

#### PROCESSO N.º 70079910725 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ERVAL SECO

REOUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE

**ERVAL SECO** 

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRÉ LUIZ PLANELLA

**VILLARINHO** 

#### **PARECER**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 1º e parágrafo 1º da Emenda n.º 5º à Lei Orgânica do Município de Erval Seco, de 30 de abril de 2018, do Município de Erval Seco, que acrescentou o artigo 25-A à Lei Orgânica Municipal, instituindo a opção ao servidor público estatutário ou empregado público, do Poder Executivo ou Legislativo Municipal, de permanecer (ou não) no serviço público, quando vinculado ao Regime Geral de Previdência Social -RGPS, aposentar-se por idade ou tempo de contribuição até os 75 (setenta e cinco) anos; bem como a extensão de tal possibilidade aos servidores que se inativaram nessas condições nos últimos 5 (cinco) anos. 1. Mérito. Poder normativo oriundo do Legislativo. Inconstitucionalidade formal. Normatização de direitos de servidores públicos vinculados ao Poder Executivo não,



pgj@mprs.mp.br

abrangendo, entretanto, os servidores atrelados ao Poder Legislativo, porquanto configura matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal. Vício de iniciativa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea "b", e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8°, 'caput', todos da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais. PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Erval Seco**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 1° e parágrafo 1° da Emenda n.º 5° à Lei Orgânica do Município de Erval Seco, de 30 de abril de 2018, do Município de Erval Seco, que *acrescentou o artigo* 25-A à Lei Orgânica Municipal, por afronta ao disposto nos artigos 8° e 10 ambos da Constituição Estadual e artigo 2° da Constituição Federal.

O proponente, inicialmente, teceu considerações sobre a viabilidade do presente controle concentrado de constitucionalidade e sobre sua legitimidade *ad causam*. Destacou, na questão de fundo, que o artigo objurgado - que instituiu a opção ao servidor público estatutário ou empregado público do Poder Executivo ou Legislativo de manter-se (ou não) no serviço público quando, vinculado ao Regime Geral de Previdência Social,



pgj@mprs.mp.br

aposentar-se por idade ou tempo de contribuição até os 75 (setenta e cinco) anos - encontra-se eivado de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa. Salientou que a competência legislativa para regular a matéria em questão - regime jurídico de servidor público - é privativa do Chefe do Poder Executivo. Argumentou, ainda, que a alteração legislativa criou despesas ao estender a opção aos servidores que se inativaram nos últimos 5 (cinco) anos, violando o princípio da separação dos poderes. Aduziu que a norma fere o processo legislativo insculpido na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/21). Juntou documentos (fls. 22/138).

Foi determinada a intimação do autor para que, no prazo de 10 (dez) dias, emendasse a petição inicial, acostando aos autos a cópia da proposta que deu origem à emenda à Lei Orgânica n.º 05/2018, do Município de Erval Seco (fls. 143/145).

O proponente, na sequência, aditou a exordial para anexar aos autos documentação solicitada (fls. 154/155 e 156/165).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 166/172).

O Procurador-Geral do Estado, citado (fl. 180), defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 199/200).

A Câmara Municipal de Vereadores de Erval Seco prestou informações, esclarecendo que os Edis apenas regulamentaram as condições legais para que os servidores públicos municipais optassem em dar continuidade às suas atividades na



pgj@mprs.mp.br

administração pública, após a aposentadoria, por intermédio de mecanismo até então inexistente, embora tais situações já estivessem ocorrendo. Relatou, ainda, que os servidores aposentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS estavam sendo reintegrados por intermédio de ações judiciais. Ao final, pleiteou a revogação da liminar e a improcedência da ação (fls. 203/206). Acostou documentos (fls. 207/212).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

**2.** A presente ação direta de inconstitucionalidade merece parcial acolhimento.

O artigo 1° e seu parágrafo 1°, da Emenda n.º 05, à Lei Orgânica Municipal, do Município de Erval Seco, de origem parlamentar<sup>1</sup>, encontra-se assim redigida:

Art. 1º - Fica acrescentado o Artigo 25 A à Lei Orgânica Municipal com a seguinte redação:

"Art. 25 A – O servidor público estatutário ou o funcionário público celetista, vinculado ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo, que aposentar-se por idade ou tempo de serviço (tempo de contribuição) junto ao INSS – Instituto Nacional do Seguro Social -, vinculado ao RGPS – Regime Geral de Previdência Social, poderá optar em permanecer no serviço público municipal até o limite de idade previsto na Constituição Federal para aposentadoria compulsória (75 anos).

§  $1^{\circ}$  - O direito descrito no caput deste artigo é estendido para os servidores públicos estatutários e os funcionários públicos celetistas, que se aposentarem nos últimos 05 (cinco) anos,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Documento das fls. 160/165.



pgj@mprs.mp.br

bem como, estendido aos futuros aposentados, vinculados ao INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

§2º - O instituto jurídico da vacância aplica - se tão somente aos servidores estatutários do Poder Executivo , ou Poder Legislativo desde que o Município venha a estabelecer Regime Próprio de Previdência (RPP).

Dessa forma, observa-se que o Poder Legislativo do Município de Erval Seco editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, na medida em que dispôs a regime jurídico de servidor público - aposentadoria e vacância -, imiscuindo-se na gestão municipal.

Nessa ordem, a norma telada invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar matéria eminentemente administrativa, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea "b", e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8°, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 8°. 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 CF/88 e nesta Constituição.

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. 82. Compete ao Governador, privativamente:



pgj@mprs.mp.br

 $(\dots)$ .

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

*(...).* 

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Ademais, o dispositivo legal questionado importa em aumento de despesa para a administração pública municipal - ao estender a possibilidade de permanecer no serviço público aos inativados nos últimos 5 (cinco) anos -, sem a devida previsão orçamentária, o que também é vedado, modo expresso, por meio do disposto nos artigos 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, ambos da Carta Estadual, nos seguintes termos:

Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

*I - do plano plurianual;* 

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

*(...)* 

Art. 154 - São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
(...)

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem a dispor sobre a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.



Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

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 a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Na mesma linha, os seguintes precedentes dessa Corte de Justiça:

 $AC\tilde{A}O$ INCONSTITUCIONALIDADE. DIRETA DEMUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. DECADÊNCIA. CAUSA DEPEDIR. VÍCIO DEINICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. 1. O ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade não está sujeito à observância de qualquer prazo prescricional ou decadencial. O atos inconstitucionais não se convalidam pelo decurso do tempo, nos termos da Súmula nº 360 do STF. Condicionar-se a propositura das ações diretas de inconstitucionalidade a regras de direito infraconstitucional, como a decadência ou a prescrição, acarretaria a fragilização dos mecanismos de controle que asseguram a supremacia constitucional. 2. Embora se ressinta a inicial da ausência de

SUBJUR N.º 120/2019 7

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.



pgj@mprs.mp.br

expressa remissão ao dispositivo constitucional violado, conhece-se da arguição, in casu, por ter sido erigida como sua fundamentação a afronta ao "princípio republicano da independência e harmonia entre os poderes", o que direciona o enquadramento da insurgência para artigos. 8º e 10º da Constituição Estadual, guardiães desse princípio. 3. O conceito de "fundamento jurídico" não se confunde com o de "fundamento legal". Este se refere à regra integrante do ordenamento positivo, que ampara a pretensão deduzida em juízo. Exatamente porque o "tribunal conhece o direito" (jura novit curia), não é impositiva a indicação da norma legal na petição inicial. Já o fundamento jurídico, por se constituir no fato sobre o qual repousa o direito reclamado, se ausente da inicial levará à inépcia desta. 4. A violação ao devido processo legislativo materializa mácula inconstitucionalidade, que determina a ablação, no texto da respectiva lei, do artigo e incisos impugnados. 5. No caso dos autos, a norma em análise foi inserida na ordem jurídica através de emenda parlamentar, tendo, portanto, o Poder efetivamente Legislativo ingressado em esfera competência privativa do chefe do Poder Executivo, ao dispor acerca da aposentadoria de servidores públicos violando o disposto no já referido art. 60, II, "b", simetricamente aplicável aos Municípios, por força do art. 8° da mesma Constituição, ao limitar a sua capacidade autolegislativa. 6. A colisão entre o princípio da nulidade da norma inconstitucional e o princípio da segurança jurídica, deverá ser solvida no plano dos valores, sopesando-se a densidade dos interesses envolvidos em concreto, caso em que aquele poderá ceder a precedência a este, embora remanesçam coexistindo com análogas cargas de potência. 7. De acordo com a melhor doutrina, "nenhum princípio constitucional tem caráter absoluto. Sempre haverá casos onde a aplicação plena do princípio da nulidade poderá gerar uma situação de inconstitucionalidade muito pior do que aquela criada pela aplicação da lei inconstitucional". Nessa hipótese, que é revestida pelo caso concreto, impõe-se a modu decisão de inconstitucionalidade, com a ponderação dos declaração interesses sacrificados pela de inconstitucionalidade. *AÇÃO* **DIRETA** DEINCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Acão Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067865410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 15/08/2016)



pgj@mprs.mp.br

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE CRITÉRIOS DE VEDAÇÃO PARA NOMEAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNCÃO GRATIFICADA NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO DO MUNICÍPIO. RELATIVOS À VIDA PREGRESSA DAQUELES POSSIVELMENTE SEJAM NOMEADOS PARA EXERCER TAIS CARGOS E FUNÇÕES. VÍCIO DE INICIATIVA. DISPOSIÇÃO ACERCA DE SERVIDORES PÚBLICOS, SEU REGIME JURÍDICO E PROVIMENTO DE CARGOS. INICIATIVA PRIVATIVA DOCHEFE DO**PODER** EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO INDEPENDÊNCIA DOS INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. 1. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que institui vedações para nomeação de cargos em comissão e função gratificada no âmbito do Poder Executivo Municipal, porquanto as leis que disponham sobre servidores públicos do Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos moldes do art. 60, inc. II, alínea "b", da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. 2. No caso, conquanto seja possível aferir o caráter nobre de lei municipal de iniciativa parlamentar, no sentido de prestigiar a probidade e a moralidade administrativa na nomeação para cargos em comissão e função gratificada no âmbito dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Executivo Municipal, ao instituir critérios de relativos à vida pregressa vedação daqueles possivelmente sejam nomeados para exercer cargos em comissão e funções gratificadas, a Câmara Municipal de Vereadores extrapola a sua competência legislativa no que diz respeito às normativas direcionadas ao Poder Executivo. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8°, caput, e 10 da *PARCIALMENTE* Constituição Estadual. *JULGARAM* PROCEDENTE. PORMAIORIA. (Ação Direta Inconstitucionalidade N° 70063331128, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 31/08/2015)



Portanto, ao legislador municipal inexiste 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, consoante anteriormente realçado.

De outro giro, lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que versa sobre os servidores públicos vinculados ao Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos e aposentadoria -, de molde a interferir na organização e funcionamento da Administração, fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia dos Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado<sup>3</sup>.

Por derradeiro, deve ser ressaltado que, no caso em relevo, observa-se que o artigo inquinado de inconstitucionalidade possui conteúdo plurívoco, referindo-se, de forma genérica, ao regime jurídico dos servidores do Município de Erval Seco, abrangendo os servidores dos Poderes Executivo e Legislativo.

Nesse sentido, no que concerne aos servidores públicos vinculados do Poder Legislativo, impende seja reconhecida apenas a inconstitucionalidade parcial com redução de texto da

SUBJUR N.º 120/2019 10

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



norma, para o fim de que permaneça hígida no que toca aos servidores públicos da Câmara de Vereadores de Erval Seco.

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:

#### 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

SUBJUR N.º 120/2019



pgj@mprs.mp.br

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, no que se refere aos servidores do Poder Legislativo de Erval Seco.

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

*ACÃO* DIRETA DEINCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕES SOBRE O PLANO DECARREIRA 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 constitucional consistente 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 INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade



pgj@mprs.mp.br

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. MUNICÍPO DE MACAMBARÁ. SERVIDORES PÚBLICOS. **PODER EXECUTIVO** E**PODER** LEGISLATIVO. INDEPENDÊNCIA VENCIMENTOS. **ADMINISTRATIVA** DOS PODERES. AFRONTA PRINCÍPIO AOISONOMIA. 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 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** INCONSTITUCIONALIDADE DEIMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 70063834485, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 27/07/2015)

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 752/09. *MUNICÍPIO* DODEROLADOR. 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** FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO PROPOR  $\boldsymbol{A}$ 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 Justica do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 05/07/2010)



Destarte, entende-se ser o caso de declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, para que a decisão não abarque a situação dos servidores públicos do Poder Legislativo de Erval Seco.

3. Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO pela parcial procedência do pedido, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 22 de fevereiro de 2019.

#### CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

AAM/DFM