conhecido e não provido.

(RE 1331228 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 19/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 21-10-2021 PUBLIC 22-10-2021)

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. Nas proposições legislativas sujeitas à exclusividade de iniciativa por autoridade de outro Poder, a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ao projeto de lei é limitada ao domínio temático da proposta original, sendo vedada também a apresentação de emendas que impliquem aumento de despesas ao Poder ou órgão autônomo respectivo, por imposição da própria regra constitucional, que confere a reserva de iniciativa (ADI 4827, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 15/10/2019) 2. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final).

(RE 1260771 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 29/06/2020, PROCESSO



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

ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 13-07-2020 PUBLIC 14-07-2020)

Na mesma linha, Hely Lopes Meirelles² 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:

² 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@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOSSOROCA. ART. 1º, §1º, DA LEI Nº 4.653/2021. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos do art. 8º, caput, da Constituição Estadual, os municípios, ao exercerem a autonomia política, administrativa e financeira que lhes foi conferida, devem observar princípios contidos nas Constituições Federal e Estadual a respeito da matéria a ser normatizada. Princípio da simetria. 2. De acordo com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, “a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei”. 3. Mostra-se inconstitucional o art. 1, § 1º, da Lei nº 4.653/2021 do Município de Bossoroca, que ocasiona aumento de despesa em lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo local. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085671121, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 02-12-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE MAIOR PRAZO AOS CONTRIBUINTES PARA PAGAMENTO DOS DÉBITOS DE TRIBUTOS MUNICIPAIS. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. A competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente, de forma que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo são competentes para propor lei concedendo benefício de ordem fiscal. Lei de iniciativa do chefe do Executivo pode ser objeto de emenda parlamentar, desde que os dispositivos introduzidos no seu texto apresentem pertinência temática com o projeto original e não criem aumento de despesa. Caso em que as alterações introduzidas pelo Poder Legislativo guardam pertinência temática com o projeto de lei original e não criam aumento de despesa. O princípio da capacidade contributiva norteia a graduação do tributo, para que seja instituído



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

segundo a capacidade econômica do contribuinte, não sendo pertinente invocá-lo para estabelecer a forma de pagamento. AÇÃO CONHECIDA EM PARTE E JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084665306, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 12-03-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.302/2020, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). PRELIMINAR DE VÍCIO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. REJEITADA. ANÁLISE DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL E ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. OFENSA REFLEXA. IMPOSSIBILIDADE. INICATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ALÍQUOTAS INFERIORES ÀS DA UNIÃO. DÉFICIT. 1. Rejeitada a preliminar de vício na representação processual. O instrumento de mandato irregular foi substituído por procuração adequadamente outorgada pelo Prefeito Municipal. 2. Afastada a análise de ofensa à Lei Orgânica do Município, uma vez que se trata de regra infraconstitucional. Crise de legalidade. Afastada análise de confronto com a Portaria nº 1.348/2019 do Ministério da Economia. Ato normativo secundário, que não serve de paradigma em controle de constitucionalidade. Ofensa reflexa ao texto constitucional não autoriza o controle concentrado. 3. Lei Municipal nº 6.302/2020, que altera o Plano de Custeio do RPPS do Município de Alegrete. Matéria de iniciativa legislativa reservada ao Prefeito (arts. 8º, 60, II, “b”, e 82, III e VII, todos da CE/89). Independência dos Poderes Estruturais no âmbito Municipal (art. 10 da CE/89). Nesses casos, a jurisprudência pátria não suprime o poder de emenda do Legislativo, visto que esse não se confunde com a iniciativa em si, mas há duas restrições: 1) a emenda não pode resultar em aumento de despesa, e 2) tem de haver pertinência temática entre a emenda e a matéria tratada no Projeto de Lei. Emenda parlamentar substitutiva que alterou a redação dos arts. 3º e 7º da Lei. Substituição da alíquota uniforme de 14% por alíquotas progressivas. Diminuição da alíquota da taxa de administração de 2% para 1,5%. Resultado de consulta à Secretaria de Políticas de Previdência Social (fl. 181) e o resultado de



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

consulta atuarial (fls. 42/44) demonstram que as alíquotas progressivas, da forma como foram instituídas pela Lei Municipal nº 6.302/2020, resultam em média percentual total inferior aos 14% inicialmente previstos. Tal constatação é signo presuntivo de aumento de despesa para os cofres municipais, uma vez que, com a redução do percentual médio total, haverá necessidade de compensação por outras fontes de receita, mormente pelo aumento da contribuição patronal do Município, a fim de evitar o aumento do déficit atuarial. As mesmas considerações se aplicam à redução da alíquota da taxa de administração. 4. Inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Violação do art. 113 do ADCT. 5. A despeito do déficit atuarial, o art. 3º da Lei implementa alíquotas inferiores às adotadas pela União, em descompasso com exigência do art. 9º, §4º, da EC nº 103/2019. 6. Impõe-se afastamento dos arts. 3º e 7º, ante a inconstitucionalidade formal e material da redação dada pela emenda parlamentar; e do art. 8º, no afã de viabilizar a aplicação dos dispositivos da Lei Municipal nº 4.242/2008 que não conflitem com a Lei Municipal nº 6.302/2020, até que se edite nova lei, conforme almejado pelo proponente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084713684, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 12-02-2021)

Com tais aportes, imperativo reconhecer que a inovação normativa trazida pela Câmara de Vereadores de Salto do Jacuí, emendando projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal, embora a pertinência temática com a matéria, desbordou dos parâmetros constitucionais, pois acarretou evidente aumento de despesa.

De outro giro, a emenda em liça interferiu na organização e funcionamento da Administração, ferindo os princípios



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

da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:

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

Vale o destaque, a propósito, que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao examinar matéria muito semelhante à ora sob lupa, sufragou entendimento em linha com o defendido na presente manifestação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 448/14, DO MUNICÍPIO DE CAPETINGA - FIXAÇÃO DO VALOR MÁXIMO PARA PAGAMENTO VIA RPV - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - EMENDA PARLAMENTAR - MAJORAÇÃO DE DESPESA SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO - VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 448/14, DO MUNICÍPIO DE CAPETINGA - FIXAÇÃO DO VALOR MÁXIMO PARA PAGAMENTO VIA RPV - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - EMENDA PARLAMENTAR - MAJORAÇÃO DE DESPESA SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO - VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 448/14, DO MUNICÍPIO DE CAPETINGA - FIXAÇÃO DO VALOR MÁXIMO PARA PAGAMENTO VIA RPV - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL -- EMENDA PARLAMENTAR - MAJORAÇÃO DE DESPESA SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO - VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE -



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

REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE - O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder) - Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal nº 448/14, do Município de Capetinga, eis que oriunda de emenda parlamentar que apesar de guardar pertinência com a proposição original do Poder Executivo, acarretou substancial e imprevista majoração de despesa passível de desequilibrar o orçamento municipal, violando o princípio da harmonia e independência dos poderes. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 08064725920148130000, Relator: Des.(a) Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 24/02/2016, ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 29/04/2016)

Sendo assim, impositivo o reconhecimento da inconstitucionalidade suscitada.

3. Pelo exposto, manifesta-se a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em exercício, pela procedência do presente incidente, observados os termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 16 de outubro de 2023.

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