



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

**PROCESSO N.º 70074881020 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL – SIMPE/RS

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL E PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR OTÁVIO AUGUSTO DE  
FREITAS BARCELLOS**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
Artigos 3º, incisos I e II, 6º, parágrafo 1º, 16, parágrafo único,  
e artigo 17, todos da Lei Complementar Estadual n.º  
14.750/2015. 1. Preliminares. 1.1. Competência da Corte  
Estadual verificada na espécie. A ação em análise objetiva ver  
declarada a inconstitucionalidade de norma estadual em face  
da Constituição do Estado, se amoldando à hipótese prevista  
no artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Carta Estadual. 1.2.  
Ilegitimidade ativa do SIMPE/RS para a propositura da ação  
direta de inconstitucionalidade a ser reconhecida, vez que a  
entidade proponente não engloba, em seus quadros, os*



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

*membros do Ministério Público, nos termos do respectivo estatuto, sem a participação dos quais a criação de um regime de previdência complementar próprio à Instituição é inviável.*

*1.3. Impossibilidade jurídica do pedido. O Ministério Público do Rio Grande do Sul já manifestou sua autonomia ao optar pela adesão ao plano de previdência complementar proposto pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev. 2. Mérito. Ausência de vedação constitucional à instituição de entidade de previdência complementar única. Opção legislativa levada a efeito pelo Chefe do Poder Executivo. Inexistência de violação ao princípio da separação dos poderes. Antinomia entre normas infraconstitucionais – Lei Estadual n.º 14.750/2015 e Lei Federal n.º 12.618/2012 – que, acaso existente, se daria no plano da legalidade, sendo reflexa a inconstitucionalidade. Matéria já enfrentada pela Procuradoria-Geral da República. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA EXTINÇÃO DO FEITO, DADAS A ILEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE PROPONENTE E A IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO OU, NA QUESTÃO DE FUNDO, PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

**1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL – SIMPE/RS, objetivando a retirada do ordenamento jurídico dos**



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

artigos 3º, incisos I e II, 6º, parágrafo 1º, 16, parágrafo único, e 17, todos da Lei Complementar Estadual n.º 14.750, de 15 de outubro de 2015, que *institui o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos – RPC/RS* –, *fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS/RS* –, *autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev* –, e *dá outras providências*, por afronta ao artigo 109 da Constituição Estadual.

O proponente afirmou que a instituição de uma única entidade destinada à gestão do regime de previdência complementar previsto no artigo 40, parágrafo 15, da Carta Política, para os três poderes, incluindo membros e servidores do Ministério Público Estadual, não encontra respaldo no atual ordenamento constitucional. Destacou que o regime não pode ser criado por lei que viole características específicas do órgão, até porque a Constituição Federal, no aludido dispositivo, referiu-se a entidades fechadas, entendendo-se, por isso, que haveria mais de uma, justamente em razão da autonomia administrativa e financeira do Ministério Público, prevista no artigo 127, parágrafos 2º e 3º, da Constituição Federal e no artigo 109 da Constituição Estadual. Postulou, ao final, inclusive liminarmente, a suspensão dos dispositivos impugnados,



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

relativamente aos servidores do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (fls. 04/17). Juntou documentos (fls. 18/102).

A liminar postulada foi indeferida (fls. 110/113).

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, devidamente notificada, prestou as informações solicitadas, sustentando, inicialmente, a regularidade na tramitação do projeto de lei. Defendeu, ainda, a constitucionalidade da criação de uma única entidade de previdência complementar para os servidores estaduais, salientando que essa se dá por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, inclusive para os membros e servidores do Ministério Público. Pleiteou o julgamento de improcedência da ação (fls. 134/169). Acostou documentos (fls. 170/251).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Federal. Suscitou preliminar de competência privativa do Supremo Tribunal Federal para julgar a presente ação, tendo em vista que, segundo o proponente, os artigos impugnados ferem tão somente a Constituição Federal. Requereu, ao final, o não conhecimento da ação, com a extinção do feito sem resolução de mérito (fls. 255/259).

O Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Procuradoria-Geral do Estado, também prestou as informações solicitadas. Reiterou, em prefacial, a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para o julgamento do feito. No mérito, aludiu, inicialmente, que a discussão



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

aqui travada já foi objeto de representação de inconstitucionalidade perante a Procuradoria-Geral da República, a qual exarou parecer pelo seu arquivamento. Assentou que a instituição de modelo próprio de previdência complementar encontra respaldo na Carta Política e nas Leis Complementares Federais n.º 108/2001 e n.º 109/2001. Saliou que existe atuação conjunta dos três poderes na gestão do fundo. Explicou, de igual modo, que todos os patrocinadores devem executar supervisão sistemática, e não somente o Poder Executivo, por meio do Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva, inexistindo prevalência do Governador do Estado. Explanou que a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para criação de um único fundo está prevista constitucionalmente nas esferas federal e estadual, bem como diversos estados-membros já constituíram tal entidade, destacando que a criação de vários fundos pode torná-los inviáveis sob o aspecto financeiro e econômico. Aduziu que a criação de três fundos no âmbito federal se tratou de opção legislativa, não de previsão constitucional. Postulou a improcedência da ação (fls. 262/282). Juntou documentos (fls. 283/337).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

**2. Os dispositivos guerreados, insertos na Lei Estadual n.º 14.750, de 15 de outubro de 2015, presentemente em apreciação, encontram-se assim redigidos:**



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

*Art. 3º - Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se por:*

*I - patrocinador: o Estado do Rio Grande do Sul, por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Defensoria Pública e das autarquias e fundações de direito público, bem como os municípios que aderirem a plano de benefícios, nos termos do art. 30 desta Lei Complementar;*

*II - participante: o servidor público titular de cargo efetivo, inclusive o membro do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado e da Defensoria Pública, e o servidor público titular de cargo efetivo dos municípios que aderirem ao plano de benefícios administrado pela RS-Prev;*

*(...)*

*Art. 6º - A composição do Conselho Deliberativo, integrado por até 6 (seis) membros, e do Conselho Fiscal, integrado por até 4 (quatro) membros, será paritária entre representantes eleitos pelos participantes e assistidos e representantes indicados pelo patrocinador.*

*§ 1º Os membros do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal representantes dos patrocinadores serão indicados pelo Governador do Estado, em aprovação conjunta com os chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, na forma do estatuto da RS-Prev.*

*(...)*

*Art. 16 - Cada patrocinador será responsável pelo recolhimento de suas contribuições e pelo repasse à RS-Prev das contribuições descontadas dos participantes a ele vinculados, observado o disposto nesta Lei Complementar e no estatuto.*

*Parágrafo único. As contribuições devidas pelos patrocinadores deverão ser pagas de forma centralizada pelos respectivos Poderes do Estado, pelas autarquias e fundações de direito público, pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Defensoria Pública, e correrão à conta de suas respectivas dotações orçamentárias.*

*Art. 17 - Os planos de benefícios da RS-Prev serão criados por ato do Conselho Deliberativo.*

*§ 1º Os patrocinadores definidos no art. 3º poderão solicitar a criação de plano de previdência complementar para os participantes a eles vinculados, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias da data da autorização para o funcionamento da*



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

*RS-Prev pelos órgãos regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar, ou quando da celebração de convênio de adesão com a entidade, quando for o caso.*

*§ 2º Até que seja criado plano de previdência complementar específico para determinado grupo de participantes, na forma do § 1.º deste artigo, será oferecido um dos planos de previdência complementar destinado a servidores do Poder Executivo a todos os participantes, assegurada a transferência para o plano próprio quando implantado.*

### **3. Questões preliminares de mérito**

#### **3.1. Da competência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**

A entidade proponente sustenta possuir o Tribunal de Justiça do Estado competência para processar e julgar a ação, ao passo que o Governador do Estado e a Procuradoria-Geral do Estado alegam que apenas ao Supremo Tribunal Federal toca apreciar o tópico na forma tal qual veiculado.

Como se observa da inicial, o sindicato autor, com fundamento no artigo 1º da Carta Estadual, invoca afronta à norma prevista no artigo 109 da Constituição Estadual.

Dessa forma, tendo a lei estadual guerreada, no sentir do proponente, violado norma da Constituição Estadual, possível e adequado o processo concentrado de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no caso em relevo, *ex vi* do artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Carta Estadual:



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

*Art. 95 - Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:*

(...)

*XII - processar e julgar:*

(...)

*d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta, inclusive por omissão;*

(...)

Desse modo, deve ser reconhecida a competência dessa Corte de Justiça para apreciar a causa, afastando-se, por consequência, a questão preliminar de mérito suscitada pelo Estado do Rio Grande do Sul.

### **3.2. Da ilegitimidade ativa da entidade proponente para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade**

O artigo 95, parágrafo 1º, da Constituição Estadual elenca os entes legitimados para a propositura de ações objetivas perante a Corte de Justiça do Estado em face de lei ou ato normativo estadual, contemplando as entidades de classe, *in verbis*:

*Art. 95 - Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:*

(...)

*§ 1.º - Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:*

(...)

*VII - entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual;*



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

Muito embora a matéria em relevo – previdência complementar – guarde pertinência temática com os escopos institucionais da entidade, constantes do artigo 2º do seu Estatuto (fl. 84), que defende os interesses específicos da classe representada (servidores do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul), é de se ver que o sindicato proponente não é parte legítima para a representação dos membros do Ministério Público Estadual, os quais seriam inexoravelmente atingidos pelos efeitos de eventual julgamento de procedência da presente ação.

De fato, não há como entenderem-se inconstitucionais os dispositivos impugnados apenas para os servidores do Ministério Público, sem estender a declaração também aos Promotores e Procuradores de Justiça, já que a instituição de regime previdenciário complementar próprio sem a participação destes seria manifestamente inconcebível.

Em sendo assim, o feito é de ser extinto, dada a ilegitimidade ativa do sindicato proponente.

### **3.3. Da impossibilidade jurídica do pedido**

Ainda em sede de prefacial, como decorrência da ilegitimidade ativa da proponente, impõe-se reconhecer a impossibilidade jurídica do pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n.º 14.750/2015 sob o fundamento de que houve violação à autonomia administrativa e



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

financeira do Ministério Público do Rio Grande do Sul, conforme asseverado na exordial, considerando que, consoante acima referido, a Instituição já manifestou sua decisão ao optar pela adesão ao plano de previdência complementar proposto pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev (fls. 333/336).

Mostra-se, portanto, juridicamente impossível o pedido deduzido na inicial, impondo-se a extinção do feito, uma vez que não compete aos servidores do Ministério Público decidir pela Instituição acerca do regime de previdência complementar a ser adotado.

De observar que, caso fosse acolhido o pleito da entidade proponente, seus afiliados não mais seriam submetidos ao regime de previdência complementar único criado no âmbito estadual, e não teriam como ser acolhidos em eventual regime próprio do Ministério Público, o qual não será criado, vez que a Instituição já optou por firmar convênio com a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev, tendo como objeto a adesão ao Plano de Benefícios do Servidor Público – Plano RS-Futuro, consoante se observa do termo acostado às fls. 333/336, a indicar a concordância da Instituição com as disposições contidas no ato normativo estadual ora impugnado.

Em sendo assim, o feito há de ser extinto, em vista da impossibilidade jurídica do pedido.



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

#### 4. Mérito

Inicialmente, calha ser dito que a controvérsia aqui em debate – a criação de um fundo único para a gestão da previdência complementar dos servidores ocupantes de cargos efetivos no Estado do Rio Grande do Sul – já foi alvo de apreciação pela Procuradoria-Geral da República na Notícia de Fato n.º 1.00.000.000072/2016-77, em virtude de representação formulada pelo Tribunal de Justiça, pela Procuradoria-Geral de Justiça, pela Defensoria Pública e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Naquela oportunidade, foi afastada a aduzida inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual n.º 14.750/2015, nos termos a seguir transcritos (fls. 323/331):

(...)

*A Lei Complementar 14.750, de 15 de outubro de 2015, do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Regime de Previdência Complementar dos servidores daquele estado e autorizou a criação da entidade fechada de previdência complementar responsável por gerir seus planos de benefícios. Foi editada em atendimento à chamada Reforma da Previdência, promovida pela Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, e pela Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003, promulgadas com os objetivos: (i) tornar contributivo e solidário o sistema previdenciário dos servidores públicos nos três níveis da organização federativa; (ii) atingir equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.*



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

*O art. 40, § 20, da Carta Política<sup>1</sup> determina a existência de um só regime próprio de previdência para servidores titulares de cargos efetivos e de uma unidade gestora em cada ente federado, exceto para o regime especial dos membros das Forças Armadas, previsto no art. 142, § 3º, X, da CR.<sup>2</sup>*

*A criação dessa unidade gestora, sob forma de um ou mais fundos, para assegurar pagamento de proventos de aposentadoria e pensões a servidores públicos e seus dependentes, conforme o caso, constitui faculdade de cada ente político, em virtude do art. 249 da Constituição, incluído pela EC 20/1998.<sup>3</sup>*

*A EC 41/2003, ao alterar o art. 40, § 15, da CR, fixou competência do governador de estado para propor lei instituidora do regime de previdência complementar. Com isso, sinalizou não haver necessidade de entes distintos, em*

---

<sup>1</sup> Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

§ 20 Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).

<sup>2</sup> Art. 142 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

(...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

<sup>3</sup> Art. 249 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*leis de iniciativa de cada um dos poderes e órgãos autônomos.*

*Eis a dicção do dispositivo:*

*Art. 40. [...]*

*§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)*

*Fosse outra a vontade constitucional, decerto teria atribuído, de forma expressa, a cada poder e órgão autônomo, competência legislativa de criar seu próprio ente de previdência complementar.*

*Além disso, a criação de uma só entidade mais bem atende os princípios constitucionais da eficiência, da finalidade e da economicidade, uma vez que, ao mesmo tempo, reduz e evita superfetação de custos de administração (com pessoal, equipamentos, imóveis etc.) e aumenta a própria sustentabilidade da entidade, porquanto abrange maior massa de participantes do fundo de previdência e, com isso, enseja maior poder econômico e de negociação, ganhos de escala em investimentos financeiros e maior equilíbrio atuarial.*

*Tampouco se pode afirmar que o modelo adotado no Rio Grande do Sul ofende a simetria, dada a adoção de formato diverso daquele da esfera federal, o qual instituiu fundos distintos para cada um dos poderes. A opção legislativa da União de criar, mediante a Lei 12.628/2012,<sup>4</sup> três fundos*

---

<sup>4</sup> Art. 4º - É a União autorizada a criar, observado o disposto no art. 26 e no art. 31, as seguintes entidades fechadas de previdência complementar, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares nos 108 e 109, de 29 de maio de 2001:

*I - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do Presidente da República;*

*II - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e*

*III - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal.*



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

*distintos para esse fim, não impede que estados adotem outras conformações de suas entidades, até em virtude do princípio federativo, que preconiza maior espectro de liberdade dos entes federados, quando não houver modelo central de observância compulsória. Na verdade, a estrutura dos fundos dependerá muito mais dos objetivos atuariais traçados para o longo prazo pelo ente federativo do que da divisão política de poder propriamente dita.*

*Para alguns, o modelo federal pode não ter sido o melhor, do ponto de vista da eficiência, da economicidade e da sustentabilidade financeira e previdenciária das entidades de previdência complementar, de modo que não consultaria o interesse público impô-lo aos entes menores da federação. De toda sorte, dado o contingente de agentes públicos potencialmente participantes dessas entidades, na órbita federal, trata-se de realidade bem distinta da de cada estado e município, individualmente considerado.*

*Pondera DANIEL MACHADO DA ROCHA que a previdência, para atingir suas finalidades, “necessita ser organizada sobre bases econômicas sólidas, de forma que as despesas com o pagamento das prestações e a administração do sistema sejam suportadas pelo montante arrecadado. Sendo a previdência social um método de gestão da economia coletiva destinada ao enfrentamento dos riscos sociais, a ideia reitora do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é a de que as prestações previdenciárias contempladas pelo sistema de proteção possam ser efetivamente honradas, no presente e no futuro, em razão de o sistema de financiamento e suas fontes estarem dimensionados de forma a permitir o cumprimento dos compromissos assumidos ao longo do tempo”.*<sup>5</sup>

*O regime jurídico de previdência de membros e servidores dos poderes e órgãos autônomos não tem relação direta com o exercício da autonomia desses mesmos poderes e órgãos. Em consequência, o fato de haver fundação única para todos os agentes públicos de determinada unidade da federação não se relaciona com o exercício das funções de cada poder, muito*

---

§ 1º A Funpresp-Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud serão estruturadas na forma de fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, gozarão de autonomia administrativa, financeira e gerencial e terão sede e foro no Distrito Federal.

(...)

<sup>5</sup> ROCHA, Daniel Machado da. “Comentários ao art. 40”. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 978.



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

*menos fere a independência e o equilíbrio que deve haver entre eles.*

*Caracteriza ofensa à divisão funcional dos poderes é possível dano ao equilíbrio e à estabilidade entre eles ou transferência de prerrogativas e competências. Nas palavras de INGO WOLFGANG SARLET, liberdade de exercício das funções é um dos objetivos primordiais dessa divisão:*

*[...] a separação de poderes enquanto limite ao poder de reforma só pode ser compreendida mediante o cotejo das suas características essenciais com o tratamento concreto recebido num texto constitucional. A Constituição de 1988 caracteriza-se, neste particular, (i) pelo sistema de governo presidencialista, (ii) pela concessão, em caráter preferêncial, das funções legislativas, executiva e judicial aos respectivos “poderes”, (iii) pela aplicação aos “poderes” e seus membros de autonomia, garantias de vedações destinadas ao livre exercício das suas funções, (iv) pela atribuição de funções atípicas aos “poderes”, e (v) pelos mecanismos de controle mútuo. Essas características, associadas à independência dos poderes, não podem ser suprimidas por emenda constitucional, ainda que se admita que as normas que as constituem possam ser, pontualmente, alteradas ou suprimidas, desde que não se verifique, de forma direta ou oblíqua, um “monismo de poder”, ou seja, um fortalecimento ou um enfraquecimento desmedido de um “poder”, criando-se uma relação de subordinação entre os poderes onde deveria haver vínculo de coordenação harmônica”.<sup>6</sup>*

*Estando resguardadas as instituições e o exercício livre das funções por seus membros, não cabe falar em contrariedade ao princípio da divisão funcional dos poderes.*

*Além do mais, a lei gaúcha busca atribuir representação apropriada aos poderes e órgãos autônomos no Conselho Deliberativo e no Conselho Fiscal, da entidade de previdência, cujos membros serão “indicados pelo Governador, em aprovação conjunta com os chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública” (art. 53).*

*Afirmam os requerentes, por fim, que somente lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal poderia dispor sobre o estatuto da magistratura. Todavia, o próprio art. 93, VI, da CR prevê que “a aposentadoria dos*

<sup>6</sup> SARLET, Ingo W.; BRANDÃO, Rodrigo. “Comentários ao art. 60, § 4º”. In: CANOTILHO et alii. *Comentários à constituição do Brasil*. Op. cit., p. 1.134. Sem destaques no original.



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

*magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40”.*

*A Reforma da Previdência buscou aproximar, tanto quanto possível, as regras previdenciárias incidentes sobre todas as categorias de servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal:*

*Recurso extraordinário. Administrativo. Aposentadoria. Desembargador. 2. Cômputo do tempo de serviço de atividade privada. Aplicação dos artigos 93, VI e 202, § 2º, da Constituição Federal. Revogação do art. 77 da LOMAN. 3. Sistema de aposentadoria que tende a unificar os princípios que não de reger a aposentadoria de todo servidor público. 4. Ofensa ao art. 202, § 2º da Constituição Federal inexistente. A compreensão dada ao sistema autoriza considerar-se que o art. 77 da LOMAN não foi recebido no sistema do art. 202, § 2º, da Carta Magna. 5. Recurso extraordinário não conhecido.<sup>7</sup>*

*Devem afastar-se, portanto, as alegações de inconstitucionalidade da lei estadual.*

Em idêntico toar, o parecer do então Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, por ocasião do exame do Pedido de Suspensão de Liminar n.º 1.045 - RS, formulado pelo Estado do Rio Grande do Sul:

*Com efeito, o modelo instituído pela Lei Complementar Estadual 14.750/2015 não padece de inconstitucionalidade.*

*Não há que se falar em inobservância ao modelo instituído no âmbito federal, pois o art. 249 da Constituição da República atribui a cada ente federativo a faculdade de criar unidade gestora, sob a forma de um ou mais fundos, para assegurar o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões a servidores públicos e seus dependentes.*

*E ainda, inexistente modelo central de observância compulsória, porquanto a EC 41/2003, ao alterar o art. 40, § 15, da Lei*

---

<sup>7</sup> STF. Segunda Turma. Recurso Extraordinário n.º 250.948/RS. Relator: Ministro Néri da Silveira. 19/3/2002, unânime. *Diário da Justiça*, 21 jun. 2002, p. 130.



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

*Fundamental, fixou a competência do Governador de Estado para propor a lei instituidora do regime de previdência complementar, e não atribuiu, de forma expressa, a cada poder e órgão autônomo, a competência legislativa para criar seu próprio ente.*

*A opção legislativa da União de criar, mediante a Lei 12.628/2012, três fundos distintos para esse fim, não impede que Estados adotem outras conformações de suas entidades, até em virtude do princípio federativo, que preconiza maior espectro de liberdade dos entes federados. Na verdade, a estrutura dos fundos dependerá muito mais dos objetivos atuariais traçados para o longo prazo pelo ente federativo do que da divisão política de poder propriamente dita.*

*Consigne-se, ademais, que o regime jurídico de previdência de membros e servidores de poderes e órgãos autônomos não tem relação direta com o exercício da autonomia desses mesmos poderes e órgãos. Em consequência, o fato de haver fundação única para todos os agentes públicos de determinada unidade da federação não fere a independência e o equilíbrio que deve haver entre os poderes.*

*A lei gaúcha busca atribuir representação apropriada aos poderes e órgãos autônomos no Conselho Deliberativo e no Conselho Fiscal da entidade de previdência, cujos membros serão “indicados pelo Governador, em aprovação conjunta com os chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública” (art. 53).*

*Também não prospera o argumento alusivo à necessidade de lei complementar dispor sobre a aposentadoria em debate, uma vez que o próprio art. 93, VI, da Constituição da República prevê que “a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40”.*

*A Reforma da Previdência buscou aproximar, tanto quanto possível, as regras previdenciárias incidentes sobre todas as categorias de servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada.*

*O que se verifica, portanto, é que os objetivos colimados com a edição do diploma normativo combatido encontram-se em sintonia com a necessidade de tornar contributivo e solidário o sistema previdenciário dos servidores públicos nos três níveis de organização federativa e atingir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, finalidades buscadas com a*



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

*chamada Reforma da Previdência, promovida pela EC's 20/1998 e 41/2003.*

*A criação de uma só entidade mais bem atende aos princípios constitucionais da eficiência, da finalidade e da economicidade, uma vez que, ao mesmo tempo, reduz e evita superfetação de custos de administração e aumenta a própria sustentabilidade da entidade, porquanto abrange maior quantidade de participantes e, com isso, enseja maior poder econômico e de negociação, ganhos de escala em investimentos financeiros e maior equilíbrio atuarial.*

*Destarte, considerando-se que a estrutura dos fundos depende dos objetivos atuariais traçados pelo ente federativo para o longo prazo, o que se nota é que o imediato cumprimento da decisão concessiva da liminar referenciada – ao resultar na necessidade de instituição de mais de um fundo gestor – tem a potencialidade de ensejar grave risco de lesão à economia pública do Estado do Rio Grande do Sul, sobretudo em virtude da demonstrada situação crítica do orçamento estatal.*

*De mais a mais, é inegável que o atual quadro de dificuldades financeiras no tocante à alta e crescente participação das despesas previdenciárias nos orçamentos públicos revela-se prejudicial ao atendimento, pelo Poder Público, de outras demandas essenciais.*

A controvérsia posta em discussão volve-se contra a aplicação, ao Ministério Público, do mesmo regime de previdência complementar incidente para os demais servidores públicos estaduais, tendo como mote, em apertada síntese, a violação à autonomia da Instituição (também decorrente do princípio da separação dos Poderes) e à simetria entre os Estados federados.

*Ab initio*, impende contextualizar o novel regime previdenciário em análise dentre os existentes na moldura constitucional brasileira.

O sistema previdenciário brasileiro é composto pelos seguintes regimes previdenciários, a saber:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

a) regime geral de previdência social - RGPS -, que encontra amparo no artigo 201 da Constituição Federal<sup>8</sup>, de natureza obrigatória,

---

<sup>8</sup> Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

§ 10 Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

§ 11 Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

§ 12 Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.



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

administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS -, destinado ao trabalhador da iniciativa privada ou da área pública que não possua regime próprio;

b) regime próprio de previdência dos servidores públicos - RPPS -, embasado no artigo 40 da Constituição Federal<sup>9</sup>, de natureza

---

*§ 13 O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.*

*<sup>9</sup> Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

*§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:*

*I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;*

*II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;*

*III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:*

*a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;*

*b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.*

*§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.*

*§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.*

*§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:*

*I - portadores de deficiência;*

*II - que exerçam atividades de risco;*

*III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.*

*§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

---

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10 A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11 Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12 Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13 Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15 O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

§ 16 Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

§ 17 Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 18 Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

§ 19 O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

obrigatória, que abriga os servidores públicos titulares de cargo efetivo das três esferas de governo, sendo administrado pelas unidades gestoras dos respectivos entes da federação;

c) regime próprio dos militares, com previsão nos artigos 42, parágrafo 1º, e 142, parágrafo 3º, ambos da Constituição Federal<sup>10</sup>,

---

*fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.*

*§ 20 Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.*

*§ 21 A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.*

<sup>9</sup> Parágrafo 4º do artigo 40 da Carta Federal.

<sup>10</sup> Art. 42 - *Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.*

(...)

*§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.*

(...)

*Art. 142 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.*

(...)

*§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:*

*I - as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente da República e asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais membros, o uso dos uniformes das Forças Armadas;*

*II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", será transferido para a reserva, nos termos da lei;*

*III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

constituindo-se de regras específicas para a aposentadoria dos militares das forças armadas, polícia militar e corpo de bombeiros;  
d) regime de previdência complementar - RPC -, de filiação optativa, inicialmente previsto para os trabalhadores da iniciativa privada, com gestão por entidades de previdência complementar abertas ou fechadas, na forma do artigo 202 da Constituição Federal<sup>11</sup>, e,

---

*IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;*

*V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos;*

*VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;*

*VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior;*

*VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV, bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, no art. 37, inciso XVI, alínea "c";*

*X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.*

*<sup>11</sup> Art. 202 - O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.*

*§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.*

*§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.*

*§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.*

*§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.*

*§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.*

*§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e*



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

posteriormente, com o advento da Emenda Constitucional n.º 20/1998, estendido aos servidores públicos efetivos.

Nessa linha, por meio da Emenda à Constituição Federal n.º 20/1998, inseriu-se a possibilidade de limitação dos benefícios previdenciários e pensões aos servidores públicos ao valor máximo previsto no Regime Geral de Previdência Social de que trata o artigo 201 da Carta Magna, condicionada à instituição de regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, consoante se evidencia pelo teor das normas constitucionais de referência:

*Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41, 19.12.2003)*

*(...).*

*§ 14 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/98)*

*§ 15 O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades*

---

*disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.*



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

*fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)*

*§ 16 Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)*

*(...)*

*Art. 249 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

A Lei Complementar Estadual n.º 14.750/2015, justamente com assento nesse permissivo constitucional, instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos estaduais do Rio Grande do Sul (RPC/RS), deliberando pela criação de um fundo único, solução que não encontra qualquer restrição constitucional, cuidando-se, em verdade, de **opção legislativa**.

Como consabido, exige a Constituição Federal apenas que a limitação dos valores dos benefícios previdenciários seja condicionada à adoção do referido regime complementar, o qual deverá ser instituído por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, pressupostos atendidos pela Lei Complementar Estadual n.º 14.750/2015.



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

Já no âmbito da União, a Previdência Complementar foi regradada por meio da Lei Federal n.º 12.618, de 30 de abril de 2012:

*Art. 1º - É instituído, nos termos desta Lei, o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União.*

Referida lei federal decorreu da apresentação de Projeto de Lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Federal (PL n.º 1.992/2007), prevendo, em seu artigo 4º, a criação de três entidades fechadas de previdência complementar:

*Art. 4 - É a União autorizada a criar, observado o disposto no art. 26 e no art. 31, as seguintes entidades fechadas de previdência complementar, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares nos 108 e 109, de 29 de maio de 2001:*

*I - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do Presidente da República;*

*II - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e*

*III - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

(...).

§ 2º *Por ato conjunto das autoridades competentes para a criação das fundações previstas nos incisos I a III, poderá ser criada fundação que contemple os servidores públicos de 2 (dois) ou dos 3 (três) Poderes.*

§ 3º *Consideram-se membros do Tribunal de Contas da União, para os efeitos desta Lei, os Ministros, os Auditores de que trata o § 4º do art. 73 da Constituição Federal e os Subprocuradores-Gerais e Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.*

A circunstância de o modelo adotado no Estado do Rio Grande do Sul ser distinto daquele elaborado pela União, com a instituição de uma matriz previdenciária complementar única, englobando todos os servidores públicos estaduais, diante do preceito federativo e da ausência de restrição constitucionalmente posta nesse sentido, não ofende o preceito constitucional da simetria.

Também não se vislumbra afronta ao princípio da independência entre os poderes, inscrito no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido no artigo 5º, *caput*, da Carta da Província, *in verbis*:

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

Com efeito, os servidores do Ministério Público encontram-se sujeitos ao regime da previdência social inserido no artigo 40 da Carta Magna, aplicável a todos os servidores públicos em todas as esferas da federação, ressalvadas as exceções



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

constitucionalmente previstas<sup>12</sup>, sem que seja maculado o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes da República.

De outro quadrante, importa consignar que a invocada figura paradigmática da separação de poderes, hodiernamente, assumiu novos contornos, não se tratando de ditame estanque.

Com efeito, urge ter em perspectiva referida cláusula pétrea de forma harmônica, interdependente e, sobretudo, cooperacional, no denominado sistema de freios e contrapesos - *checks and balances*.

Na clássica lição de Montesquieu, que permanece contemporânea:

*Precisa-se combinar os poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro. É uma obra prima da legislação, que raramente o acaso produz, e raramente se deixa a prudência produzir [...]. Sendo o seu corpo legislativo composto de duas partes, uma acorrentada a outra pela mútua faculdade de impedir. Ambas serão amarradas pelo poder executivo, o qual o será, por ser turno, pelo legislativo. Esses três poderes deveriam originar um impasse, uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, são compelidos a caminhar, eles haverão de caminhar, eles haverão de caminhar em concerto.*

---

<sup>12</sup> Parágrafo 4º do artigo 40 da Carta Federal.



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

Demais disso, o regime ora acoimado de inconstitucional, instituído na seara do Estado do Rio Grande do Sul, não interfere na administração do Ministério Público Estadual.

Ao revés, muito embora a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul seja entidade constituída por ato do Senhor Governador do Estado, não está sujeita ao comando do Chefe do Poder Executivo, contando com a gerência equitativa dos entes estatais, tanto que todos são chamados a deliberar, consoante se verifica pelo teor dos seus artigos 5º e 6º, *in verbis*:

*Art. 5º - A estrutura organizacional da RS-Prev será constituída de Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva, nos termos de seu estatuto, observadas as disposições do Código Civil Brasileiro, das Leis Complementares Federais n.os 108/01 e 109/01, e das leis e atos normativos federais e estaduais pertinentes.*

*§ 1º O Conselho Deliberativo, órgão máximo da estrutura organizacional, é responsável pela definição da política geral de administração da RS-Prev e de seus planos de benefícios.*

*§ 2º O Conselho Fiscal é o órgão de controle interno da RS-Prev.*

*§ 3º A Diretoria-Executiva é o órgão responsável pela administração da RS-Prev, em consonância com a política de administração planejada pelo Conselho Deliberativo.*

*Art. 6º - A composição do Conselho Deliberativo, integrado por até 6 (seis) membros, e do Conselho Fiscal, integrado por até 4 (quatro) membros, será paritária entre representantes eleitos pelos participantes e assistidos e representantes indicados pelo patrocinador.*

*§ 1º Os membros do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal representantes dos patrocinadores serão indicados pelo Governador do Estado, em aprovação conjunta com os chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, na forma do estatuto da RS-Prev.*



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

*§ 2º A presidência do Conselho Deliberativo será exercida por um dos representantes dos patrocinadores, mediante sua indicação, na forma prevista no estatuto da RS-Prev, que terá, além do seu, o voto de qualidade.*

*§ 3º A presidência do Conselho Fiscal será exercida por um dos representantes dos participantes e assistidos, na forma prevista no estatuto da RS-Prev, que terá, além do seu, o voto de qualidade.*

*§ 4º Os requisitos previstos nos incisos I a IV do art. 20 da Lei Complementar Federal n.º 108/01 estendem-se aos membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal da RS-Prev.*

De qualquer sorte, cumpre repisar que o Ministério Público do Rio Grande do Sul firmou convênio com a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev, tendo como objeto o Plano de Benefícios do Servidor Público – Plano RS-Futuro (termo acostado às fls. 333/336), o que indica que a Instituição já manifestou livremente sua decisão, optando por aderir ao plano de previdência complementar instituído pelo ato normativo ora impugnado.

Lado outro, em arremate, a eventual antinomia entre a Lei Estadual n.º 14.750/2015 e a Lei Federal n.º 12.618/2012 - que previu a instituição de três entidades privadas de previdência complementar na seara da União - não implica violação ao princípio constitucional da simetria, na medida em que se dá entre normas infraconstitucionais, no plano da legalidade, dependendo do cotejo da lei em testilha com as normas infraconstitucionais de referência.

Como corolário, não se viabiliza a fiscalização abstrata de constitucionalidade, justamente em função desse contraste prévio, o que somente por via reflexa ou indireta ensejaria



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

o reconhecimento da inconstitucionalidade da legislação estadual, fundada na transgressão das regras estabelecidas pelas leis nacionais.

Ensina Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>13</sup>:

*Nos termos do art. 102, I, a, da Constituição, parâmetro do processo de controle abstrato de normas é, exclusivamente, a Constituição vigente.*

*A ofensa arguida no controle concentrado deve ser direta ao texto constitucional; a inconstitucionalidade reflexa, em que a análise da conformação com o ordenamento exige prévia análise da legislação infraconstitucional, não é o caso de ação direta.*

A respeito do tema, ainda, a lição de Zeno Veloso<sup>14</sup>:

*É pacífica a jurisprudência do STF de que, no controle abstrato, deve ocorrer uma situação de litigiosidade constitucional que reclama a existência de uma necessária relação de confronto imediato entre o ato estatal de menor positividade jurídica e o texto da Constituição Federal. A inconstitucionalidade deve decorrer, diretamente, do conteúdo normativo do ato impugnado, sendo inviável a ação se o reconhecimento da inconstitucionalidade depender do prévio exame comparativo entre a regra estatal questionada e qualquer outra espécie jurídica de natureza infraconstitucional.*

Na mesma toada, o entendimento da Corte Constitucional pátria e do Tribunal de Justiça gaúcho, conforme se verifica pelos seguintes precedentes:

---

<sup>13</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.131.

<sup>14</sup> VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 115.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. INTERRUÇÃO DE BEM OU SERVIÇO PÚBLICO SEM AVISO PRÉVIO AO CONSUMIDOR. CONTROLE DE LEGALIDADE E NÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI RONDONIENSE N. 1.126/2002. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros limita-se pelos princípios da Constituição da República. Autonomia dos entes federados definida pelos princípios constitucionais. 2. Ausência de afronta às regras de competência privativa da União. 3. Lei rondoniense n. 1.126/2002 coerente com o previsto na Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. 4. **Inviabilidade do exame de constitucionalidade da Lei rondoniense: questão posta para cotejar a Lei rondoniense n. 1.126/2002 com a Lei nacional n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Exame de legalidade que não viabiliza o controle abstrato da lei estadual por meio da ação direta. Precedentes.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.**

(ADI 2876, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 21/10/2009, DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-01 PP-00030 RTJ VOL-00212- PP-00022 RT v. 99, n. 893, 2010, p. 156-161)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de**



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

*instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação “per relationem”, que incorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX).*

(ADI 416 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014)

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE CARREIRAS E CARGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA DO STF PARA JULGAMENTO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DE**



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

*DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. EXISTÊNCIA DE JULGAMENTO ANTERIOR SOBRE DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO. PREJUDICIALIDADE RECONHECIDA. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS POR MEIO DE ASCENSÃO E TRANSPOSIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 37, II, DA CF. SÚMULA 685 DO STF. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – A natureza híbrida do Distrito Federal não afasta a competência desta Corte para exercer o controle concentrado de normas que tratam sobre a organização de pessoal, pois nesta seara é impossível distinguir se sua natureza é municipal ou estadual. II - A ação está prejudicada no que diz respeito ao pleito de reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989 e 6º da Lei distrital 83/1989, em razão da superveniente perda de objeto, tendo em vista a suas revogações expressas, respectivamente, pelas Leis distritais, 3.318/2004 e 3.319/2004. Precedentes. III – Resta, também, prejudicado o feito no tocante à impugnação ao art. 1º da Lei 96/1990 do Distrito Federal, uma vez que já houve pronunciamento desta Corte acerca da constitucionalidade deste dispositivo no julgamento da ADI 402/DF, Rel. Min. Moreira Alves. IV - São inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989 por violarem o art. 37, II, da Constituição Federal. V – A jurisprudência pacífica desta Corte é no sentido de que a ascensão e a transposição, conforme se verifica nos dispositivos ora atacados, constituem formas de provimento derivado inconstitucionais, por violarem o princípio do concurso público. Súmula 685 do STF. VI – Quanto à impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992, eventual afronta ao texto constitucional seria indireta, uma vez que se mostra indispensável, para a resolução da questão, o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais. Precedentes. VII – Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989, prejudicado o exame dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989, 6º da Lei distrital 83/1989 e 1º da Lei distrital 96/1990. VIII - Ação não conhecida no tocante a impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992 (ADI 3.341/DF, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 29/05/2014)*



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. LEI MUNICIPAL N.º 4.146/2012. CRIAÇÃO DE VANTAGEM REMUNERATÓRIA A SERVIDORES PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO EM RELAÇÃO À ALEGAÇÃO DE OFENSA A LEIS INFRACONSTITUCIONAIS. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. ARTIGO 154, X, "A" E "B", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL C/C ARTIGO 169, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Reconhecida a impossibilidade jurídica do pedido no que diz com as alegações de ofensas à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei Geral das Eleições, uma vez que eventual ofensa da norma impugnada em relação à leis infraconstitucionais não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Municipal de Uruguaiana que prevê a incorporação de vantagem remuneratória relativa à Gratificações Especiais a servidores, o que acarreta em inevitável aumento de despesas, sem que, contudo, haja a imprescindível previsão de dotação orçamentária suficiente a cobri-las. Ofensa ao disposto no artigo 154, X, "a" e "b", da Constituição Estadual e no artigo 169, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade verificada. ACOLHIDA A PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA PARCIAL DO PEDIDO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, NA PARTE EM QUE CONHECIDA. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70061590360, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 23/03/2015)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. DESCABIMENTO DA VIA ELEITA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. CONFLITO COM NORMA INFRACONSTITUCIONAL. Questionado dispositivo da Lei Municipal n° 4325, de 18 de novembro de 2015, diante da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é admissível a via do controle de constitucionalidade, impondo-se o indeferimento da inicial. INÉPCIA DA INICIAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70067882290, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 07/01/2016)**



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

Portanto, na esteira da argumentação defendida, a invocada violação ao paradigma previsto na lei federal depende do cotejo da lei estadual em relevo com as normas infraconstitucionais aludidas, o que, consoante alhures sublinhado, unicamente resulta em ofensa indireta ou reflexa às normas constitucionais.

**5. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO** opina pela extinção do feito, dadas a ilegitimidade ativa da entidade proponente e a impossibilidade jurídica do pedido, ou, sucessivamente, no mérito, pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Porto Alegre, 16 de outubro de 2017.

**CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA/IH/MPM