



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

PROCESSO N.º 70078142619 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
PORTO ALEGRE**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DES. EDUARDO UHLEIN

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Artigo 31, inciso XIII, que fixa a carga de trabalho dos servidores municipais. Lei orgânica municipal não pode normatizar direitos dos servidores, porquanto configura matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral no RE 598.259. Vício de iniciativa apenas sob a ótica do regime jurídico dos servidores públicos do Poder Executivo, não abrangendo, porém, os servidores vinculados ao Poder Legislativo. Precedentes dessa Corte de Justiça. Cabimento da aplicação da técnica da declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Porto Alegre**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 31, inciso XIII, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que fixa a carga horária de trabalho dos servidores municipais, por ofensa ao artigo 60, inciso II, alínea “b”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como ao artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “c”, da Carta Magna de 1988.

Em apertada síntese, argumentou o proponente que a norma em tela se imiscui na competência constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo de propor normas que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais, estando, por isso, acimada de inconstitucionalidade formal. Gizou que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já reconheceu, de forma incidental, a inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado, sendo que, por erro material não apontado à época do julgamento, o inciso declarado inconstitucional foi o XII, apesar de ser o inciso XIII que dispõe sobre a matéria de mérito analisada. Asseverou ter a intenção de que esse Tribunal de Justiça reprise o entendimento, agora em processo objetivo, que, por consequência, terá efeito *erga omnes*. Indicou doutrina e precedentes jurisprudenciais. Requereu a suspensão liminar dos efeitos da norma objurgada, bem como, ao final, a procedência do pedido (fls. 04/16). Juntou documentos (fls. 17/26).



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

A medida liminar foi indeferida (fls. 37/39).

A Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre, devidamente notificada (fls. 42 e 53), prestou informações, nas quais alegou que a lei orgânica tem natureza jurídica de Constituição Municipal. Afirmou, seguindo essa linha de raciocínio, que o dispositivo legal objurgado, por constar na Lei Orgânica de Porto Alegre desde sua elaboração, sem sofrer nenhuma emenda legislativa posterior, decorre de Poder Constituinte de 3º grau, não interferindo, assim, na iniciativa legislativa do Prefeito Municipal. Defendeu que, acaso firmado posicionamento no sentido de que lei orgânica não detém envergadura constitucional, seja adotada a técnica da modulação subjetiva de efeitos, reconhecendo-se, apenas, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do ato normativo questionado, para abarcar exclusivamente os servidores do Poder Executivo municipal, porquanto o Poder Legislativo possuiria competência constitucionalmente assegurada para dispor sobre a jornada de trabalho de seus servidores (artigos 51, inciso IV, da Constituição Federal, e 53, inciso XXXV, da Constituição Estadual). Teceu considerações doutrinárias e precedentes jurisprudenciais com escopo de fortalecer suas alegações. Postulou, nesse contexto, a improcedência da ação, ou, alternativamente, a declaração da inconstitucionalidade do dispositivo legal somente em relação aos servidores do Poder Executivo, permanecendo hígido no que toca aos servidores do Poder Legislativo Municipal (fls. 56/66). Acostou documentos (fls. 67/113).



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

O Procurador-Geral do Estado, citado (fls. 46-48), atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, pugnou pela manutenção do dispositivo questionado, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 116/117).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. O artigo 31, inciso XIII, da Lei Orgânica de Porto Alegre, que tem a sua constitucionalidade ora analisada, possui o seguinte teor:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

(...)

Art. 31 - São direitos dos servidores do Município, além de outros previstos nesta Lei Orgânica, na Constituição Federal e nas leis:

(...)

XIII - duração normal do trabalho não superior a seis horas diárias e trinta semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, conforme estabelecido em lei;

3.1. Inicialmente, impõe-se consignar que, a despeito dos respeitáveis argumentos esgrimidos pela Câmara de Vereadores do Município de Porto Alegre, as leis orgânicas municipais não estão investidas de supremacia constitucional, porquanto não decorrem de poder constituinte.

Essa conclusão deflui da própria literalidade da



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

Constituição Federal, que outorgou, no artigo 11 das Disposições Constitucionais Transitórias, apenas às Assembleias Legislativas poder constituinte decorrente para elaborar as Constituições Estaduais, *in verbis*:

Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Sobre o assunto, é pertinente colacionar aos autos a lição de Luiz Pinto Ferreira¹, abaixo transcrita:

(...) fala-se frequentemente em Constituição municipal e constituinte municipal. Porém, os municípios não estão investidos de um poder constituinte nem têm Constituição. Mas sim leis orgânicas (...)

No mesmo prumo caminha a didática doutrina de Rogério Gesta Leal²:

Por fim, cabe a ressalva de que não se poderá ter, ao menos na atual sistemática jurídica vigente, ação direta de inconstitucionalidade por lesão à lei orgânica do município, em nome de eventual simetria desta para com a Constituição

¹ PINTO FERREIRA, Luiz. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 267.

² CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.513.



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

Estadual e Federal, eis que sua natureza é de lei e não constitucional, caracterizando eventual vício mera ilegalidade e não inconstitucionalidade. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal, sustentando que, tendo em vista que o controle abstrato de lei ou ato normativo municipal somente é admitido em face da Constituição Estadual, perante o Tribunal de Justiça, afigura-se, o Prefeito Municipal, carecedor de ação direta de inconstitucionalidade interposta contra lei municipal em face da lei orgânica do mesmo município

Não é demasiado ressaltar que, caso as leis orgânicas municipais fossem, efetivamente, manifestação do poder constituinte decorrente, necessariamente existiriam instrumentos aptos para retirar do mundo jurídico normas municipais que com elas conflitassem, dada a superior posição hierárquica de que desfrutariam perante o ordenamento jurídico, tal como ocorre com as Constituições Estaduais. Inexiste, no entanto, qualquer previsão constitucional nesse sentido, já tendo o Supremo Tribunal Federal se manifestado acerca do tema em decisão assim ementada:

Recurso Extraordinário. 2. Controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal em face da Lei Orgânica do Município. Inexistência de previsão constitucional. 3. Recurso não conhecido. (STF – Recurso Extraordinário – RE n. 175.087/SP – Relator(a): Min. Néri da Silveira – Julgamento em 19/03/2002 – Órgão Julgador: Segunda Turma – DJ 17-05-2002 PP-00073)

As leis orgânicas municipais, portanto, possuem *status* infraconstitucional, de modo que eventual antinomia entre lei municipal e lei orgânica municipal enseja conflito de legalidade.

O Órgão Especial desse Tribunal de Justiça já se



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

manifestou especificamente quanto ao assunto em exame, exarando arestos que corroboram a argumentação ora apresentada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. Lei nº 048, de 24 de dezembro de 2014 MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA. [...] IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DE EVENTUAL AFRONTA A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL. [...]

2. Não conhecimento do presente feito no ponto em que pretende o reconhecimento de violação, pela norma impugnada, ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Capão da Canoa e à Lei Orgânica do Município, visto que é defeso apreciar violação à norma infraconstitucional em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes desta Corte. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063687669, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 21/09/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 450/2013. AMPLIAÇÃO DE JORNADA PARA PROFESSORES DETENTORES DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. Inviabilidade de conhecimento do pleito referente à ofensa à Lei Orgânica do Município e ao Regime Jurídico Único, normas infraconstitucionais. Ausência de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058067810, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 24/08/2015)

Apenas por amor ao debate, calha registrar que, ainda que os Municípios estivessem investidos de poder constituinte, o regramento municipal deveria estar em pleno acordo com as



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

diretrizes das Constituições Federal e Estadual, o que, como se verá adiante, não ocorre no caso vertente.

3.2. Em seguimento, adentrando o exame das alegações vertidas na peça exordial, verifica-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Senhores Edis, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria acerca da carga horária dos servidores municipais.

Como se sabe, o Poder Legislativo não pode, por expressa disposição constitucional, editar leis acerca do regime jurídico dos servidores públicos municipais em geral.

No caso em exame, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, pois, conforme expressamente disposto nos artigos 60, inciso II, alínea “b”, 61, inciso I, 82, VII, todos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre o regime jurídico dos servidores públicos, assim como sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Constituição Estadual:

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



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

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II - disponham sobre:

(...).

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

(...).

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

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

(...)

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...).

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

(...).

Trata-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este é o entendimento de Hely Lopes Meirelles³:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se à tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.



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

da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Necessário ressaltar, ainda, que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10⁴ da Constituição Estadual. Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Dessa forma, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Nessa linha, existe precedente dessa Corte reconhecendo a inconstitucionalidade de lei orgânica municipal em matéria idêntica à dos autos, qual seja, carga horária de servidor público:



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA. CARGA HORÁRIA. MATÉRIA RELATIVA A REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. QUESTÃO TÍPICAMENTE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010833218, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alfredo Guilherme Englert, Julgado em 18/04/2005)

Outrossim, não foi somente no referido julgado que esse egrégio Tribunal de Justiça assentou que a lei orgânica municipal deve respeito às regras de iniciativa reservada. Eis a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 65, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TABAÍ. ADI AJUIZADA PELO PREFEITO MUNICIPAL. PRELIMINAR DE DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. DESACOLHIMENTO. Art. 95, §2º, III da Constituição Estadual, em alinhamento ao art. 103, I a VII, da Constituição Federal. Reconhece-se legitimidade ao Prefeito, independente de condição de advogado, constituindo-se verdadeira hipótese excepcional de jus postulandi. Jurisprudência do STF. INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TABAÍ, ATRAVÉS DO QUAL CONDICIONADO O NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS AO TOTAL DE ELEITORES INSCRITOS. Violação, entre outros, dos princípios da independência e harmonia dos poderes e vício de iniciativa. Violação da regra dos arts. 60, II, alíneas a e b, 61, I, e 82, VII, todos da Constituição do Estado. Inconstitucionalidade formal. Dispositivo que estabelece verdadeira intromissão do Legislativo sobre tema que diz respeito à competência privativa do Executivo. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº

⁴ 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@mp.rs.gov.br

70029371275, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em
17/08/2009)

Quanto à inconstitucionalidade da inserção, mediante alteração de leis orgânicas municipais, de disposições afeitas a servidores públicos, temática mais ampla, mas que também guarda relação com o presente feito, há farta jurisprudência do Tribunal de Justiça Gaúcho, indicando-se, a título meramente exemplificativo, os seguintes arestos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. SERVIDORES PÚBLICOS E SEU REGIME JURÍDICO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. É inconstitucional o inciso XV do artigo 125 da Lei Orgânica do Município de Candelária, que exige a participação de representante sindical nas comissões de sindicância e inquérito que apurarem falta funcional, alterando disposições do regime jurídico dos servidores públicos municipais. Matéria reservada à iniciativa do chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 60 e 82, todos da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055741839, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 11/11/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BARRA DO QUARAÍ. ALTERAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. CRIAÇÃO DE VANTAGENS AOS SERVIDORES E ALTERAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO FUNCIONAL DO QUADRO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Impugnação pelo Prefeito Municipal de Barra do Quaraí da



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

constitucionalidade das alterações procedidas pela Lei Municipal n. 886/2007 nas regras dos artigos 46 e 56 da Lei Orgânica do Município, dispondo acerca da criação de vantagens pecuniárias aos servidores e acerca da organização funcional do quadro dos funcionários públicos municipais. Vício na iniciativa da Câmara de Vereadores por se tratar de matéria em que atribuição é privativa do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos art. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal dos artigos atacados.. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70032312696, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25/01/2010)

No Supremo Tribunal Federal prevalece o entendimento no sentido de que não cabe à lei orgânica municipal a normatização dos direitos de servidores públicos, uma vez que resta caracterizada ofensa à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Eis o julgamento da matéria em sede de repercussão geral no Recurso Extraordinário n.º 598.259:

*CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ATUAÇÃO – REVISÃO. Ante a possibilidade de vir à balha entendimento que possua ligação com a Constituição Federal, como ocorre quanto aos preceitos sensíveis, de adoção obrigatória pela Carta estadual, admissível é o recurso extraordinário – Recurso Extraordinário nº 199.293/SP, de minha relatoria, e Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.529/MT, da relatoria do ministro Octavio Gallotti. **LEI ORGÂNICA DE MUNICÍPIO – SERVIDORES – DIREITOS. Descabe, em lei orgânica de município, a normatização de direitos dos servidores, porquanto a prática acaba por afrontar a iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.944/PR, relatada pela ministra Cármen Lúcia, 3.176/AP, 3.295/AM,***



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

relatadas pelo ministro Cezar Peluso, e 3.362/BA, de minha relatoria. (RE 590829, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-061 DIVULG 27-03-2015 PUBLIC 30-03-2015)

Registre-se que o decidido pelo Pretório Excelso no RE 590.829/MG tornou-se o paradigma do tema 223 da Repercussão Geral.

Fundamental ressaltar, ademais, que o artigo 31, inciso XII, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, já teve sua inconstitucionalidade reconhecida, de forma incidental, pelo Órgão Especial desse Tribunal de Justiça, em decisão exarada nos seguintes moldes:

ARGUICAO DE INCONSTITUCIONALIDADE. SÃO INCONSTITUCIONAIS OS ART-31, INC-XII E ART-35 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, EM FACE DOS ARTIGOS 8, 10, 60, 82, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, POR SIMETRIA AO ART-61, INC-II, "A" E "C" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EMANADOS DA CÂMARA DE VEREADORES, QUE SE INTROMETEU NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO, AO DISPOR SOBRE AUMENTOS E DE REMUNERACAO DE CARGOS, FUNÇÕES E EMPREGOS DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, MATÉRIA DA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA DO SR. PREFEITO MUNICIPAL. ARGUIÇÃO ACOLHIDA. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 595001587, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Clarindo Favretto, Julgado em 04/12/1995)

Observe-se que, não obstante a ementa acima reproduzida não se refira ao artigo 31, inciso XIII, da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre, ora impugnado, mas, sim, aos artigos 31,



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

inciso XII, e 35 do mesmo diploma legal⁵, os fundamentos jurídicos utilizados também são apropriados ao presente feito, levando a mesma conclusão de mérito.

Nesse contexto delineado, resta clara a inconstitucionalidade formal da norma vergastada por vício de iniciativa, ao menos no que tange à fixação da carga horária dos servidores do Poder Executivo.

3.3. Superado esse ponto, passa-se a análise do pedido da Câmara de Vereadores de que seja reconhecida apenas a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto da norma, para o fim de que permaneça hígida no que toca aos servidores do Poder Legislativo.

Sobre a técnica de declaração de inconstitucionalidade em apreço, é apropriado trazer aos autos o magistério de Celso Ribeiro Bastos⁶:

Trata-se de uma técnica de interpretação constitucional - que tem sua origem na prática da Corte Constitucional alemã - utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, na qual se declara a inconstitucionalidade parcial da norma sem reduzir o seu texto, ou seja, sem alterar a expressão literal da lei. Normalmente, ela é empregada quando a norma é redigida em linguagem ampla e que abrange várias hipóteses, sendo uma delas inconstitucional. Assim, a lei continua tendo vigência -

⁵ O proponente afirma ter havido erro material na ementa, não verificado à época do julgamento, juntando cópia do acórdão às fls. 17-26, a fim de evidenciar, diante de seu teor, que a matéria analisada naqueles autos, de fato, diz respeito ao dispositivo ora objurgado. O acórdão não está, porém, disponível no *site* www.tjrs.jus.br.

⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999, p. 175.



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

não se altera a sua expressão literal –, mas o Supremo Tribunal Federal deixa consignado o trecho da norma que é inconstitucional. É dizer, uma das variantes da lei é inconstitucional. Portanto, faz-se possível afirmar que essa técnica de interpretação ocorre, quando – pela redação do texto na qual se inclui a parte da norma que é atacada como inconstitucional – não é possível suprimir dele qualquer expressão para alcançar a parte inconstitucional. Impõe-se, então, a suspensão da eficácia parcial do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal.

Conforme doutrina supraexposta é possível a aplicação da técnica em questão para suprimir uma das interpretações possíveis ao texto, que se afigura inconstitucional, preservando-se o dispositivo legal no ordenamento jurídico, no entanto, em razão da constitucionalidade da exegese da norma sob outro prisma⁷.

No caso em relevo, observa-se que a norma inquinada de inconstitucionalidade possui conteúdo plurívoco, referindo-se, de forma genérica, a jornada dos servidores do Município de Porto Alegre, sem especificar o Poder com o qual estão vinculados.

Ocorre que, como decorrência da autonomia financeira e administrativa imanente ao Poder Legislativo, as Constituições Federal e Estadual outorgam-lhe, nas esferas federal, estadual e municipal, a iniciativa de leis sobre o regime jurídico de seus servidores, consoante disposições abaixo relacionadas:

⁷ Não se pretende adentrar o debate doutrinário acerca das diferenças e similitudes entre a interpretação conforme a constituição e a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, já que ambas as técnicas tem por escopo retirar do ordenamento jurídico hermenêuticas incompatíveis com o texto constitucional.



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

Constituição Federal:

Art. 51 Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 52 Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Constituição Estadual:

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

(...)

XXXV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, bem como elaborar sua folha de pagamento;

Nessa linha, em que pese a norma seja inconstitucional sob o ângulo dos servidores do Poder Executivo, não se mostra conflitante com os ditames constitucionais, contudo, no que se refere aos servidores do Poder Legislativo de Porto Alegre.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul possui consolidada jurisprudência reconhecendo a constitucionalidade de normas exaradas pelo Poder Legislativo municipal dispendo sobre o



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

regime jurídico de seus servidores, bem como sobre a criação e aumento da remuneração de cargos e funções públicas no âmbito da própria Casa Legislativa, mencionando-se, de modo ilustrativo, as seguintes ementas:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕES SOBRE O PLANO DE CARREIRA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DO PODER LEGISLATIVO. VENCIMENTOS SUPERIORES AOS CARGOS DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS PODERES. Inexiste inconstitucionalidade material a ser declarada. É que incumbe a cada um dos Poderes Municipais, no âmbito de sua respectiva iniciativa e no exercício de sua independência administrativa, por meio de lei, fixar a remuneração de seus servidores, observado o único limite constitucional consistente no valor correspondente aos subsídios percebidos pelo Prefeito Municipal, nos termos do art. 37, X e XI, da CF-88. Julgamento do RE nº 504.351-RS, no âmbito do Supremo Tribunal Federal considerado. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064296346, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 15/08/2016)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI MUNICIPAL 1.291, DE 30 DE OUTUBRO DE 2014. MUNICÍPIO DE MAÇAMBARÁ. SERVIDORES PÚBLICOS. PODER EXECUTIVO E PODER LEGISLATIVO. VENCIMENTOS. INDEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS PODERES. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INOCORRÊNCIA. 1. Não é inconstitucional a norma municipal que, oriunda da iniciativa legítima do Poder Legislativo, altera os padrões, os coeficientes e os vencimentos dos cargos de Procurador Jurídico Legislativo, Técnico em Contabilidade e Auxiliar Administrativo, resultando em aumento de vencimentos dos servidores no



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

âmbito de sua autonomia administrativa. 2. Ausente vício de inconstitucionalidade pela não equiparação dos vencimentos pagos aos servidores destes cargos no Poder Legislativo em relação aos vencimentos pagos aos servidores ocupantes de cargos equivalente no Poder Executivo Municipal. Não há violação ao princípio da isonomia. 3. Os vencimentos dos servidores dos Poderes locais estão limitados ao valor percebido pelo Chefe do Poder Executivo Municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063834485, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 27/07/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 752/09, DO MUNICÍPIO DE ROLADOR. INCONSTITUCIONALIDADE, VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO SE OSTENTA. DISPOSIÇÃO SOBRE A REVISÃO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DA PRÓPRIA CASA LEGISLATIVA. COMPETÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES, INICIATIVA PARA PROPOR A FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. INTERPRETAÇÃO DO ART. 8º DA CARTA ESTADUAL. SIMETERIA COM A PREVISÃO DOS ARTIGOS 51, IV, 52, XIII, DA CF, E ART. 53, XXXV, DA CE. AÇÃO IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70035043884, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 05/07/2010)

Destarte, entende-se ser o caso de aplicação da técnica da declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, para que a decisão não abarque a situação dos servidores do Poder Legislativo de Porto Alegre.

4. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL pela



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

procedência parcial do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 31, inciso XIII, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, na esteira da argumentação expendida.

Porto Alegre, 07 de agosto de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.
(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

LFCL/BSB