



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

PROCESSO N.º 70071424428 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE HORIZONTINA E CÂMARA
DE VEREADORES DE HORIZONTINA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Leis Municipais n.ºs 3.412/2013 e 3.245/2011, ambas do Município de Horizontina, que estendem, indevidamente, aos agentes políticos municipais, além da concessão da revisão geral anual, constitucionalmente autorizada, o percentual relativo ao aumento real concedido aos servidores públicos municipais. 1. Preliminar de mérito: perda de objeto. Não ocorrência. Devolução dos valores indevidamente recebidos. Leis municipais ainda em vigor. Controle abstrato de constitucionalidade ainda cabível. 2. Mérito: afronta ao texto constitucional, seja à regra da imutabilidade dos subsídios dos detentores de mandato eletivo durante a mesma legislatura, face ao princípio da anterioridade (artigo 11 da Constituição Estadual), seja à vedação da vinculação de



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

espécies remuneratórias (artigo 8º, caput, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 37, inciso XIII, da Constituição Federal), seja à iniciativa legislativa reservada para fixação e alteração dos subsídios (artigo 8º, caput, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 29, inciso V, da Constituição Federal), o que ofende, também, o princípio da harmonia e separação entre os Poderes, insculpido no artigo 10 da Carta Estadual. Precedentes do próprio TJRS. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, objetivando a declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão “de 7,50%” constante do parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 3.412, de 20 de março de 2013, do Município de Horizontina, conferindo-lhe interpretação conforme a Constituição, esclarecendo que o reajuste nele referido diz respeito, tão somente, àquele decorrente da revisão geral anual (6,77%), assim como a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 3.245, de 23 de maio de 2011, do Município de Horizontina, sem redução de texto e através de sentença modificativa, esclarecendo que o reajuste nele referido diz respeito, tão somente, àquele decorrente da revisão geral anual (6,30%), conforme autorização da parte final do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10 e 11 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso V, e 37, inciso XIII, da



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

Constituição Federal (fls. 04/22). Com a inicial, foram acostados documentos (fls. 23/63).

O Procurador-Geral do Estado, citado para proceder à curadoria da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, postulou a manutenção dos atos normativos, com base no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fl. 91).

A Câmara Municipal de Horizontina, devidamente notificada (fl. 85), ficou-se silente (fl. 134).

O Prefeito do Município de Horizontina, por sua vez, requereu a extinção do feito sem julgamento de mérito em razão da perda do objeto (fls. 95/97). Acostou documentos (fls. 98/133).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que a Câmara de Vereadores de Horizontina, devidamente notificada, permaneceu inerte, ao passo que o Prefeito do Município de Horizontina postulou a extinção do feito diante da perda do objeto, acostando aos autos os documentos que se encontram às fls. 98/133.

De plano, imperativo consignar que a mera restituição pelos agentes políticos ao ente municipal “de todos os valores eventualmente pagos a maior”, no que refere ao reajuste conferido pela Lei n.º 3.412/2013 de Horizontina, ao revés do que argumentado pelo Município, não enseja a perda de objeto do presente feito, na medida em que a norma atacada continua vigente,



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

não obstante incompatível com as regras constitucionais, o que autoriza o prosseguimento do processo de controle concentrado.

3. No mérito, impositivo reiterar, nesse passo, os fundamentos lançados na exordial, à míngua de questões contrapostas ao seu conteúdo.

O parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 3.412/2013¹ e o parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 3.245/2011², ambas do Município de Horizontina, estendem, indevidamente, aos agentes políticos municipais, além da concessão da revisão geral anual, constitucionalmente autorizada, o percentual relativo ao aumento real concedido aos servidores públicos municipais de Horizontina.

Dessa forma, a paridade deferida aos agentes públicos pela regra vergastada enseja, no curso da mesma gestão, reajustes reais dos subsídios atrelados aos reajustes dessa natureza que, neste mesmo período, forem concedidos aos servidores municipais, em clara violação ao disposto nos artigos 8º, *caput*, e 11 da Constituição Estadual e 37, inciso XIII, da Constituição Federal, *in verbis*:

¹ **Art. 1º** - Fica concedida REVISÃO GERAL ANUAL, aos Servidores Públicos Municipais, ativos (estatutários e celetistas do quadro em extinção) inativos e pensionistas, cargos em comissão, de 6,77% (seis vírgula setenta e sete por cento), correspondente à variação do INPC de janeiro de 2012 a fevereiro de 2013, e mais 0,73% de aumento real, somando 7,50% (sete vírgula cinquenta por cento) no total, a contar de 1º de março de 2013.

Parágrafo Único – Na forma estabelecida no art. 6º da Lei Municipal 2088/08, a revisão de 7,50% é extensiva aos agentes políticos, prefeito, vice-prefeito, secretários e vereadores.

² **Art. 1º** - Fica concedida REVISÃO GERAL ANUAL, aos Servidores Públicos Municipais, ativos (estatutários e celetistas do quadro em extinção) inativos e pensionistas de 6,30% (seis vírgula trinta por cento), correspondente à variação do INPC de maio de 2010 a abril de 2011, e mais 2,00% de aumento real, somando 8,30% (oito vírgula trinta por cento) no total, a contar de maio de 2011.

Parágrafo Único – Fica estendido aos cargos em comissão, Secretários e cargos eletivos do Poder Executivo e Legislativo os percentuais concedidos no caput deste artigo.



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

Carta da Província

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...).

Art. 11 - A remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.

Carta da República

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:

(...).

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

(...).

Com efeito, as normas impugnadas asseguram ao Prefeito, ao Vice-Prefeito, aos Secretários Municipais e aos Vereadores não só a recomposição do valor monetário dos seus subsídios, devidamente autorizada pela parte final do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Ao revés, também estendem a concessão de reajustes reais aos subsídios desses agentes, nas mesmas datas e pelos mesmos índices concedidos aos servidores municipais, o que afronta o texto constitucional.



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

O artigo 37, inciso X³, da Constituição Federal, com as inovações trazidas pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, estabelece que a fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o artigo 39, parágrafo 4^o, da Constituição Federal, deverão ser fixados por lei, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na esteira do texto constitucional federal, dispõe, em seu artigo 33, parágrafo 1º, que:

Art. 33 - Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

§ 1º - A remuneração dos servidores públicos do Estado e os subsídios dos membros de qualquer dos Poderes, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, dos Procuradores, dos Defensores Públicos, dos detentores de mandato eletivo e dos Secretários de Estado, estabelecidos conforme o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou

³ 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:

(...).

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

(...)

⁴ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(...).

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

(...).



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

alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, sendo assegurada através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

(...).

O ordenamento constitucional, assim, assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e dos agentes políticos, vedando, contudo, a vinculação dos reajustes concedidos aos servidores àqueles concedidos aos agentes políticos.

De outro turno, a Carta Estadual, por sua vez, estabelece, em seu artigo 11, que os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito serão fixados pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, em data anterior à realização das eleições para os respectivos cargos, observado o que dispõe a Constituição Federal.

Já o artigo 29, inciso V, da Carta da República⁵, explicita, também, que cabe ao Poder Legislativo Municipal a iniciativa de lei para fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em observância ao preceituado no artigo 8º, *caput*, da Carta da Província, não dispõe de modo diverso:

⁵ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...).

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...).



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

Art. 53 - Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...).

XXXI - apresentar projeto de lei para fixar os subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Deputados Estaduais, observadas as regras da Constituição Federal e desta;

(...).

Os dispositivos constitucionais transcritos, sem qualquer dúvida, atribuem, com exclusividade, à Câmara Municipal de Vereadores a iniciativa de leis que objetivem fixar e, portanto, também alterar, os subsídios dos agentes políticos municipais, ressalvada, apenas, a hipótese de revisão geral anual, prevista no artigo 37, inciso X, da Carta Federal, caso em que não há aumento real de remuneração, mas, apenas, reposição das perdas inflacionárias, abrangendo todos os servidores municipais e agentes políticos, sem qualquer distinção.

Como corolário, o que incumbe ao Chefe do Poder Executivo, relativamente aos agentes políticos, é, tão somente, desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral, consoante permissivo do inciso X do artigo 37 da Carta Federal, promovendo a recomposição do poder aquisitivo das remunerações que serão submetidas a tal revisão geral.

No caso em testilha, entretanto, os dispositivos legais objurgados estenderam ao Prefeito, ao Vice-Prefeito, aos Secretários Municipais e aos Vereadores o aumento real da remuneração concedido aos servidores públicos do Município (0,73% em 2013 e 2% em 2011), o que configura afronta ao texto constitucional, seja à



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

regra da imutabilidade dos subsídios dos detentores de mandato eletivo durante a mesma legislatura, face ao princípio da anterioridade (artigo 11 da Constituição Estadual), seja à vedação da vinculação de espécies remuneratórias (artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 37, inciso XIII, da Constituição Federal), seja à iniciativa legislativa reservada para fixação e alteração dos subsídios (artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 29, inciso V, da Constituição Federal), o que ofende, também, o princípio da harmonia e separação entre os Poderes, insculpido no artigo 10º da Carta Estadual, na esteira do que já decidiu essa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA. LEI Nº 663/2011, QUE FIXA A REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES PARA A LEGISLATURA DE 2013/2016. Alegação de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 663/2011, que dispõe sobre os subsídios dos vereadores do município de Candelária para a legislatura de 2013/2016. Respeitado o limite constitucionalmente previsto no percentual de 30% dos vencimentos dos deputados estaduais. Previsão legal na alínea "b" do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal. Contudo, o § 1º do art. 2º da lei impugnada mostra-se maculado por vício de inconstitucionalidade ao atrelar novo reajuste dos vereadores ao reajuste dos vencimentos dos servidores do município. É vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70045332251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 18/03/2013)

⁶ Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CONDOR. PRELIMINAR. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. VINCULAÇÃO DO SUBSÍDIO DO DETENTOR DE MANDATO ELETIVO AO VENCIMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FÉRIAS. ACRÉSCIMO DE UM TERÇO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO. Pedido de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal frente à Constituição Federal. Possibilidade. Normas de reprodução obrigatória pela Constituição Estadual. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido rejeitada. Vinculação dos subsídios do Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores ao menor padrão básico de vencimento do servidor público municipal. **Aumento do subsídio vinculado ao aumento dos servidores públicos. Inconstitucionalidade. Violação do inc. XIII do art. 37 da Constituição Federal. Acréscimo de um terço sobre as férias. Subsídio do detentor de mandato eletivo. Previsão de parcela única que não veda a concessão da gratificação. Constitucionalidade. Interpretação dos arts. 29, V, 37, XVI, e 39, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal e arts. 8º e 11 da Constituição Estadual. Acréscimo de verba de representação ao subsídio do Vereador. Constitucionalidade. Precedentes. À UNANIMIDADE, REJEITARAM A PRELIMINAR E, POR MAIORIA, JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037512340, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 18/07/2011)

Importante consignar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, em feitos em tudo similares ao presente, adotou idêntico posicionamento:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 11.894, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2003. - A Lei Maior impôs tratamento jurídico diferenciado entre a classe dos servidores públicos em geral e o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários



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

Estaduais e Municipais. Estes agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional de cada poder orgânico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são remunerados exclusivamente por subsídios, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica, observada, em cada caso, a respectiva iniciativa (incisos X e XI do art. 37 da CF/88). - O dispositivo legal impugnado, ao vincular a alteração dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado às propostas de refixação dos vencimentos dos servidores públicos em geral ofendeu o inciso XIII do art. 37 e o inciso VIII do art. 49 da Constituição Federal de 1988. Sobremais, desconsiderou que todos os dispositivos constitucionais versantes do tema do reajuste estipendiário dos agentes públicos são manifestação do magno princípio da Separação de Poderes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (ADI 3491, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, j. em 27/09/2006)

Como corolário, é preciso que, reconhecendo a inconstitucionalidade do dispositivo, se dê ao parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 3.412/2013 do Município de Horizontina interpretação conforme a Constituição, com redução da expressão “de 7,50%”, esclarecendo que o reajuste nele tratado é, apenas, aquele que decorre da revisão geral anual autorizada pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, ou seja, que se concede aos agentes políticos apenas o percentual de 6,77%, correspondente à variação do INPC de janeiro de 2012 a fevereiro de 2013, excluindo o aumento real fixado em 0,73% concedido aos servidores em geral.

Já em relação ao parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 3.245/2011 do Município de Horizontina, devido a sua redação, é preciso que, reconhecendo a sua inconstitucionalidade, se entenda, sem redução do texto e através de sentença manipulativa, que a revisão concedida aos agentes políticos é de apenas 6,30%,



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

correspondente à variação do INPC de maio de 2010 a abril de 2011, excluindo o aumento real fixado em 2% concedido aos servidores em geral.

Tal técnica decisional se mostra impositiva neste último caso, porque as especificidades da questão suscitada impedem a adoção de provimento judicial de tipo “tudo-ou-nada”, já que tanto a declaração de inconstitucionalidade quanto o reconhecimento da constitucionalidade do dispositivo impugnado revelar-se-iam insuficientes para garantir, simultaneamente, o respeito ao princípio da anterioridade, à vedação de vinculação de espécies remuneratórias e à regra da iniciativa legislativa, por um lado, e ao direito à revisão geral anual, por outro, sendo necessário, assim, lançar-se mão de solução jurídica diversa, intermediária, **manipulativa de efeitos substitutivos**, conceituada por abalizada doutrina⁷ nesses termos:

“A doutrina italiana considera manipulativa a decisão mediante a qual o órgão de jurisdição constitucional modifica ou adita normas submetidas à sua apreciação, a fim de que saiam do juízo constitucional com incidência normativa ou conteúdo distinto do original, mas concordante com a Constituição.

(...).

As manipulativas com efeitos substitutivos, por sua vez, são aquelas em que o juízo constitucional declara a inconstitucionalidade da parte em que a lei estabelece determinada disciplina ao invés de outra, substituindo a disciplina advinda do Poder Legislativo por outra, consentânea com o parâmetro constitucional.”

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 545.



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

Com efeito, referida técnica de decisão, transformadora do significado da lei por meio de atividade judicial criativa, denota verdadeira atuação **positiva**, que difere dos pronunciamentos – semelhantes, mas não iguais – de *inconstitucionalidade parcial sem redução de texto* e de *interpretação conforme*⁸, por meio dos quais atua o Julgador negativamente, apenas, não alterando o texto do ato normativo.

Segundo Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi⁹, o Supremo Tribunal Federal não se utiliza – ao menos abertamente – desta técnica decisional, ao argumento de que atua apenas como legislador negativo, em deferência à produção normativa dos demais Poderes de Estado, apesar de, em algumas ocasiões, já ter se encontrado na contingência de ter que adotá-la.

De qualquer sorte, apesar de ser apropriado um *judicial restraint* mínimo, em homenagem à divisão funcional de competências, as sentenças manipulativas, por si só, não implicam desrespeito aos demais Poderes de Estado. Ao contrário, por vezes, sua utilização constitui a única forma de preservar, ao máximo possível, a vontade do Legislador ou do Administrador, como, aliás, ocorre no presente caso.

⁸ Gilmar Ferreira Mendes, na obra *Jurisdição Constitucional*, 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 1998, p. 275, resume a diferença entre as técnicas de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto e de interpretação conforme a Constituição, consignando que “(...) Ainda que se não possa negar a semelhança dessas categorias e a proximidade do resultado prático de sua utilização, é certo que, enquanto, na interpretação conforme à Constituição, se tem, dogmaticamente, a declaração de que uma lei é constitucional com a interpretação que lhe é conferida pelo órgão judicial, constata-se, na declaração de nulidade sem redução de texto, a expressa exclusão, por inconstitucionalidade, de determinadas hipóteses de aplicação (*Anwendungsfälle*) do programa normativo sem que se produza alteração expressa do texto legal.”

⁹ DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: Controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 275.



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

Em verdade, tal técnica decisional não tem se restringido ao campo teórico, havendo, cada vez mais, exemplos tanto na Europa¹⁰ quanto no Brasil de sua aplicação.

Nesse sentido, são interessantes os casos brasileiros de decisões manipulativas indicados por Lenio Luiz Streck¹¹, alguns já antigos e muitas vezes não percebidos como tais:

“(...) não é necessário ir muito longe para encontrar decisões construtivas, aditivas, redutivas e/ou manipulativas, bastando, para tanto, examinar as Súmulas brasileiras, que, muitas vezes, indo além da fixação de determinada interpretação, são típicas decisões enquadráveis nos conceitos anteriormente especificados. Com efeito, há considerável número de Súmulas que podem ser consideradas como contra legem/inconstitucionais e extra legem: na primeira categoria, podem ser citadas os seguintes exemplos: a Súmula 554 STF, que criou uma forma de extinção de punibilidade de crime, ao assinalar que “o pagamento de cheque emitido sem provisão de fundos, após o recebimento da denúncia, não obsta ao prosseguimento da ação penal”, a qual deu margem à interpretação a contrario sensu, no sentido de que “se o pagamento do cheque for efetuado antes do recebimento da denúncia, será causa extintiva da punibilidade”, configurando flagrante contrariedade ao disposto no art. 16 do Código Penal; a Súmula 521 do STF, que estabeleceu que “o foro competente para o processo e julgamento dos crimes de estelionato, sob a modalidade da emissão dolosa de cheque sem provisão de fundos, é o local onde se deu a recusa do pagamento pelo sacado”, contrariando literalmente o art. 70 do Código de Processo Penal (...)”.

De observar, por fim, que o recurso às decisões manipulativas no controle abstrato de constitucionalidade já foi

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*, p. 546.

¹¹ STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 471.



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

adotado também por essa Corte de Justiça, conforme se verifica do seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA CECÍLIA DO SUL. LEI Nº 716/2015 QUE "ALTERA AS LEIS 627/2014, 629/14, 710/2015 E 712/15, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". LIMITAÇÃO DO AUMENTO DOS SUBSÍDIOS AO ÍNDICE GERAL DE REVISÃO DA VERBA REMUNERATÓRIA DO FUNCIONALISMO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE DE DESCONTO DOS VALORES QUE SUPERAM TAL ÍNDICE, POR AFRONTA O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE ANTERIORIDADE. 1. São inconstitucionais os arts. 1º, 2º, 3º e 4º da Lei nº 716/2015 do Município de Santa Cecília do Sul, na medida em que fere o princípio constitucional da anterioridade. 2. No entanto, é de ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º e 4º Lei nº 716/2015, mas sem declarar a nulidade deles, estabelecendo-se a redução dos índices de aumento concedidos aos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito. 3. É constitucional a norma inserta no art. 5º da Lei nº 716/2015 que determina que o ordenador de despesa do Poder Executivo proceda no desconto direto nos subsídios dos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito das diferenças apuradas no período de abril de 2014 até abril de 2015, diretamente dos vencimentos, relativos à quantia recebida a maior decorrente de valores fixados na legislação anterior, que feriram o princípio constitucional da anterioridade, o qual veda aumento real da remuneração de cargos políticos na mesma legislatura. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065768699, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 26/01/2016)

Com essas considerações, imperativo o acolhimento integral do pedido deduzido na petição inicial.



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

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, repelida a preliminar de perda de objeto, seja julgada integralmente procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão “de 7,50%” constante do **parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 3.412, de 20 de março de 2013, do Município de Horizontina**, conferindo-lhe interpretação conforme a Constituição, esclarecendo que o reajuste nele referido diz respeito, tão somente, àquele decorrente da revisão geral anual (6,77%), bem como declarando-se a inconstitucionalidade do **parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 3.245, de 23 de maio de 2011, do Município de Horizontina**, sem redução de texto e através de sentença modificativa, esclarecendo que o reajuste nele referido diz respeito, tão somente, àquele decorrente da revisão geral anual (6,30%), conforme autorização da parte final do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10 e 11 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 29, inciso V, e 37, inciso XIII, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 06 de dezembro de 2016.

PAULO EMILIO J. BARBOSA,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.
(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)