



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

PROCESSO Nº 70070154950 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE ANTÔNIO PRADO

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ANTÔNIO PRADO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATORA: DESEMBARGADORA ANA PAULA DALBOSCO

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Município de Antônio Prado. Lei Municipal nº 2.750, de 15 de setembro de 2011, a qual dispõe sobre a incorporação de vantagens e dá outras providências. 2. Inconstitucionalidade material do ato normativo verificada. 2.1. Instituição de incorporação de vantagens a servidores públicos que acarreta despesa extra ao Erário municipal sem a respectiva previsão orçamentária, em afronta ao estabelecido no artigo 154, inciso X, alíneas “a” e “b”, da Constituição Estadual – precedentes jurisprudenciais dessa Corte de Justiça. 2.2. Incorporação de vantagem a servidores públicos ocupantes do cargo de Secretário Municipal (artigo 2º) em desconformidade com o que estabelecem os princípios da



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

moralidade e da impessoalidade, constantes do artigo 19, “caput”, da Constituição Federal e do artigo 37, “caput”, da Constituição Federal, este último aplicável aos Municípios por força do artigo 8º da Constituição Gaúcha – precedentes jurisprudenciais dessa Corte de Justiça. 3. Efeito cascata: instituição de concessão de vantagens sobre vantagens (artigo 3º) não verificada. Ausência de afronta ao inciso XIV do artigo 37 da Constituição Federal – igualmente aplicável aos Municípios por força do artigo 8º da Constituição Estadual. 4. Demais dispositivos do ato normativo dependentes das regras de incorporação de vantagens criadas pelos artigos 1º e 2º, os quais são inconstitucionais. Comprometimento da integralidade da lei. PARECER PELA CONCESSÃO DE PRAZO À PARTE AUTORA PARA REGULARIZAÇÃO DA PROCURAÇÃO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DA DEMANDA.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito de Antônio Prado** objetivando a retirada, do ordenamento jurídico, da **Lei Municipal nº 2.750, de 15 de setembro de 2011**, a qual *dispõe sobre a incorporação de vantagens e dá outras providências*, por afronta aos artigos 8º, 19, *caput*, e 154, inciso X, alíneas “a” e “b”, da Constituição Estadual e 37, *caput* e inciso XIV, da Constituição Federal (fls. 04/21, documentos às fls. 22/76).



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

A liminar pleiteada foi deferida, de modo que restaram sobrestados os efeitos da norma atacada (fls. 79/83).

O Procurador-Geral do Estado apresentou defesa à norma impugnada. Requereu, em preliminar, a extinção do feito sem apreciação de mérito, por não ter a parte autora feito constar expressamente da procuração nem poderes específicos para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade nem os preceitos normativos a serem impugnados. No mérito, alegou que eventual inconstitucionalidade da norma com o ordenamento constitucional seria meramente reflexa, bem como que a ausência de prévia dotação orçamentária apenas impediria a aplicação da norma no mesmo exercício financeiro de sua elaboração, não a tornando, entretanto, inconstitucional (fls. 101/111).

A Câmara de Vereadores de Antônio Prado deixou transcorrer *in albis* o prazo para se manifestar (fl. 112).

Vieram os autos com visa.

É o relatório.

2. De início, no que diz respeito à preliminar suscitada pelo Procurador-Geral do Estado, constata-se que a procuração conferida pelo Prefeito de Antônio Prado à sua representante judicial (fl. 22) efetivamente apresenta **irregularidades**, já que não prevê a concessão de poderes específicos para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade nem aponta quais preceitos normativos serão impugnados.



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

Todavia, tem-se que tais irregularidades podem ser sanadas pelo proponente, sendo este igualmente o posicionamento do Tribunal Pleno dessa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL SANADO. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO. LEI MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DO PERÍODO AQUISITIVO PARA CONCESSÃO DE LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO DE LICENÇA-PRÊMIO EM ABONO PECUNIÁRIO. DISPOSIÇÕES ACERCA DE VANTAGEM PESSOAL CONCEDIDA A SERVIDORES PÚBLICOS, IMPLICANDO, EM DECORRÊNCIA, AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA (ART. 61, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL PROCLAMADA. 1. Tendo o proponente promovido a regularização da representação processual no prazo oportunizado, com a juntada de instrumento de mandato com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto desta ação, dá-se por sanado o defeito inicialmente constatado, na esteira da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal e também deste Tribunal de Justiça. 2. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, norma de iniciativa do Poder Legislativo (emenda legislativa) que altera o período aquisitivo para a concessão de licença-prêmio aos servidores públicos municipais, mantendo a possibilidade de conversão da licença em abono pecuniário prevista na redação original, porquanto as leis que disponham sobre vantagem pessoal concedida a servidores públicos municipais, implicando, em decorrência, aumento de despesa pública (art. 61, inc. I, da Constituição Estadual), são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos moldes do art. 60, inc. II, alíneas "a" e "b", da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e



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

independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. 3. Descabe analisar, em virtude do efeito repristinatório, a constitucionalidade da redação original do dispositivo impugnado, no tocante à previsão de conversão da licença-prêmio em abono pecuniário, devendo ser proposta ação própria para tal finalidade. JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063635791, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 31/08/2015)

Assim, opina o Ministério Público pelo deferimento de prazo ao Prefeito de Antônio Prado para que regularize a procuração – da qual deverão constar poderes específicos para o ajuizamento, por sua representante judicial, de ação direta de inconstitucionalidade, bem como quais dispositivos normativos serão objeto da demanda –, devendo o feito ser julgado extinto, sem a apreciação de seu mérito, apenas no caso de não atender o autor a este mister.

3. A Lei Municipal atacada encontra-se vazada nestes termos:

O Prefeito Municipal de Antônio Prado, no uso de suas atribuições legais que lhe confere a Lei Orgânica Municipal, Faço saber que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º O servidor detentor de cargo de provimento efetivo, que contar com mais de vinte anos de tempo de serviço público municipal em cargo de provimento efetivo computável para aposentadoria, se do sexo masculino ou quinze anos se do sexo feminino e que perceber por mais de cinco anos contínuos ou oito anos intercalados, as vantagens abaixo



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

elencadas, fará jus à incorporação do seu valor integral aos vencimentos:

I - o adicional pelo Exercício de atividades em condições penosas, insalubres e perigosas e o auxílio para diferença de caixa, observadas a contribuição para o Fundo de Previdência Social do Município (FPSM).

II - a função gratificada e as gratificações previstas em lei, observada a contribuição para o Fundo de Previdência Social do Município (FPSM).

Art. 2º O servidor detentor de cargo de provimento efetivo, que ocupar cargo de secretário municipal, ao retornar ao cargo de origem, terá incorporado ao seu vencimento básico como vantagem pessoal, 10% (dez por cento) do valor do subsídio a cada ano completo e ininterrupto, limitado ao índice de 40% (quarenta por cento) a ser calculado sobre o valor do subsídio.

Parágrafo único. Para ter direito a esta incorporação o servidor deverá contar com mais de vinte anos de tempo de serviço público municipal em cargo de provimento efetivo computável para aposentadoria se do sexo masculino e ou 15 anos se do sexo feminino.

Art. 3º As vantagens de que trata os artigos 1º, inciso II e 2º, somente serão pagas a partir da data em que o servidor retornar ao exercício do cargo de provimento efetivo ou, permanecendo no cargo em comissão ou função gratificada, optar pelos vencimentos e vantagens do cargo de provimento efetivo ou quando deixar de perceber as gratificações.

Art. 4º As vantagens de que trata o artigo 1º, inciso I, somente serão pagas a partir da data em que o servidor deixar de perceber os referidos adicionais.

Art. 5º Quando as vantagens de que tratam os artigos 1º e 2º forem recebidas em valores diferentes durante o interstício, servirá de base para o cálculo a recebida por mais tempo. No caso do adicional noturno será feita uma média das horas recebidas nos cinco anos anteriores a incorporação.

Art. 6º O prazo de 05 anos contínuos ou de oito intercalados de que trata o artigo 1º e de 01 ano de que trata o artigo 2º, começará a ser computado a partir da publicação da presente Lei.



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

Art. 7º O servidor deverá requerer por escrito a concessão da incorporação. Vedada a incorporação de mais de uma vantagem por servidor.

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

Gabinete do Prefeito Municipal de Antônio Prado, aos quinze dias do mês de setembro do ano dois mil e onze.

*Marcos Scopel
Prefeito Municipal
Registre-se e Publique-se
Em, 15/09/2011*

Segundo o Prefeito de Antônio Prado, a Lei Municipal padeceria de vício de inconstitucionalidade material, na medida em que instituiu a incorporação de vantagens a servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo daquele ente político, criando, com isso, despesa extra ao Erário do Município, sem apontar a origem orçamentária para tanto, em desconformidade, assim, com o que determinam sobre o tema o ordenamento constitucional pátrio e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, de acordo com o proponente, o ato normativo municipal, ao prever a incorporação de vantagem pessoal aos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo que venham a exercer o cargo de Secretário Municipal, apresentaria vício insanável de inconstitucionalidade, por afronta aos princípios da Administração Pública, insculpidos no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual e no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Por fim, para o autor, a Lei Municipal iria de encontro ao disposto no artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal, aplicável



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

aos Municípios por força do que dispõe o artigo 8º da Constituição Estadual, já que instituiu somatório de vantagens em efeito cascata, o que é vedado.

De fato, a Lei Municipal nº 2.750/2011 de Antônio Prado padece de inconstitucionalidade material.

E isso porque o ato normativo – cujo projeto de lei foi elaborado pelo anterior Prefeito de Antônio Prado, razão pela qual não há inconstitucionalidade formal a ser reconhecida – instituiu a incorporação de vantagens à remuneração de servidores públicos municipais – instituição que, naturalmente, acarretará o aumento de despesas ao Erário do Município de Antônio Prado – sem que houvesse previsão nas leis orçamentárias de tal despesa, em desacordo, portanto, com o artigo 154, inciso X, alíneas “a” e “b”, da Constituição Estadual, que assim determina:

Art. 154. São vedados:

(...).

X - a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração da estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, salvo:

a) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

b) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista;

(...).

Este, registra-se, é o entendimento desse Tribunal de Justiça:



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 PELOTAS. LEI MUNICIPAL DISPONDO ACERCA DE PINTURA DE FAIXAS DE SEGURANÇA EM FRENTE A TODA A REDE ESCOLAR MUNICIPAL, BEM COMO DA OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO EM PROMOVER CAMPANHAS DE CONSCIENTIZAÇÃO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. 1. A Lei - Pelotas nº 6.092/14 padece de vício formal e material, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. 2. A Lei em comento traz, no seu bojo, regramento que impõe à Administração Pública a tomada de providências, in casu, a colocação de faixa de pedestre em frente a todas as escolas municipais, bem como a promoção de campanhas de conscientização dos motoristas. Esta previsão, partindo de iniciativa do Poder Legislativo, deixa clara a inconstitucionalidade formal do diploma vergastado, em razão da inobservância da regra constitucional que assegura ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para editar leis a respeito da matéria, bem como em face à afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, expresso no art. 10 da CE-89. 3. A **materialização do objeto da lei inquinada aumenta a despesa pública, sem que haja prévia dotação orçamentária, afrontando o estatuído nos arts. 149, I, II e III, combinados com o art.154, I e II, todos da CE-89.** 4. **Caracterizada está a inconstitucionalidade da Lei - Pelotas nº 6.092, de 18MAR14. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061159901, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 22/06/2015)*

Como corolário, faz-se necessário declarar inconstitucional o ato normativo atacado, na medida em que confronta diretamente – e não indiretamente, como alega o Procurador-Geral do Estado – o artigo 154, inciso X, alínea “a” e “b”, da Constituição Estadual, vez



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

que desnecessária a análise da Lei de Responsabilidade Fiscal para aferir a ilegitimidade da Lei local à luz dos balizamentos constitucionais antes indicados.

Além disso, em relação ao artigo 2º da Lei Municipal nº 2.750/2011 de Antônio Prado, tem-se que também desrespeita os princípios constitucionais que orientam a Administração Pública.

É que o dispositivo, ao prever a incorporação, ao vencimento básico de servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo, de parte do subsídio por ele percebido durante o exercício de cargo de **Secretário Municipal**, não se mostrou razoável, já que tutelou interesse de parcela mínima de servidores, ferindo, por consequência, os princípios da impessoalidade e da moralidade, constantes dos artigos 19, *caput*, da Constituição Estadual e 37, *caput*, da Constituição Federal – este último aplicável aos Municípios por força do artigo 8º da Constituição Gaúcha –, que assim dispõem:

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. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da **impessoalidade**, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte:
(...)*



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

Constituição Federal

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade, moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
(...)

Neste sentido, já decidiu o Órgão Especial dessa Corte de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.447/2009, MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 2º DO ARTIGO 54 E DO INCISO III DO ARTIGO 115. **Servidor efetivo que tenha ocupado cargo de secretário de governo. Incorporação de 10% até o limite de 40% do valor correspondente ao subsídio.** Servidor efetivo investido no mandato de Vereador. Afastamento do cargo. Afronta aos artigos 8º e 19 da Constituição Estadual e aos artigos 37 e 38, inciso III, da Constituição Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (TJRGS, Órgão Especial, ADI nº 70058726209, Relator: Desembargador Jorge Luís Dall'agnol, julgado em 13/10/2014). [Grifou-se]*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.190/2011 DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. INCORPORAÇÃO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA A SERVIDOR PÚBLICO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE. I - Lei Complementar n.º 75/2004, com a redação que lhe foi dada pela Lei Municipal n.º 5.190/2011, que dispõe sobre a possibilidade de servidor efetivo que exercer o cargo remunerado por subsídio, ter direito a incorporar o percentual de 5% (cinco por cento) até o limite máximo de 100% (cem por cento), do subsídio correspondente. II - **É inconstitucional dispositivo de lei municipal que permite a incorporação de vantagem pecuniária a um determinado grupo de servidores públicos***



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

após o final de seu mandato eletivo, pois afronta o artigo 19 da Constituição Estadual e artigo 37 da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (TJRGS, Tribunal Pleno, ADI nº 70055294474, Relator: Desembargador Túlio de Oliveira Martins, julgado em 04/11/2013). [Grifou-se]

Deste modo, cumpre igualmente ser reconhecida a inconstitucionalidade material do referido artigo 2º também por ofensa a tais princípios.

Por outro lado, quanto ao aludido efeito cascata, o qual, segundo o proponente, teria sido criado pela norma municipal (artigo 3º), a despeito da proibição constitucional insculpida no artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal¹ – igualmente aplicável aos Municípios por força do supracolacionado artigo 8º da Constituição Gaúcha –, tem-se que, em verdade, não se verifica.

É que, salvo melhor juízo, a norma não dispôs expressamente neste sentido, de modo que, fosse constitucional a incorporação em liça, o cálculo do montante a ser incorporado seria realizado sem que se procedesse à concessão de vantagem sobre vantagem, não prosperando a demanda neste particular.

De qualquer sorte, o desrespeito aos preceitos orçamentários da Constituição Estadual compromete todo o ato

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...).

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...).



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

normativo, de modo que todos os seus dispositivos se afiguram ilegítimos, por estarem vinculados às incorporações de vantagens criadas pelos artigos 1º e 2º.

Com base nestes aportes, o parecer é no sentido da procedência da demanda, para o fim de ser declarada inconstitucional a Lei Municipal nº 2.750/2011 de Antônio Prado.

4. Pelo exposto, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO pela concessão de prazo ao Prefeito de Antônio Prado para que regularize a representação e, no mérito, pela procedência da demanda, com a declaração de inconstitucionalidade da **Lei nº 2.750, de 15 de setembro de 2011, do Município de Antônio Prado**, por afronta aos artigos 8º, 19, *caput*, e 154, inciso X, alíneas “a” e “b”, da Constituição Estadual, combinados com o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 22 de agosto de 2016.

PAULO EMILIO J. BARBOSA,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)