



**Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS**  
**Procuradoria Jurídica**

Parecer nº 085/2022

Projeto de Lei nº 243/2022, que “Altera o padrão de cargo de maquinista do quadro de cargos e funções públicas do DAE – Departamento de Água e Esgotos, previsto nos anexos I e III da Lei Municipal nº 5.024, de 2 de dezembro de 2005”. Emenda aditiva. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Dagberto Reis, datada de 19/12/2022, acerca da emenda aditiva ao Projeto de Lei nº 243/2022, que “Altera o padrão de cargo de maquinista do quadro de cargos e funções públicas do DAE – Departamento de Água e Esgotos, previsto nos anexos I e III da Lei Municipal nº 5.024, de 2 de dezembro de 2005”. A referida emenda objetiva a inclusão de outros cargos na pretendida alteração de padrão. Recebida a solicitação de parecer em 20/12/2022. Autuado e rubricado até fls. 20.

Preceitua a Constituição Federal:

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*II - disponham sobre:*

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

**Rua Senador Salgado Filho, 528**  
**Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432**  
**Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600**



**Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS**  
**Procuradoria Jurídica**

Por sua vez, a Constituição Estadual:

*Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se 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:*

*d) 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;*

Colacionam-se julgados exarados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do

Sul:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 5º, CAPUT, DA LEI MUNICIPAL N.º 2.518/2015 DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE POSTULATÓRIA DA PROCURADORA DO MUNICÍPIO. INOCORRÊNCIA. 1. Tendo o Sr. Prefeito Municipal apresentado o instrumento de mandato outorgado à Procuradora do Município firmatária da inicial da ação, restou suprida a questão preliminar argüida pela Procuradoria-Geral do Estado. 2.*

**Rua Senador Salgado Filho, 528**  
**Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432**  
**Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600**



## **Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS**

### **Procuradoria Jurídica**

*Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica.*

**3. Tratando-se de matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não poderia a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de realizar emenda ao Projeto de Lei originário do Poder Executivo. Existência de vícios formal e material, com afronta aos art. 8º, art. 10, art. 60, inc. II, alínea 'a', art. 82, inc. III e VII, da Constituição Estadual.** Ação declaratória de inconstitucionalidade procedente. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70063932826, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em: 01-12-2015) [grifos nossos]

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. LEI PREVENDO A REVISÃO GERAL REMUNERATÓRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTIGO 33, §1º, DA CE/RS. ARTIGO 37, X, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA A PROPOSIÇÃO DA LEI. INSERÇÃO DE EMENDA LEGISLATIVA. ADMISSIBILIDADE PARCIAL E EXCEPCIONAL NA HIPÓTESE CONCRETA. CORREÇÃO DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE ORIGINÁRIO NO PROJETO DE LEI. DESCABIMENTO DE COMPLEMENTAÇÃO REMUNERATÓRIA NO ÂMBITO DA REVISÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA PARCIALMENTE. 1. Vigora em nosso ordenamento jurídico o princípio da separação e harmonia entre os poderes, sendo definido que é de competência privativa do Prefeito Municipal a proposição de projeto de lei tendo por objeto a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos prevista no artigo 33, §1º, da Constituição Estadual e no artigo 37, X, da Constituição Federal. A revisão deve abranger todos os servidores, sem distinção de data-base ou de índices. **2. Nos projetos de lei versando sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Executivo, o Legislativo poderá, em suma, apresentar emendas que não aumentem as despesas e que tenham estrita pertinência temática com o diploma legal como um***



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

todo. 3. Caso em que vereadores emendam projeto de lei do Executivo que previa a revisão geral dos servidores com o objetivo de incluir no rol dos beneficiados os agentes do Legislativo e para complementar os salários básicos de categorias cujos valores fiquem aquém do mínimo legal. 4. Emenda legislativa prevendo a revisão geral também aos servidores do Legislativo que, a despeito de representar aumento de gastos em relação ao originalmente projetado, possui amparo jurídico, tendo em vista que corrigiu inconstitucionalidade existente no projeto original, o qual criou distinção entre os servidores ao deixar de incluir parcela deles na revisão geral. Ausência de ofensa à Constituição na atuação legislativa. **5. Emenda legislativa prevendo complementação de remuneração a determinado grupo de servidores que representa aumento injustificado de despesas sem previsão orçamentária prévia, desbordando, inclusive, da própria temática do Projeto. Atuação legislativa que, no ponto, desbordou da competência legislativa atribuída à Câmara, caracterizando a inconstitucionalidade.** Determinada a extirpação deste trecho da Lei. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70065416315, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 21-09-2015). [grifo nosso]

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUMENTO DE DESPESA. ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E DE PERICULOSIDADE. VÍCIO MATERIAL. EMENDA LEGISLATIVA. PRINCÍPIO FEDERATIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70048015135, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 27-08-2012). [grifo nosso]

Ainda, julgado exarado pela Turma Recursal da Fazenda Pública:

RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE PEJUÇARA. GRATIFICAÇÃO DE ADICIONAL POR

Rua Senador Salgado Filho, 528  
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432  
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

TEMPO DE SERVIÇO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Trata-se de ação através da qual os autores, servidores públicos municipais, postulam o pagamento da gratificação por tempo de serviço, julgada improcedente na origem. Vício de iniciativa - possível a análise da inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal, através do controle difuso de constitucionalidade, haja vista que a gratificação de adicional por tempo de serviço prevista no art.93 da Lei Orgânica do Município, teria sido introduzida por emenda legislativa. A competência para dispor acerca da organização e do funcionamento da administração pública municipal é privativa do chefe do Poder Executivo Municipal. Inteligência dos arts. 60, inc.II e art.82, inc.II e VII da Constituição Estadual. Por conta disso, caracteriza ingerência da Câmara de Vereadores sobre atividade específica e restrita do Poder Executivo, especialmente agravando despesas públicas. Contudo, apesar de tal alegação ter sido acolhida na r.sentença não há nada nos autos no sentido do apontado vício de iniciativa, de tal sorte que a solução mais sensata é desconstituir o decisum para o fim de vir aos autos o processo legislativo onde conste a iniciativa da regra insculpida no art.93,inc.III da Lei Orgânica, sob pena de tisanar toda Lei Orgânica como inconstitucional. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. RECURSO PREJUDICADO.(Recurso Cível, Nº 71006880835, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em: 30-08-2017) [grifo nosso]

Constatam-se duas questões impeditivas à proposição (emenda aditiva): 1) ingerência do Poder Legislativo em cargo de provimento do Poder Executivo, caracterizando invasão de competência; 2) aumento de despesa sem previsão orçamentária.

Sobre o poder de emenda, Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> esclarece acerca do tema: "O monopólio da iniciativa não exclui, por si só, o poder de emenda. A iniciativa diz respeito ao impulso criador da proposição, o que não se confunde, nem afasta a possibilidade de modificações pelo Legislativo, durante o processo de formação da lei, desde que não desnature a proposta inicial. A exclusividade da iniciativa de

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.



## Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

### Procuradoria Jurídica

*certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. [...]. 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."*

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo<sup>23</sup>, nos limites da solicitação, é pela inconstitucionalidade da emenda aditiva apresentada, por vícios formal e material, ante as razões e fundamentos expostos.

Em que pese desnecessário explicitar, o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 21 de dezembro de 2022.

  
Christiano Fagundes da Silva  
Procurador Jurídico

---

<sup>2</sup> STF. MS 24073.

<sup>3</sup> O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, 'sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.' Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109. [grifo nosso]