



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

PROCESSO N.º 70080725708 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SAPUCAIA DO
SUL**

**REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO
SUL**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL
SANTOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Sapucaia do Sul. Lei Municipal n.º 3.901, de 28 de janeiro de 2019, que regulamenta o pagamento de honorários de sucumbência aos procuradores e advogados públicos do Município. Inviabilidade de conhecimento do pleito quanto às alegadas afrontas ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores e à Lei Orgânica Municipal, normas infraconstitucionais. Alegada inconstitucionalidade do rateio dos honorários sucumbenciais percebidos pela Procuradoria-Geral daquela Comuna entre servidores efetivos ativos e inativos, excluindo-se os ocupantes de cargos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

comissionados. Inovações inseridas no projeto de lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo por emenda legislativa. Possibilidade, já que guardam relação de pertinência temática com o projeto de lei e não implicam aumento de despesas. Artigo 85, parágrafo 19, do Código de Processo Civil, que reclama regulamentação por lei. Identifica-se inequívoco interesse local a incidir sobre a temática, incumbindo a cada ente federativo dispor sobre a percepção de honorários advocatícios de sucumbência pelos seus respectivos procuradores. Inexistência de vedação constitucional quanto à percepção de honorários sucumbenciais pelos Procuradores Municipais, sejam ativos ou inativos. Art. 4º da Lei Municipal n.º 3.901/2019 de Sapucaia do Sul. Retroação dos efeitos da novel legislação à data da vigência do Código de Processo Civil (18 de março de 2016). Inviabilidade. Verba já afetada a outros fins, nos termos da normativa anterior. Medida que gera aumento de despesa. Violação ao artigo 61, inciso I, combinado com o artigo 8º, ambos da Constituição Estadual. Provimento judicial de declaração parcial de inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão “federal” constante do artigo 2º, parágrafo 3º, inciso IV, da Lei Municipal n.º 3.901/2019, esclarecendo que serão excluídos do rateio de honorários os servidores cedidos ou requisitados para entidade ou órgão estranho à administração pública municipal direta, autárquica ou fundacional. PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Sapucaia do Sul, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei Municipal n.º 3.901, de 28 de janeiro de 2019, que *regulamenta o pagamento de honorários de sucumbência aos Procuradores e Advogados Públicos do Município de Sapucaia do Sul*, por afronta aos artigos 1º, 8º, 19, 33, *caput* e parágrafo 1º, 56, parágrafo 2º, inciso VI, 57, *caput* e parágrafo único, 60, inciso II, alíneas “a”, “b” e “d”, 63, 82, incisos III e VIII, 149, incisos I a III, e 154, incisos I e VI, todos da Constituição Estadual.

Sustenta o proponente, em síntese, que o ato normativo vergastado é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, tendo em vista que o projeto de lei que deu origem ao ato normativo, apresentado pelo Chefe do Poder Executivo, sofreu emenda parlamentar que operou alteração substancial, interferindo na gestão administrativa do Município. Asseverou que, durante o processo legislativo, o Presidente da Casa Legislativa deixou de notificar o proponente do projeto para que se opusesse contra a emenda legislativa, em contrariedade às disposições do Regimento Interno da Câmara de Vereadores. Referiu, ainda, que o projeto foi aprovado em primeiro turno, na sessão plenária em que apresentado, discutido e votado, violando os princípios da legalidade, da publicidade e da razoabilidade. Assinalou que a emenda legislativa deveria ter sido protocolada com antecedência mínima de quarenta e oito horas, nos termos do Regimento Interno da Câmara de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Vereadores e da Lei Orgânica Municipal. Ainda sob o aspecto formal, enfatizou que o projeto de lei não foi submetido à apreciação da Comissão de Finanças e Orçamento. Realçou o que denominou de “atecna grave” da redação da emenda legislativa, por conta de sua imprecisão e confusão, que impossibilitam a compreensão do intérprete. Argumentou, por outro lado, que a emenda legislativa implicou aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, considerando que a execução das medidas impostas pela lei exige disponibilização de servidores e maior estrutura administrativa da Secretaria Municipal da Fazenda. Mencionou que a emenda parlamentar incluiu os inativos no rateio dos honorários de sucumbência, o que se afigura inviável. Apontou equívoco na redação do parágrafo 3º do artigo 2º da lei municipal impugnada, no qual constou que não entrariam no rateio dos honorários os procuradores ou advogados públicos cedidos ou requisitados por entidade ou órgão estranho à administração federal direta, autárquica ou fundacional, quando deveria constar a esfera municipal, o que acabou por afrontar o princípio do pacto federativo. Destacou ofensa ao princípio da irretroatividade, já que a lei objurgada prevê efeitos retroativos à vigência do Código de Processo Civil, ou seja, 18 de março de 2016. Pleiteou a concessão de liminar e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo objurgado (fls. 04/82 e documentos das fls. 83/447).

O pedido liminar foi deferido (fls. 453/480).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

A Procuradoria-Geral do Estado, em sua manifestação, em sede de prefacial, apontou irregularidade da representação processual, considerando que a procuração anexada não confere poderes específicos para o ajuizamento da presente ação. No mérito, exerceu a defesa da norma impugnada, tendo em vista a presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (fls. 503/515).

O proponente acostou aos autos nova procuração (fls. 518/521).

A Câmara de Vereadores de Sapucaia do Sul, em sua manifestação, defendeu a legalidade da emenda parlamentar, registrando que o projeto de lei foi aprovado por unanimidade no Plenário da Casa Legislativa, em duas sessões. Aduziu que os honorários de sucumbência não têm natureza de recursos públicos, o que dispensa parecer da Comissão de Finanças e Orçamento. Negou que a emenda parlamentar em exame tenha alterado substancialmente o projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Mencionou que os honorários sucumbenciais não integram a remuneração dos advogados públicos, não havendo, portanto, invasão de competência exclusiva do Prefeito Municipal para regular a matéria. Acentuou a inconstitucionalidade da inclusão de advogados detentores de cargos comissionados como beneficiários de honorários de sucumbência, como constou no projeto inicial. Defendeu a observância dos ditames da Lei Complementar Federal n.º 95/1998 pelo texto legal impugnado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Registrou que a Lei Municipal n.º 3.473/2013 já havia criado o Fundo Próprio de Reparcelamento e Modernização da Procuradoria-Geral do Município, sendo, pois, inadequada a alegação de aumento de despesa. Do mesmo modo, asseverou que a Secretaria Municipal da Fazenda já era responsável pela gestão financeira e contábil do Fundo Próprio de Reparcelamento e Modernização da Procuradoria-Geral do Município. Requereu a manutenção integral da lei municipal impugnada no ordenamento jurídico ou, subsidiariamente, o reconhecimento da inconstitucionalidade de forma parcial (fls. 524/542). Juntou documentos (fls. 543/657).

É, em suma, o relatório.

2. A Lei Municipal n.º 3.901, de 28 de janeiro de 2019, de Sapucaia do Sul, está assim redigida:

LEI N.º 3.901, DE 28 DE JANEIRO DE 2019.

(...)

Art.1º. Nas ações judiciais de qualquer natureza em que for parte o Município de Sapucaia do Sul, os honorários advocatícios de sucumbência fixados por arbitramento e/ou acordos pertencem integralmente aos Procuradores e Advogados do Município ocupantes de cargo de provimento efetivo ou estabilizados pelo art. 19, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, nos termos do art. 22 da Lei n.º 8.906/94 c/c o art. 85, §19 da Lei n.º 13.105/2015.

§1º. O disposto no caput deste artigo tem validade para todas as ações ajuizadas.

§ 2º. Os honorários constituem verba variável, não incorporável e não computável para cálculo de qualquer vantagem remuneratória.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

§3º. Os honorários serão partilhados em partes iguais entre os Procuradores e Advogados Públicos ativos e inativos do Município.

§4º. Os honorários previstos no caput deste artigo são verbas de natureza privada e de caráter alimentar, não constituindo encargos ao Tesouro Municipal, ainda que depositados em contas de titularidade do Município, sendo pagos exclusivamente pela parte sucumbente ou devedora.

Art. 2º. Fazem jus aos honorários advocatícios a que se refere o caput do artigo 1º desta Lei:

I- Os servidores públicos ativos detentores dos cargos de Procurador e Advogado Público do Município de Sapucaia do Sul, ambos, após três (três) anos de efetivo exercício na função, com efeitos financeiros a contar da publicação desta Lei, obtidos pelo rateio na proporção de 50% (cinquenta por cento), de uma cota-parte após três (três) anos de efetivo exercício no cargo, crescente na proporção de 25 (vinte e cinco) pontos percentuais após completar cada um dos dois (dois) anos seguintes;

II- os inativos.

§1º. O rateio será feito sem distinção de cargo, carreira e órgão ou entidade de lotação.

§2º. Para fins deste artigo, o tempo de exercício efetivo será contado como tempo decorrido em qualquer um dos cargos de que trata este Capítulo, desde que não haja quebra de continuidade com a mudança de cargo.

§3º. Não entrarão no rateio dos honorários:

I- pensionistas;

II- aqueles em licença para tratar de interesses particulares;

III- aqueles em licença para acompanhar cônjuge ou companheiro;

IV- aqueles em licença para atividade política, classista ou sindical;

V- aqueles em afastamento para exercer mandato eletivo;

VI- aqueles cedidos ou requisitados para entidade ou órgão estranho à administração pública federal direta, autárquica ou fundacional.

Art. 3º. A verba correspondente aos honorários advocatícios de que trata esta Lei será depositada em conta especial, aberta pela Secretaria Municipal da Fazenda exclusivamente para este fim, sendo a quantia apurada mensalmente, rateada em partes iguais entre todos os seus titulares, no mês



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

subsequente à data em que se consumar o recolhimento, e paga até o 5º (quinto) dia útil de cada mês.

Parágrafo único. Sobre a parcela dos honorários advocatícios de sucumbência referidos neste artigo somente incidirá desconto relativo ao imposto de renda de pessoa física.

Art. 4º. Os valores depositados na conta do Fundo de Reparcelamento e Modernização da PGM referentes a honorários de sucumbência, a contar da vigência do Novo Código de Processo Civil, deverão ser repassados para a conta bancária a que se refere o caput.

Art. 5º. Com a finalidade de acompanhar e fiscalizar a aferição e rateio da verba honorária entre os procuradores e advogados municipais, estes elegerão, entre si, três representantes para formarem uma comissão denominada Comissão Gestora dos Honorários de Sucumbência, com mandato de dois (dois) anos, permitida a recondução, mediante novo processo de escolha.

§1º. É dever da Comissão Gestora dos Honorários de Sucumbência a prestação de contas trimestral dos recebimentos, rateio das verbas honorárias, registrando e conferindo publicidade a todos os demais membros dos seus atos.

§2º. Qualquer controvérsia sobre valores a rateio dos honorários será dirimida pela Comissão Gestora dos Honorários de Sucumbência.

Art. 6º. Fica designada a Secretaria Municipal da Fazenda para os fins operacionais e específicos de rateio, distribuição e pagamento dos honorários de sucumbência.

Art.7º. A Secretaria Municipal da Fazenda fornecerá diretamente à Comissão Gestora dos Honorários de Sucumbência planilha e relatório de distribuição mensal dos honorários de sucumbência, com extrato e saldos da conta.

Art.8º. Nos processos em que o alvará for expedido de forma automatizada na conta do Município, assim como nos casos em que houver pagamento na via administrativa, a Secretaria Municipal da Fazenda deverá proceder à imediata transferência dos valores relativos aos honorários advocatícios para a conta referida no caput deste artigo.

Art.9º. É nula qualquer disposição, cláusula, regulamentação ou ato administrativo que retire do Procurador ou Advogado do Município de Sapucaia do Sul o direito ao recebimento e rateio dos honorários advocatícios de que trata essa Lei.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, cessando os depósitos relativos aos honorários advocatícios destinados ao Fundo de Aparelhamento e Modernização da Procuradoria-Geral do Município e revogando o art. 3º e inc. I do art. 4º ambas previstas na Lei Municipal nº 3.473/2013.

3. De plano, cabe esclarecer que o exame de adequação constitucional do texto normativo em estudo, a partir do prisma da abstração e generalidade, busca verificar a presença de ofensa direta ao regramento constitucional estadual.

Nesse cenário, é de ser destacado que o tema objeto da norma em exame já esteve, de alguma forma, disciplinado pela Lei Federal n.º 9.527, de 10 de dezembro de 1997, que, em seu artigo 4º¹, estabelece não se aplicarem à Administração Pública, de todas as esferas, as disposições constantes do Capítulo V do Título I da Lei Federal n.º 8.906/1994 – Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) –, dentre elas, o seu artigo 21², o que impossibilitava, dessa maneira, que norma estadual ou municipal dispusesse contrariamente sobre a matéria.

No entanto, a citada legislação federal é inegavelmente anterior à inovação trazida pelo novo Código de

¹ **Lei Federal n.º 9.527, de 10 de dezembro de 1997:**

Art. 4º - As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

² **Lei Federal n.º 8.906, de 04 de julho de 1994:**

Art. 21 - Nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representada, os honorários de sucumbência são devidos aos advogados empregados.

Parágrafo único. Os honorários de sucumbência, percebidos por advogado empregado de sociedade de advogados são partilhados entre ele e a empregadora, na forma estabelecida em acordo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Processo Civil – Lei Federal n.º 13.105, de 16 de março de 2015 –, que, em seu artigo 85, parágrafo 19, prevê a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos, na forma da lei. Logo, a legislação federal anterior, mesmo vedando, de forma expressa, a percepção de honorários sucumbenciais pelos advogados públicos, não mais é aplicável diante da lei federal posterior que lhe é antagônica.

Posto isso, sendo necessária a edição de lei regulamentadora da regra disposta no parágrafo 19 do artigo 85 do novo Código de Processo Civil, impõe-se reconhecer que há notório interesse local sobre a questão atinente à percepção de honorários de sucumbência pelos advogados que atuam em nome do ente público.

Nesse tocante, é dever destacar que cada ente federado, *de per si*, disporá, se assim entender, como ocorrerá a percepção dos honorários de sucumbência pelos seus advogados, forma essa que poderá ser diversa em cada esfera.

Tanto é assim que a novel Lei Federal n.º 13.327, de 29 de julho de 2016, já sob a égide do Código de Processo Civil de 2015, dispõe, em seus artigos 27 a 36, somente sobre o recebimento de honorários advocatícios de sucumbência entre os ocupantes dos cargos relativos à advocacia pública da União Federal, não fazendo qualquer menção aos procuradores jurídicos estaduais ou municipais, deixando, por conseguinte, a regulamentação legislativa para os respectivos entes federativos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Nessa conjuntura, a Lei Municipal n.º 3.901/2019 de Sapucaia do Sul, assim como a Lei Federal n.º 13.327/2016, tão somente regulamenta dispositivo do Código de Processo Civil.

Portanto, a normativa que inovou no mundo jurídico, trazendo o direito à percepção de honorários de sucumbência, pelos advogados públicos, é o parágrafo 19 do artigo 85 do novo estatuto processual civil. *In verbis*:

Código de Processo Civil:

Art. 85 - A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

(...)

§ 19 - Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.

Para além de tais argumentos, vale agregar que o artigo 116, parágrafo 2º, inciso I, da Constituição Estadual³ impede a percepção de honorários, a qualquer título e sob qualquer fundamento, pelos Procuradores do Estado.

Nesse particular, é de assinalar que tal vedação se dirige exclusivamente aos Procuradores do Estado, não sendo possível pretender a incidência da norma aos Procuradores

³ **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:**

Art. 116 - As atribuições da Procuradoria-Geral do Estado serão exercidas pelos Procuradores do Estado, organizados em carreira e regidos por estatuto, observado o regime jurídico decorrente dos arts. 132 e 135 da Constituição Federal.

(...)

§ 2.º - Aplicam-se aos Procuradores do Estado as seguintes vedações:

I - receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Municipais, por essa não configurar um princípio constitucional ou um preceito de observância obrigatória pelos Municípios, como parece evidente.

Não se discute que os Municípios devem observar os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, detendo, por outro lado, autonomia para organizar-se e legislar, por meio de suas leis orgânicas e demais normas municipais, consoante inteligência do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁴.

Contudo, o teor do artigo 116, parágrafo 2º, inciso I, da Constituição Estadual, que veda, a qualquer título e sob qualquer pretexto, a percepção de honorários, percentagens ou custas processuais, evidentemente, não se trata de princípio constitucional, mas de regra específica, voltada exclusivamente aos Procuradores do Estado do Rio Grande do Sul, sendo incabível sua aplicação, por simetria, aos Procuradores Jurídicos dos Municípios deste Estado.

A evidenciar que não se trata de princípio constitucional, sinale-se que não há, na Magna Carta, previsão semelhante àquela do inciso I do parágrafo 2º do artigo 116 da Constituição Estadual que seja aplicável à advocacia pública, que vem regradada nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal⁵.

⁴ **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:**

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

⁵ **Constituição Federal:**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Nesse diapasão, os Municípios devem respeitar, além dos princípios constitucionais, as normas (ou preceitos) de observância obrigatória, na esteira do que dispõem, por exemplo, os artigos 37, 39 e 40 da Constituição Federal e o artigo 19 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Todavia, igualmente, inexistem, nas regras de observância obrigatória pelos entes federados contidas na Constituição Federal, qualquer vedação à percepção de honorários no que concerne à advocacia pública; da mesma forma, nos preceitos de observância obrigatória pelos Municípios estabelecidos na Carta Estadual, não há qualquer vedação ao recebimento de honorários pelos seus procuradores.

Volvendo-se à hipótese dos autos, da análise da exordial, percebe-se que pretende o postulante ver declarada, inicialmente, a inconstitucionalidade formal da lei impugnada,

Art. 131 - A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132 - Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

porquanto, segundo alega, houve vício de iniciativa, tendo em vista que o projeto de lei que deu origem ao ato normativo, apresentado pelo Chefe do Poder Executivo, sofreu emenda parlamentar que operou alteração substancial, interferindo na gestão administrativa do Município.

Pois bem.

Inegável que o tema versado na Lei Municipal n.º 3.901/2019 de Sapucaia do Sul é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – servidores públicos e atribuições das Secretarias Municipais –, não podendo, portanto, a Casa Legislativa propor projetos que objetivem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

A reserva de iniciativa, todavia, transposta, no caso em análise, ao Prefeito Municipal de Sapucaia do Sul – que a exerceu plenamente – não impede que o Poder Legislativo, durante a tramitação do projeto, ofereça emendas, visando a aprimorar o texto legal que daí emergirá, desde que observada a temática regulada no projeto originário e não implique em aumento de despesas, o que afrontaria o preceituado no artigo 61, incisos I e II, da Carta da Província:

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152⁶;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público.

A propósito, cumpre recordar que, no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares aos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo e do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal vinha entendendo que, em tais projetos, era inadmissível qualquer emenda, por ser, o poder de emenda, corolário da iniciativa: onde faltasse iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF, RDA 28/51; 42/240; 47/238 e TASP RT 274/748).

O Pretório Excelso, no entanto, revisou esse posicionamento, passando a considerar que, nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficariam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto, valendo trazer à colação o seguinte precedente paradigmático:

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto

⁶ Art. 152 - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999. DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

(STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.655, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)

Com tais aportes, imperativo reconhecer que a inovação normativa trazida pela Câmara de Vereadores, emendando projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal, não incide em inconstitucionalidade formal, já que a alteração guarda pertinência temática com o projeto originário, além de não gerar aumento de despesas, não havendo, pois, mácula ou violação ao princípio da independência entre os poderes estatais, conforme apregoadado pelo proponente.

Não obstante os respeitáveis argumentos trazidos pelo proponente em sua exordial, acolhidos pela decisão liminar nesse particular, o fato é que não se percebe alteração substancial, pela emenda legislativa, no projeto de lei encaminhado pelo Prefeito Municipal ao Poder Legislativo, ainda que tenham sido incluídos no texto legal os procuradores e advogados públicos inativos, assim como excluídos os detentores de cargos em comissão, além de ter feito menções a atribuições da Secretaria Municipal da Fazenda, alterações essas que mostraram pertinência temática com o projeto



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

inicial, além de não operarem aumento de despesa, ao contrário do que aduzido pelo autor.

Especificamente no que tange à inclusão dos inativos, vale rememorar que os honorários de sucumbência não são oriundos dos cofres públicos, não integram a base de cálculo das contribuições previdenciárias e tampouco servem de referência para o pagamento de auxílios e benefícios. Portanto, a inclusão de tal categoria no rateio não gera aumento de despesa.

Também não merece guarida a alegação de que falece de sustentação lógica e jurídica, consoante apregoado pelo proponente, a concessão de honorários sucumbenciais a servidores que já se aposentaram, na medida em que tal inclusão visa justamente a beneficiar aqueles que tenham laborado em processos cujo trânsito em julgado, seja pela morosidade, seja pelas peculiaridades das demandas judiciais, tenha se dado após o ato de aposentadoria. Frisa-se, por oportuno, que a previsão de pagamento de tal verba aos inativos também consta no artigo 31 da Lei Federal n.º 13.327/2016⁷.

⁷ Art. 31 - Os valores dos honorários devidos serão calculados segundo o tempo de efetivo exercício no cargo, para os ativos, e pelo tempo de aposentadoria, para os inativos, com efeitos financeiros a contar da publicação desta Lei, obtidos pelo rateio nas seguintes proporções:

I - para os ativos, 50% (cinquenta por cento) de uma cota-parte após o primeiro ano de efetivo exercício, crescente na proporção de 25 (vinte e cinco) pontos percentuais após completar cada um dos 2 (dois) anos seguintes;

II - para os inativos, 100% (cem por cento) de uma cota-parte durante o primeiro ano de aposentadoria, decrescente à proporção de 7 (sete) pontos percentuais a cada um dos 9 (nove) anos seguintes, mantendo-se o percentual fixo e permanente até a data de cessação da aposentadoria.

§ 1º O rateio será feito sem distinção de cargo, carreira e órgão ou entidade de lotação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

O mesmo se diga em relação à exclusão, por intermédio da emenda legislativa em exame, dos detentores de cargo em comissão, lotados na Procuradoria-Geral do Município, com poderes de representação, do rateio dos honorários de sucumbência. Isso porque os servidores detentores de cargos comissionados e de provimento efetivo se encontram em situações diversas e, portanto, comportam regulamento distinto, estando o pagamento da verba condicionado à edição de lei específica por cada ente federado, a qual estabelecerá os limites e regras sobre o tema, preenchendo as lacunas deixadas pelo Código de Processo Civil e estabelecendo regras de divisão dos honorários.

Neste caso, parece que o *discrímen* é justificado, já que os parlamentares objetivaram privilegiar os integrantes da carreira de Estado, excluindo, assim, os titulares de cargo em comissão, sujeitos a nomeações políticas e caracterizados pela *provisoriidade*.

Por outro lado, no que refere à alegada criação de atribuições à Secretaria Municipal da Fazenda pela emenda modificativa, cabe rememorar que o projeto de lei inicialmente

§ 2o Para os fins deste artigo, o tempo de exercício efetivo será contado como o tempo decorrido em qualquer um dos cargos de que trata este Capítulo, desde que não haja quebra de continuidade com a mudança de cargo.

§ 3o Não entrarão no rateio dos honorários:

I - pensionistas;

II - aqueles em licença para tratar de interesses particulares;

III - aqueles em licença para acompanhar cônjuge ou companheiro;

IV - aqueles em licença para atividade política;

V - aqueles em afastamento para exercer mandato eletivo;

VI - aqueles cedidos ou requisitados para entidade ou órgão estranho à administração pública federal direta, autárquica ou fundacional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

apresentado pelo Chefe do Poder Executivo já previa incumbências à referida Secretaria Municipal, como, por exemplo, a de informar mensalmente à Comissão Gestora dos Honorários de Sucumbência – composta por três procuradores ou advogados públicos – o montante dos honorários recebidos e depositados (artigo 5º, parágrafo 2º, do Projeto de Lei n.º 031/2018 – fls. 92/94). Nesse sentido, verifica-se que a gestão do montante recebido a título de honorários sucumbenciais já seria, de acordo com a previsão original do Projeto de Lei n.º 031/2018, atribuição da Secretaria Municipal da Fazenda, sendo que a alteração operada pela emenda legislativa apenas detalhou a forma como seria efetivada a gestão e rateio da verba honorária. De qualquer forma, o poder de emenda parlamentar a projetos de lei da iniciativa do Poder Executivo, como antes sublinhado, não é limitado por esse tipo de restrição, bastando que apresente pertinência temática e não gere despesas.

Desse modo, não há que se falar em alteração indevida de atribuições de Secretaria Municipal nem tampouco em aumento de despesa sem previsão orçamentária, o que afasta a alegada violação aos artigos 149, incisos I a III, e 154, inciso I, ambos da Constituição Estadual.

Diante de tais considerações, não se constata a indicada alteração substancial do projeto de lei enviado à Casa Legislativa pelo Chefe do Poder Executivo, tratando-se de mudanças pontuais que não se mostraram impertinentes no que toca ao tema inicialmente proposto nem tampouco geraram aumento de despesa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Lado outro, sustenta o proponente que o processo legislativo da lei municipal em exame ocorreu de forma açodada, desrespeitando dispositivos do Regimento Interno da Câmara de Vereadores e da Lei Orgânica do Município, assim como os princípios da legalidade, da publicidade e da razoabilidade, mormente porque o projeto foi aprovado em primeiro turno, na sessão plenária em que apresentado, discutido e votado.

Especialmente em relação à alegada ofensa aos princípios constitucionais, registra-se que as máculas apontadas pelo proponente referem-se tão somente à primeira votação do projeto na Casa Legislativa, cabendo lembrar que aludido projeto foi aprovado por unanimidade pelo Plenário da Câmara de Vereadores, em duas sessões, o que evidencia que o princípio da publicidade restou suficientemente atendido.

No mais, em relação às demais falhas apontadas – ausência de notificação do Prefeito Municipal acerca da emenda, antecedência mínima para protocolo das alterações legislativas e submissão do projeto de lei à Comissão de Finanças e Orçamento –, apresenta-se, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, inviável a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais, como o Regimento Interno da Câmara Municipal e a Lei Orgânica Municipal. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ao fixar a competência do Tribunal de Justiça do Estado, estabelece, em seu artigo 95⁸, que cumpre à Corte gaúcha processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis municipais tão somente por afronta à Constituição Estadual⁹.

Este é, aliás, o entendimento que vem assentado nessa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO. DESCABIMENTO DO CONTROLE PELA VIA CONCENTRADA. Conforme resta claro a partir da leitura da petição inicial, o Partido Progressista do Município de Rolador questiona a validade da Lei Municipal n.º 1.185, de 03 de dezembro de 2013, tendo em vista disposições da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, cuja análise se afigura essencial para a caracterização do ato de promulgação como atentatório contra os princípios constitucionais da legalidade e da publicidade, conforme alega. O apontado malferimento ao texto das Constituições Federal e Estadual, nesse passo, é apenas reflexo à crise de legalidade alegada e precipuamente existente, o que inviabiliza o controle de validade da Lei Municipal questionada pela via eleita. PETIÇÃO INICIAL MONOCRATICAMENTE INDEFERIDA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058359191, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em 06/10/2016)

⁸ 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;

[...].

⁹ A expressão “e a Constituição Federal” foi julgada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 409 – RS.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAMPO BOM. LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001, N.º 2.247/2001, N.º 2.404/2003, N.º 2.406/2003, N.º 2.407/2003, N.º 2.408/2003, N.º 2.409/2003, N.º 2.412/2003 E N.º 2.413/2003. 1. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA E INÉPCIA DA INICIAL QUE NÃO MERECEM ACOLHIMENTO. 2. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO QUANTO ÀS LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001 E N.º 2.247/2001, JÁ REVOGADAS. INVIABILIDADE DE CONHECIMENTO DO PLEITO QUANTO ÀS ALEGADAS AFRONTAS AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES, NORMA INFRACONSTITUCIONAL. 3. CONSTATAÇÃO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", E 19, "CAPUT", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGO 64, PARÁGRAFO 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUANTO AOS DEMAIS ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS IMPUGNADOS. ACOLHERAM EM PARTE A PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, EXTINGUINDO-SE O FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, QUANTO ÀS LEIS MUNICIPAIS N.º 2.246/2001 E N.º 2.247/2001, BEM COMO NÃO CONHECENDO DO PEDIDO QUANTO ÀS ALEGAÇÕES DE VIOLAÇÃO AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CAMPO BOM; E JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70044821239, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 30/09/2013)

INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL: INEXISTE INCONSTITUCIONALIDADE EM LEI EMENDAS LEGISLATIVAS QUE INFRINGEM A LEI ORGANICA DO MUNICIPIO E O REGIMENTO INTERNO DO ORGAO LEGISLATIVO, CONSTITUINDO-SE, QUANDO MUITO, EM ILEGALIDADE, PERTINENTE AO CAMPO INFRACONSTITUCIONAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 593002504, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Waldemar Luiz de Freitas Filho, Julgado em 08/04/1996)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA

Portanto, os fundamentos esgrimidos na petição inicial quanto ao trâmite do processo legislativo, inclusive supressão de prazos da tramitação da proposição e eventual descumprimento das disciplinas previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal e na Lei Orgânica do Município, não podem servir de paradigma para que se faça o cotejo necessário na via do controle concentrado de constitucionalidade, restando aos interessados, se for o caso, outras vias processuais para enfrentar referidas antinomias.

Consoante já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, a pertinência, assim como as formalidades das sessões, trata-se de questão *interna corporis* da Casa Legislativa, não cabendo ao Poder Judiciário interferir, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. CRITÉRIOS DE CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA PARA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA. DECISÃO QUE ADENTROU NO JUÍZO DE PERTINÊNCIA DE QUESTÃO INTERNA CORPORIS. COMPROVADA LESÃO À ORDEM PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – É defeso ao Poder Judiciário questionar os critérios utilizados na convocação de sessão extraordinária para eleger membros de cargos diretivos, que observou os critérios regimentais da Casa de Leis, não podendo adentrar no juízo de pertinência assegurado àqueles que ocupam cargo eletivo na Câmara de Vereadores. II – A convocação de sessão extraordinária pela edilidade configura ato interno corporis, não passível, portanto, de revisão pelo Poder Judiciário, maculando-se o princípio da separação dos Poderes, assegurado no art. 2º da Constituição Federal. Exatamente por essa razão é que a manutenção da decisão causa lesão à ordem pública. III – Agravo regimental a que se nega provimento. (SL 846 AgR, Relator(a): Min. RICARDO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 05-10-2015 PUBLIC 06-10-2015)

De qualquer sorte, ainda que houvesse máculas durante o processo legislativo no que refere à votação e discussão do projeto de lei, não se mostrariam suficientes para eivar de inconstitucionalidade a lei municipal em comento.

Essa mesma percepção da matéria é revelada por José Afonso da Silva¹⁰, para quem *a disciplina das discussões e votações é matéria regimental, que, mesmo que seja desrespeitada, não reflete na validade da lei consequente.*

Em outras palavras, a eventual violação aos princípios da publicidade, da legalidade e da razoabilidade haveria de ser aferida, como questão de constitucionalidade, à luz do processo legislativo como um todo, e não tendo por orientação normas regimentais pontuais. E, nesse sentido, pode-se asseverar que a inovação normativa contou com debate e deliberação regular, resultando em aprovação unânime, razão pela qual se afigura legítima a lei decorrente.

Não há como, portanto, se cogitar da inconstitucionalidade do ato normativo sob tais aspectos.

Diversa é a conclusão que se chega no que concerne à previsão do artigo 4º da Lei Municipal n. 3.901/2019 de Sapucaia do Sul, no sentido de que *os valores depositados na conta do Fundo de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

Reaparelhamento e Modernização da PGM referentes a honorários de sucumbência, a contar da vigência do Novo Código de Processo Civil, deverão ser repassados para a conta bancária a que se refere o caput.

Isso porque a atribuição de efeitos retroativos à data da vigência do Código de Processo Civil – 18 de março de 2016 – abala a segurança jurídica, porquanto a destinação dos honorários de sucumbência, até a edição da Lei Municipal n.º 3.901/2019 de Sapucaia do Sul, era regulada pelo artigo 3º da Lei Municipal n.º 3.473/2013 daquela Comuna, o qual previa que *os honorários advocatícios de sucumbência ou derivados de arbitramento judicial nas ações em que o Município for representado pela Procuradoria-Geral serão destinados, em sua integralidade, ao Fundo de Aparelhamento e Modernização da Procuradoria-Geral do Município de Sapucaia do Sul (FAMPGM).*

Assim, os valores atinentes aos honorários de sucumbência, antes da edição da Lei Municipal n.º 3.901/2019 de Sapucaia do Sul, constituem verba afetada para outros fins, nos termos da Lei Municipal n.º 3.473/2013 de Sapucaia do Sul, ou seja, tais valores já haviam sido depositados em favor do Fundo de Reaparelhamento e Modernização da Procuradoria-Geral do Município, em atendimento à lei municipal vigente à época, não se

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Lei*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 359.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

mostrando plausível que ato normativo posterior retroaja para destinar aqueles valores para outros fins.

Nesse particular, obtemperou com razão a decisão concessiva do pedido liminar, quando expressamente registra que

A aplicação do art. 4º da Lei nº 3.901/2019, por contrastar com a interpretação conferida ao art. 85, § 19, do CPC/2015, também implicará prejuízo aos cofres públicos.

Como já se viu, a norma municipal – não prevista no projeto original – determina que os valores depositados na conta do Fundo de Reparcelamento e Modernização da PGM referentes a honorários de sucumbência, a contar da vigência do Novo Código de Processo Civil, deverão ser repassados para a conta bancária aberta exclusivamente para depósitos e posteriores rateios da verba honorária entre os advogados públicos.

Ora, a Lei nº 3.901/2019, naturalmente, deve ter eficácia prospectiva. Por questão de segurança jurídica, não pode ela regular uma realidade fática anterior à sua entrada em vigor, indo, inclusive, de encontro à disciplina contida na legislação anterior (no caso, o citado art. 3º da Lei nº 3.473/2013). Essa assertiva é reforçada pelo fato de o art. 85, § 19, do CP/2015 não ter gerado aos advogados públicos, de imediato, o direito à percepção de honorários sucumbenciais.

Vale dizer que os honorários sucumbenciais que já haviam sido alocados a uma finalidade legal específica não podem sofrer o influxo de ato normativo posterior. As verbas já depositadas especificamente em prol do Fundo de Reparcelamento e Modernização da PGM, ao tempo em que vigia a Lei nº 3.473/2013, deverão ficar imunes ao regramento superveniente, atendendo-se, assim, ao interesse público quanto ao aperfeiçoamento da atividade administrativa desempenhada pela procuradoria municipal.

Trocando em miúdos, tem de permanecer hígida a destinação que foi dada àqueles valores pelo art. 3º da Lei nº 3.473/2013, norma que, enquanto vigente, produziu plenos efeitos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA

No caso *sub judice*, portanto, a emenda parlamentar, especificamente no que refere ao artigo 4º da Lei Municipal n.º 3.901/2019 de Sapucaia do Sul, desbordou dos limites constitucionais, já que importou em incremento de despesas em projeto de lei da iniciativa do Poder Executivo, o que malfeire o disposto no artigo 61, inciso I, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do seu artigo 8º, *caput*, sendo indeclinável, assim, a sua retirada do mundo jurídico.

Por fim, cumpre enfrentar a apontada inconstitucionalidade do artigo 2º, parágrafo 3º, inciso IV, da Lei Municipal n.º 3.901/2019 de Sapucaia do Sul, que exclui do rateio dos honorários os servidores *cedidos ou requisitados para entidade ou órgão estranho à administração pública federal direta, autárquica ou fundacional*.

Com efeito, conforme reconhecido pelo próprio proponente em sua petição inicial (fls. 70/71), o legislador municipal certamente pretendia referir-se aos servidores cedidos ou requisitados por entidades ou órgãos estranhos à administração pública direta **municipal**, autárquica ou fundacional¹¹. Trata-se, em verdade, de impropriedade legislativa que pode ser corrigida pela via judicial.

Quanto a tal aspecto, não apenas a doutrina, mas também a moderna jurisprudência constitucional autorizam soluções

¹¹ Provavelmente decorrente da utilização de “modelo de lei” na elaboração da emenda parlamentar.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

jurídicas cada vez mais complexas, fazendo com que o restrito papel de Legislador negativo desempenhado pelo Poder Judiciário no controle da constitucionalidade das leis seja paulatina e cautelosamente substituído por outro, eventualmente positivo, indispensável à resolução de questões em que se confrontam normas asseguradas constitucionalmente.

Feitos esses aportes, tem-se que a melhor técnica a ser aplicada no presente caso seria suprimir do artigo 2º, parágrafo 3º, inciso IV, da Lei Municipal n.º 3.901/2019 de Sapucaia do Sul a expressão “federal”.

A decisão, assim tomada, permitiria preservar, ao máximo, a vontade do Legislador local, qual seja, excluir do rateio dos honorários os servidores cedidos ou requisitados para entidade ou órgão estranho à administração pública (*municipal*) direta, autárquica ou fundacional.

Releva mencionar que referida solução, que melhor se aplica ao caso concreto, ainda que não tenha sido ventilada pelo proponente da petição inicial, não impede sua adoção pelo órgão julgador, considerando que o controle direto ou abstrato ostenta causa de pedir aberta¹², permitindo o eventual reconhecimento de vício não alegado na exordial.

¹² DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de Processo Constitucional: Controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 100/102.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
ASSESSORIA JURÍDICA**

4. Pelo exposto, o parecer é no sentido da parcial procedência da ação direta de inconstitucionalidade, a fim de que:

a) seja declarada a inconstitucionalidade, com redução de texto, suprimindo-se a expressão “federal” constante do artigo 2º, parágrafo 3º, inciso IV, da Lei Municipal n.º 3.901/2019 de Sapucaia do Sul; e

b) seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal n.º 3.901/2019 de Sapucaia do Sul, com fulcro no artigo 61, inciso I, combinado com o artigo 8º, *caput*, ambos da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 25 de abril de 2019.

MARCELO LEMOS DORNELLES,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.
(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA/PA