



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

PROCESSO N.º 70084155613 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES DA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL – SINDISPGE/RS,

REQUERIDOS: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL e GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU
LIMA DA ROSA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Inciso I, do artigo 9º da Lei Complementar Estadual n.º 15.450/2020. Revogação do inciso XVI do artigo 64 da Lei Complementar Estadual n. 10.098/1994, eliminando a autorização, até então possível aos servidores públicos estaduais, para comparecerem, sem prejuízos à efetividade, a assembleias e atividades sindicais, computando-se tais datas como dias efetivo de trabalho. Obstáculo desproporcional à fruição do direito à liberdade sindical e encontra previsão nos artigos 8º, inciso I, e 37, inciso VI, da Constituição Federal, combinados com os artigos 1º e 27 da Constituição Estadual.



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

Inconstitucionalidade constatada. 2. Inciso XXIV do artigo 1º da Lei Complementar n.º 15.450/2020. Diminuição do percentual pago a título de Gratificação de Permanência. Verba de natureza precária e transitória. Aplicabilidade imediata, inclusive para os servidores que já estejam recebendo a gratificação. Constitucionalidade.

PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS SERVIDORES DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – SINDISPGE/RS**, objetivando a declaração da inconstitucionalidade de parte do inciso I do artigo 9º, bem como a declaração da inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do inciso XXIV do artigo 1º, ambos dispositivos da Lei Estadual Complementar n.º **15.450**, de 17 de fevereiro do 2020, que *altera a Lei Complementar n.º 10.098, de 3 de fevereiro de 1994, que dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul, a Lei n.º 10.002, de 6 de dezembro de 1993, que autoriza o Poder Executivo a instituir um sistema de vale-refeição no âmbito da Administração Direta e das Autarquias, e a Lei Complementar n.º 15.142, de 5 de abril de 2018, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul – RPPS/RS – e dá outras providências*, por ofensa aos artigos 1º e 27, parágrafo 1º, ambos da Constituição



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

Estadual, combinados com os artigos 1º, 5º, incisos XVII e XXXVI, 8º, inciso I, e 37, inciso VI, todos da Constituição Federal.

A entidade proponente apresentou, na exordial, inicialmente, digressões sobre a natureza abstrata das normas vergastadas e a competência do Tribunal de Justiça para análise do pleito, defendendo, ainda, sua legitimidade ativa para ajuizar a presente ação. No mérito, argumentou que o inciso I do artigo 9º da Lei Complementar Estadual 15.450/2020, primeiro dispositivo impugnado, ao revogar o artigo 64 da Lei Complementar Estadual n.º 10.098/94, deixando de considerar como dia de efetivo exercício dos servidores públicos estaduais as datas em que comparecerem a assembleias e atividades sindicais, coibiu a liberdade sindical e seus consentâneos, direito social de estatura constitucional, criando indevida hipótese de supressão de remuneração e dando margem legal, inclusive, para punições disciplinares. Alegou que o inciso XXIV do artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 15.450/2020, segundo dispositivo impugnado, alterou significativamente a Gratificação de Permanência dos servidores que já tenham completado os requisitos para aposentadoria, minorando o percentual do benefício, que anteriormente era de 50% dos vencimentos básicos, para 10% sobre os vencimentos básicos. Aduziu que, consoante Parecer n.º 18.065/20 da Procuradoria-Geral do Estado, tal modificação legislativa se aplica tanto às solicitações formuladas sob a égide do texto anterior que se encontrassem pendentes de exame no momento do advento da nova normatização, quanto em relação às



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

gratificações já concedidas. Afirma que essa interpretação afronta a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos. Indicou precedentes jurisprudenciais e doutrina que entende corroborarem a posição defendida. Postulou, em caráter liminar, as seguintes medidas: *a*) suspensão, com efeitos *ex tunc*, da eficácia do inciso I do artigo 9º da Lei Complementar Estadual nº 15.450/2020, no que se refere à revogação do inciso XVI do art. 64 da Lei Complementar nº 10.098/1994; e *b*) a suspensão, com efeitos *ex tunc*, do inciso XXIV do artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 15.450/2020, para que se excluam da hipótese de incidência e aplicabilidade as renovações de Gratificações de Permanência que estão vigentes. Requereu, ao final, a confirmação em definitivo das medidas liminares, declarando-se, nos moldes propugnados, a inconstitucionalidade dos dispositivos (fls. 05/41 e documentos das fls. 42/302).

Instado a regularizar a sua representação processual (fls. 308/309), o proponente assim procedeu (fls. 315/318).

A medida liminar postulada foi parcialmente deferida, para o fim de: *a*) suspender a eficácia do inciso I do artigo 9º da Lei Complementar Estadual nº 15.450/2020, no que se refere à revogação do inciso XVI do art. 64 da Lei Complementar nº 10.098/1994, e *b*) impedir a revogação das Gratificações de Permanência deferidas antes do advento da Lei Complementar Estadual nº 15.450/2020, no patamar de 50% dos vencimentos básicos dos servidores públicos, circunscrevendo-se tal vedação ao



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

interregno de tempo de dois anos, previsto no parágrafo 3º do artigo 114 da Lei Complementar Estadual Complementar n.º 10.098/1994 (fls. 321/332).

Sobreveio petição do Sindicato de Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul-CEAPE SINDICATO, pleiteando a sua admissão como *Amicus Curiae* (fls. 352/354 e documentos das fls. 355/366), o que restou deferido (fls. 367/368).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou manifestação. Desenvolveu, inicialmente, considerações acerca do arcabouço normativo que rege o direito à associação sindical. Na sequência, refutou a alegação vertida na inicial de afronta ao direito constitucional à livre associação sindical, pela modificação introduzida no inciso I do artigo 9º da Lei Complementar Estadual n.º 15.450/2020, dispositivo que deixou de considerar como de efetivo exercício o afastamento dos servidores públicos para comparecimento a atividades sindicais. Alegou que o direito à livre associação sindical não é absoluto, de modo que é legítima a restrição legal operada, que prestigiou o dever de prestação de serviço público, notadamente porque a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul já assegura o direito à licença remunerada para servidores, durante exercício de mandato classista, em tempo integral. Aduziu que o proponente pretende tornar imutável o regime jurídico dos servidores públicos, suprimindo do Chefe do Poder Executivo a sua atribuição constitucional de realizar o exame e



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

normatização da matéria, bem como a competência do Poder Legislativo para efetivar eventuais modificações. Rechaçou, também, a suscitada inconstitucionalidade da incidência imediata do inciso XXIV do artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 15.450/2020- que inovou a redação do *caput* do artigo 114 da Lei Complementar Estadual n.º 10.098/1994, reduzindo significativamente o valor da Gratificação de Permanência-, às renovações das vantagens funcionais que estão vigentes, por dar causa à redução de vencimentos. Sustentou, nesse tocante, que tal benefício tem natureza precária e transitória, sujeita ao juízo discricionário do Governador do Estado, não existindo, como consequência, qualquer garantia da sua percepção por período determinado de tempo, razão pela qual não há que se cogitar da aplicabilidade do princípio da irredutibilidade de vencimentos. Indicou precedentes jurisprudenciais. Requereu a revogação das liminares concedidas e a improcedência do pedido deduzido na inicial (fls. 381/399).

O Governador do Estado, em suas informações, perfilhou-se integralmente à linha de intelecção defendida pelo Procurador-Geral do Estado, reiterando os mesmos pedidos (fls. 402/403).

O Sindicato de Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul-CEAPE SINDICATO, deixou transcorrer o prazo para manifestação (fl. 404).



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

A Assembleia Legislativa, devidamente notificada (fls. 335, 338/339 e 348), permaneceu silente (fl. 405).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Os dispositivos impugnados, **ambos da Lei Complementar Estadual n.º 15.450, de 17 de fevereiro de 2020**, que altera a *Lei Complementar n.º 10.098, de 3 de fevereiro de 1994, que dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul*, a *Lei n.º 10.002, de 6 de dezembro de 1993, que autoriza o Poder Executivo a instituir um sistema de vale-refeição no âmbito da Administração Direta e das Autarquias*, e a *Lei Complementar n.º 15.142, de 5 de abril de 2018, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul – RPPS/RS – e dá outras providências*, possuem o seguinte conteúdo:

2.1.

Art. 1º Na Lei Complementar n.º 10.098, de 3 de fevereiro de 1994, que dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul, ficam introduzidas as seguintes modificações:

(...)

*XXIV - no art. 114, fica alterado o “caput” e incluído o § 5.º, conforme segue: “Art. 114. Ao servidor que adquirir direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais e cuja permanência no desempenho de suas funções for julgada conveniente e oportuna para o serviço público estadual poderá ser deferida, por ato do Governador, **uma gratificação de permanência em serviço de valor correspondente a 10% (dez por cento) do seu vencimento básico.**”*



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

..... § 5.º *Não se aplica o disposto no “caput” aos servidores que percebam remuneração na forma de subsídio conforme o disposto nos §§ 4.º e 8.º do art. 39 da Constituição Federal.”;*

Pertinente colacionar redação do *caput* do artigo 114 da **Lei Complementar Estadual n.º 10.098/1994**, antes da modificação legislativa:

*Art. 114 Ao servidor que adquirir direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais e cuja permanência no desempenho de suas funções for julgada conveniente e oportuna para o serviço público estadual poderá ser deferida, por ato do Governador, **uma gratificação de permanência em serviço de valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) do seu vencimento básico.** (Redação dada pela Lei Complementar n.º 13.925/12)*

2.2.

Art. 9º Ficam revogadas as seguintes normas:

I - o inciso XVI do art. 64, o § 1.º do art. 88, o art. 102 e o inciso VII do art. 256 da Lei Complementar n.º 10.098, de 3 de fevereiro de 1994;

Por sua vez, o inciso XVI do artigo 64 da **Lei Complementar Estadual n.º 10.098/94**, continha o teor abaixo mencionado:

Art. 64. São considerados de efetivo exercício os afastamentos do serviço em virtude de:

(...)

XVI - participação de assembleias e atividades sindicais.

3. No feito é alegada a inconstitucionalidade de dois dispositivos da Lei Complementar Estadual 15.450, de 17 de fevereiro de 2020, por fundamentos diversos, que não guardam



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

interrelação entre si, razão pela qual, para melhor clareza do presente parecer, cada impugnação será examinada de modo segmentado.

3.1. O proponente sustenta a inconstitucionalidade de trecho do artigo 9º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 15.450/2020, que revoga o inciso XVI do artigo 64 da Lei Complementar Estadual n. 10.098/1994, abolindo, como consequência, a possibilidade de autorização antes concedida aos servidores públicos estaduais para comparecerem, sem prejuízos à efetividade, a atividades sindicais, computando-se tais datas como dias efetivos de trabalho.

Com razão.

O exercício de atividades sindicais decorre de um feixe de direitos, de natureza social, que inspiram o Estado a não criar embaraços desarrazoados a sua fruição. A Constituição Federal, nos termos do art. 8º, inciso I, garante a liberdade de associação sindical. Tal garantia é estendida também aos servidores públicos, graças ao inciso VI do artigo 37 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e,



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

também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

A Constituição Estadual, na mesma linha de inteligência, assegura a liberdade sindical, permitindo aos servidores públicos estaduais influir no processo decisório dos assuntos de interesse da categoria:

Art. 27. É assegurado:

I - aos sindicatos e associações dos servidores da administração direta ou indireta:

a) participar das decisões de interesse da categoria;

b) descontar em folha de pagamento as mensalidades de seus associados e demais parcelas, a favor da entidade, desde que aprovadas em assembléia geral;

c) eleger delegado sindical;

II - aos representantes das entidades mencionadas no inciso anterior, nos casos previstos em lei, o desempenho, com dispensa de suas atividades funcionais, de mandato em confederação, federação, sindicato e associação de servidores públicos, sem qualquer prejuízo para sua situação funcional ou remuneratória, exceto promoção por merecimento;

III - aos servidores públicos e empregados da administração indireta, estabilidade a partir do registro da candidatura até um ano após o término do mandato sindical, salvo demissão precedida de processo administrativo disciplinar ou judicial.

§ 1.º Ao Estado e às entidades de sua administração indireta é vedado qualquer ato de discriminação sindical em relação a seus servidores e empregados, bem como influência nas respectivas organizações.

§ 2.º O órgão estadual encarregado da formulação da política salarial contará com a participação paritária de representantes dos servidores públicos e empregados da administração pública, na forma da lei.

§ 3.º Aos representantes de que trata o inciso II do “caput” fica assegurada a remuneração do cargo, vedado o pagamento de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em



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

comissão. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 78, de 03/02/20)

O legislador constituinte, portanto, criou um sistema de proteção, com a finalidade de viabilizar o pleno exercício dos direitos de liberdade sindical ou de associação profissional a todos os trabalhadores, servidores públicos brasileiros e, até mesmo, membros, integrantes de Poder Público e Instituições Autônomas.

Nessa perspectiva, a impossibilidade do administrador autorizar que sejam qualificadas como dia de efetivo exercício as datas de afastamento para *participação de atividades sindicais*, representa afronta ao artigo 27, inciso I, alínea *a*, e parágrafo 1º, ambos da Constituição Estadual, na medida em que constitui dificuldade excessiva ao exercício do direito à liberdade de associação profissional ou sindical.

Por esses mesmos fundamentos, os requisitos e pressupostos elencados para a execução da atividade em liça na legislação estadual afrontam o princípio constitucional da razoabilidade, inscrito no artigo 19, *caput*, da Carta da Província¹, tanto pela feição da proporcionalidade, como, também, pela perspectiva de bom senso propriamente dito.

¹ Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (...)



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

Como adverte J. J. Canotilho², *a lei é vinculada ao fim constitucionalmente fixado e ao princípio da razoabilidade.*

Ao dissertar sobre o princípio da razoabilidade, Humberto Ávila³ assevera:

A razoabilidade é empregada como diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir.

Ora, a revogação efetivada pelo inciso I do artigo 9º da Lei Complementar n.º 15.450/2020, vai nitidamente de encontro ao espírito do legislador constituinte que, ao franquear a liberdade sindical, por evidente, pressupôs os meios para o seu exercício. Em outras palavras: de nada adianta autorizar que um grupo de poucos servidores se dediquem integralmente as atividades sindicais, se não é facultada a possibilidade de encontro com os representados, para que as pautas destes, cuja tutela é o fim último das entidades sindicais, possam ser trazidas a lume de maneira presencial, unificada e organizada.

Analisada a questão sobre a proporcionalidade enquanto técnica de sopesamento que estuda a legitimidade dos atos estatais- qualquer ato, aí incluídas, por evidente, as normas-, através de três critérios: **adequação, necessidade e proporcionalidade em**

² Apud Celso Antônio Bandeira de Mello, em *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição, Malheiros, 2001, p. 794.

³ *Teoria dos Princípios*, 12ª edição, Malheiros, págs. 164, 167/168.



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

sentido estrito, também se observa incompatibilidade com o ordenamento constitucional.

Acerca do princípio da proporcionalidade, cabe colacionar aos autos trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes nos autos da Intervenção Federal n.º 2.915-5/SP, que enfrenta com profundidade o assunto:

(...)

Diante desse conflito de princípios constitucionais, considero adequada a análise da legitimidade da intervenção a partir de sua conformidade ao princípio constitucional da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio do devido processo legal em sentido substantivo, ou ainda, princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um "limite do limite" ou uma "proibição de excesso" na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de Alexy, coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo - tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.

A par dessa vinculação aos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade alcança as denominadas colisões de bens, valores ou princípios constitucionais. Nesse contexto, as exigências do princípio da proporcionalidade representam um método geral para a solução de conflitos entre princípios, isto é, um conflito entre normas que, ao contrário do conflito entre regras, é resolvido não pela revogação ou redução teleológica de uma das normas conflitantes nem pela explicitação de distinto campo de aplicação entre as normas, mas antes e tão-somente pela ponderação do peso relativo de cada uma das normas em tese aplicáveis e aptas a fundamentar decisões em sentidos opostos. Nessa última hipótese, aplica-se o princípio da proporcionalidade para estabelecer ponderações entre distintos bens constitucionais.



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

Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. (...)

Registre-se, por oportuno, que o princípio da proporcionalidade aplica-se a todas as espécies de atos dos poderes públicos, de modo que vincula o legislador, a administração e o judiciário, tal como lembra Canotilho (Direito Constitucional e Teoria da constituição, Coimbra, Almedina, 2ª ed., p. 264). (...)

Diante de tais circunstâncias, cumpre indagar se a medida extrema da intervenção atende, no caso, as três máximas parciais da proporcionalidade.

É duvidosa, de imediato, a adequação da medida de intervenção. O eventual interventor, evidentemente, estará sujeito àquelas mesmas limitações factuais e normativas a que está sujeita a Administração Pública do Estado. Poderá o interventor, em nome do cumprimento do art. 78 do ADCT, ignorar as demais obrigações constitucionais do Estado? Evidente que não. Por outro lado, é inegável que as disponibilidades financeiras do regime de intervenção não serão muito diferentes das condições atuais.

Enfim, resta evidente que a intervenção, no caso, sequer consegue ultrapassar o exame de adequação, o que bastaria para demonstrar sua ausência de proporcionalidade.

Também é duvidoso que o regime de intervenção seja necessário, sob o pressuposto de ausência de outro meio menos gravoso e igualmente eficaz. Manter a condução da Administração estadual sob o comando de um Governador democraticamente eleito, com a ressalva de que esteja o mesmo acucando com boa-fé e com o inequívoco propósito de superar o quadro de inadimplência, é inegavelmente medida menos gravosa que a ruptura na condução administrativa do Estado. Pode-se presumir, ademais, que preservar a chefia do Estado será igualmente eficaz à eventual administração por um interventor, ou, ao menos, não se poderia afirmar, com segurança, que a administração de um interventor, sujeito às inúmeras condicionantes já apontadas, será mais eficaz que a atuação do Governador do Estado.



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

A intervenção não atende, por fim, ao requisito da proporcionalidade em sentido estrito. Nesse plano, é necessário aferir a existência de proporção entre o objetivo perseguido, qual seja o adimplemento de obrigações de natureza alimentícia, e o ônus imposto ao atingido que, no caso, não é apenas o Estado, mas também a própria sociedade. Não se contesta, por certo, a especial relevância conferida pelo constituinte aos créditos de natureza alimentícia. Todavia, é inegável que há inúmeros outros bens jurídicos de base constitucional que estariam sacrificados na hipótese de uma intervenção pautada por um objetivo de aplicação literal e irrestrita das normas que determinam o pagamento imediato daqueles créditos. (...)

Isso porque, conquanto seja a restrição hábil a garantir a manutenção do serviço público, preenchendo o requisito **adequação**, não se consubstancia em medida **necessária**, porquanto é possível a adoção, pela via legislativa, de regramento que permita o comparecimento dos servidores públicos estaduais a atividades sindicais sem causar impacto exacerbado no desempenho das funções públicas, tais como o estabelecimento de percentual mínimo de servidores públicos em exercício nas datas em que ocorrerem eventos de natureza sindical ou mesmo a discricionária vedação casuística conforme a natureza, frequência e momento dos atos sindicais.

É de ser ressaltado que a hipótese de exceção ao dever de assiduidade do servidor público, prevista no artigo 64, XVI, da LCE n.º 10.098/94, deve ser interpretada igualmente em conformidade com princípios constitucionais e preceitos legais reitores da administração pública, com a finalidade precípua de se evitar abusos. Faz-se sempre imperativo o ato de se observar os



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

princípios da finalidade pública, da razoabilidade, do interesse público e da eficiência. Assim, o gozo do direito em apreço está a exigir o juízo de conformação aos citados princípios, cuja afirmação ou não será extraída à luz da análise da realidade concreta dos fatos. Em tudo pertinente à hipótese, traz-se à colação julgado do egrégio Superior Tribunal de Justiça, que, apreciando situação a envolver a representação sindical do Poder Judiciário Estadual de Santa Catarina, assim se pronunciou:

MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO ORDINÁRIO. SINDICATO. FALTA AO TRABALHO. DIREITO DE REALIZAR ASSEMBLÉIA GERAL SEM QUALQUER RESTRIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Se é certo que o direito de livre associação sindical está assegurado expressamente na Constituição Federal, conforme previsto em seu artigo 8º, e que não é dado às autoridades públicas intervir de modo a entravar o seu exercício, também o é que não se mostra razoável aceitar a prática irrestrita e descompromissada desse direito.

2. Num País em que a Justiça é tida como morosa, onde todos reclamam da morosidade do Judiciário, num País em que há norma constitucional estabelecendo a razoável duração do processo, não se pode, definitivamente, em respeito aos jurisdicionados e aos contribuintes, liberar funcionário para participar de reunião sindical durante o horário de expediente.

3. Recurso ordinário improvido.

(RMS 19.703/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, Rel. p/ Acórdão Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/03/2006, DJ 06/08/2007, p. 470).- (Grifou-se).

Ainda que não se adote o posicionamento extremo consagrado no julgado em comento, necessário que o gozo do referido direito encontre medida no critério reitor da razoabilidade,



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

cabendo ao administrador aferir criteriosamente a causa que justifique o afastamento, prevenindo o abuso do direito.

De resto, a disposição não ultrapassa o crivo da **proporcionalidade em sentido estrito**, pois não há justa medida entre o fim pretendido (continuidade do serviço público) e ônus imposto (esvaziamento do exercício da liberdade sindical).

Importante observar que, apesar de ainda não ter sido apreciada a constitucionalidade de norma com o específico conteúdo da ora impugnada, é ampla a jurisprudência do Tribunal de Justiça no sentido da inconstitucionalidade de atos normativos que restrinjam em demasia o exercício do direito à liberdade sindical de servidores públicos, em sua concepção ampla:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. REJEITADA. EXPRESSÃO “EXCLUSIVAMENTE” NOS ARTS. 1º, CAPUT, E 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ESTADUAL Nº 9.073/1990, E ART. 2º DO DECRETO ESTADUAL Nº 53.863/2017. LICENÇA REMUNERADA PARA EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA EM ENTIDADE QUE CONGREGUE EXCLUSIVAMENTE AGENTES PÚBLICOS ESTADUAIS. LIMITAÇÃO DA LIBERDADE SINDICAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA EM PARTE. 1. O SINTERGS é entidade sindical de âmbito estadual e demonstra a inegável correlação entre o objeto do pedido e os seus objetivos institucionais, a traduzir a presença de pertinência temática. Portanto, é legitimado ativo para a ação direta, nos termos do art. 95, §1º, VII, da CE/89. Rejeitada preliminar de ilegitimidade ativa. 2. O termo “exclusivamente”, constante do art. 1º, caput, e art. 2º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 9.073/1990, impõe condição demasiadamente restritiva para que o agente público possa assumir o ônus da representação sindical: a entidade deve congrega apenas servidores e empregados públicos estaduais. 3. Visto que a norma constitucional do art.



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

27, II, da Carta Farroupilha assegura a dispensa também para mandatos sindicais e associativos em entidades nacionais de servidores públicos, a limitação introduzida pelo legislador ordinário torna virtualmente impossível a participação de representação local em entidades nacionais, justamente porque estas, em sua maioria ou totalidade, congregam servidores e empregados públicos e privados de outros entes federativos, não apenas estaduais. 4. A expressão exclusivamente, constante dos dispositivos impugnados introduzidos pela Lei Estadual nº 15.042/2017, traduz, a um só tempo, uma restrição ausente na norma constitucional estadual que buscou regulamentar, e também verdadeira interferência na composição e funcionamento das entidades sindicais, pois, de forma indireta, tolheu a participação remunerada, sob licença, dos agentes públicos do Estado do RGS na direção dessas organizações que não congreguem apenas servidores estaduais. 5. No art. 2º do Decreto Estadual nº 53.863/2017, o termo “exclusivamente” delimita quem são considerados associados ou filiados em relação às entidades sindicais, mas o rol grafado logo após é deveras abrangente e não apresenta adjetivos limitantes, o que afasta a alegação de inconstitucionalidade. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082131509, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 21-01-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 5.231, DE 26 DE JANEIRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. LICENÇA AO SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EFETIVO PARA DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. DIREITO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E FEDERAL. OFENSA AOS ARTIGOS 8º E 27, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 5º, XVII, 8º E 37, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA. A *Lei Municipal Complementar* analisada, ao impor a duração do mandato, *restringe a liberdade de associação profissional ou sindical, direito do servidor previsto constitucionalmente, devendo, portanto, ser proclamada a inconstitucionalidade da expressão "e por 1 (uma) única vez"* contida §2º do artigo 146 da Lei



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

Complementar Municipal nº 5.231/2011. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074050220, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 11-12-2017)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 002/2017 DO MUNICÍPIO DE ROQUE GONZÁLES. LICENÇA AO SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EFETIVO PARA DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. DIREITO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E FEDERAL (AFRONTA AOS ARTS. 8º E 27, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTS. 5º, INX. XVII, 8º E 37, INC. VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. 1. Não cabe neste julgamento averiguação acerca da alegação de eventual afronta ao Regimento Interno da Câmara Municipal e à Lei Orgânica do Município na tramitação do projeto de lei complementar, pois é assunto que refoge ao escopo de ação direta de inconstitucionalidade, cujo tema é a ofensa ao texto constitucional Estadual e Federal. 2. **A Lei Municipal Complementar inquinada, ao revogar artigos da Lei Municipal nº 1620/2003 (Regime Jurídico Único), os quais concediam licença a servidor ocupante de cargo efetivo para desempenho de mandato classista, restringe e veta a liberdade de associação profissional ou sindical, trazendo restrição absoluta ao exercício do mandato classista ao revogar de anterior lei municipal a possibilidade de concessão de licença a servidor, licença esta expressamente prevista na Constituição Estadual em consonância com cláusulas pétreas da Constituição Federal. É flagrante a inconstitucionalidade da Lei Complementar, que se declara neste julgamento. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70072852940, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 07-08-2017)***

Logo, evidenciada está a inconstitucionalidade do dispositivo, no ponto impugnado, devendo ser suprimida a expressão



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

o inciso XVI do art. 64, inserta no inciso I do artigo 9º da Lei Complementar Estadual n.º 15.450/2020.

3.2. A entidade proponente alega que a incidência imediata do inciso XXIV do artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 15.450/2020- que minorou substancialmente a Gratificação de Permanência dos servidores que optarem/optaram por permanecer em exercício, a despeito de já terem completado os requisitos para aposentadoria-, em relação as renovações da vantagem funcional que estão vigentes, enseja violação ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

A controvérsia posta, como se vê, gira a respeito da possibilidade de redução de gratificação de permanência concedida aos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul, que já estejam usufruindo a vantagem funcional, à luz do princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

O preceito constitucional telado está expressamente previsto no artigo 29, inciso II, da Constituição Estadual, e no artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 29. São direitos dos servidores públicos civis do Estado, além de outros previstos na Constituição Federal, nesta Constituição e nas leis:

(...)

II – irredutibilidade de vencimentos ou salários.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade,



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

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Avançando no exame do tema, a Constituição Federal, em seus artigos 37 a 39, contém disposições que, numa hermenêutica integrativa, autorizam concluir que há um sistema remuneratório para os ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional; para os membros de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; para os detentores de mandatos eletivos e para os demais agentes públicos, inclusive empregados das entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado.

Segundo Hely Lopes Meirelles⁴:

O sistema remuneratório ou a remuneração em sentido amplo da Administração direta e indireta para os servidores da ativa compreende as seguintes modalidades: a) subsídio, constituído de parcela única e pertinente, como regra geral, aos agentes políticos; b) remuneração, dividida em (b1) vencimentos, que corresponde ao vencimento (no singular, como está claro no art. 39, § 1º, da CF, quando fala em “fixação dos padrões de vencimento”) e às vantagens pessoais (que, como diz o mesmo art. 39, § 1º, são os demais componentes do sistema remuneratório do servidor público titular do cargo público na Administração direta, autárquica ou fundacional), e em (b2) salário, pago aos empregados públicos da Administração direta e indireta regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, titulares de empregos públicos, e não de cargos públicos.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 477/8.



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

A remuneração dos servidores públicos detentores de cargo público, portanto, recebe a denominação de vencimentos - compostos do vencimento, acrescido das vantagens pessoais - valores estes que só podem ser fixados ou alterados por lei específica, na forma do artigo 37, inciso X⁵, da Constituição da República e artigo 33, § 1^{o6}, da Constituição Estadual, podendo o Estado, a qualquer tempo, alterar as condições de trabalho e o pagamento do servidor, visando às conveniências da administração e atento às suas possibilidades, desde que o faça mediante a edição de lei específica e observados os preceitos constitucionais, dentre eles o da irredutibilidade de vencimentos, insculpido no artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal.

Destarte, em consonância com o parâmetro constitucional antes descrito, o servidor público será remunerado por vencimento, ao qual poderão ser agregadas vantagens pecuniárias, a título definitivo ou precário, seja em razão do tempo de serviço ou do desempenho de funções especiais, quando assumem a forma de

⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

⁶ Art. 33 - Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

§ 1º - **A remuneração dos servidores públicos do Estado e os subsídios dos membros de qualquer dos Poderes, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, dos Procuradores, dos Defensores Públicos, dos detentores de mandato eletivo e dos Secretários de Estado, estabelecidos conforme o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, sendo assegurada através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices.



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

adicionais, seja em razão de condições anormais de prestação do serviço ou de condições pessoais do servidor, hipóteses em que configuram as gratificações.

Quanto a estas últimas, Meirelles⁷ assevera que:

*São vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei específica (gratificações especiais). As **gratificações** – de serviço ou pessoais – **não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção.***

O ilustre jurista, pontua, ainda, que⁸:

*Vantagens irretiráveis do servidor só são as que já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função (pro labore facto) ou pelo transcurso do tempo de serviço (ex facto temporis); **nunca, porém**, as que dependem de um trabalho a ser feito (pro labore faciendo), ou de um serviço a ser prestado em determinadas condições (ex facto officii), ou em razão da anormalidade do serviço (propter laborem), ou, finalmente, **em razão de condições individuais do servidor (propter personam).***

Nessa linha, a gratificação de permanência, por ser concedida em razão de condições pessoais de determinado segmento de servidores público, dado seu caráter precário, se sujeita ao filtro do juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, que pode

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 495.

⁸ *Ibid.*, p. 483.



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

redimensioná-la para mais ou para menos e, até mesmo, extingui-la, adequando-a às circunstâncias fáticas, de natureza econômica, social e jurídica, em dado momento, sem ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Há sólida jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul acerca da natureza da vantagem funcional sob análise:

(...). 1. A **gratificação de permanência prevista no artigo 114 da LC-RS nº 10.098/94, com redação dada pela LC-RS nº 13.925/12, submete-se ao juízo de conveniência e oportunidade da administração, por se caracterizar como vantagem de cunho transitório e precário**, razão pela qual a sua suspensão foi correta, na medida em, transcorridos o prazo de 2 (dois anos), a servidora não requereu a sua renovação, situação que não gera ofensa a direito adquirido. (Apelação Cível, Nº 70084108406, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 07-05-2020)

*(...)*A **gratificação de permanência prevista no art. 114 da Lei Complementar nº 10.098/94, expressamente atrela a possibilidade da sua concessão ao juízo de conveniência e oportunidade para o serviço público estadual(...)**(Apelação Cível, Nº 70066269861, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 19-09-2018).

(...) A **concessão da gratificação de permanência em serviço não é automática, pois se insere no poder discricionário da Administração Pública, dependendo, portanto, de critérios de conveniência e oportunidade, de modo que não há falar em direito subjetivo do servidor apenas por haver preenchido os requisitos para a aposentadoria voluntária. APELAÇÃO IMPROVIDA.**(Apelação Cível, Nº 70066004920, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 16-03-2016)



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

O Supremo Tribunal Federal, aliás, tem reiterada jurisprudência no sentido de que a exoneração de servidores detentores de vantagens funcionais sujeitas ao juízo discricionário do Administrador- medida, por evidente, mais radical do que a minoração do valor-, não atenta contra o direito constitucional à irredutibilidade dos vencimentos:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Função comissionada. Exoneração. Possibilidade. Discricionariedade da Administração Pública. Precedentes. 1. As funções comissionadas possuem natureza transitória e precária, não importando em afronta ao princípio da irredutibilidade de vencimentos a exoneração de servidores dessas funções. 2. Agravo regimental não provido. 3. Majoração da verba honorária em valor equivalente a 10% (dez por cento) do total daquela já fixada (art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC), observada a eventual concessão do benefício da gratuidade da justiça. (RE 915970 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 07/04/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 04-05-2017 PUBLIC 05-05-2017)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. FUNÇÃO COMISSIONADA E CARGO EM COMISSÃO. NATUREZA TRANSITÓRIA E PRECÁRIA. EXONERAÇÃO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. NÃO OCORRÊNCIA. CARGO EM COMISSÃO. POSSIBILIDADE DE EXONERAÇÃO AD NUTUM. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – As funções comissionadas, assim como os cargos em comissão, possuem natureza transitória e precária, não importando em afronta ao princípio da irredutibilidade de vencimentos a exoneração de servidores dessas funções. II – É possível a exoneração ad nutum, a qualquer tempo, de titular de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, da Constituição Federal). III – Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §



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

4º, do CPC. (RE 1097926 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 29/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 06-12-2019 PUBLIC 09-12-2019)

Forçoso, pois, concluir que a lei vergastada não desbordou do sistema remuneratório dos servidores públicos estabelecido pelas Cartas Constitucionais.

Há precedentes do Tribunal de Justiça adotando posição que corrobora os argumentos deduzidos:

(...) é assegurado à Administração Pública, ao promulgar lei, criar, reduzir ou até mesmo extinguir vantagens, pois inexistente, para o servidor público, direito adquirido a regime jurídico, embora seja constitucionalmente assegurada a irredutibilidade de vencimentos (...).(TJ-RS - ADI: 70073459141 RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Data de Julgamento: 11/12/2017, **Tribunal Pleno**, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 18/12/2017)

(...) O entendimento desta Câmara é de que a redução de vantagem, de natureza transitória, não fere o princípio da irredutibilidade de vencimentos. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70055536148, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alex Gonzalez Custodio, Julgado em 22/02/2017)

De outro norte, consabidamente, inexistente direito adquirido a regime jurídico vigente ao tempo da nomeação ou da concessão de benefício funcional.

Regime jurídico, na preleção de Hely Lopes Meirelles:

Consustancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em comissão, as nomeações para funções de



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

*confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria*⁹.

Já o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.66-1/RS¹⁰, assim definiu a locução “regime jurídico”:

*Não se pode perder de perspectiva, neste ponto – e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional **regime jurídico dos servidores públicos** –, que esta expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, **compreende** todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, **gratificações**, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.*

⁹ *Direito Administrativo Brasileiro*, 33ª ed. Malheiros Editores, 2007, p. 416.

¹⁰ Relator Ministro Celso de Mello, julgada em 03-09-1992.



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

De tal sorte, em se tratando de relação estatutária, de caráter institucional, podem ser modificados, para o futuro, os direitos e vantagens funcionais.

Nesse passo, cumpre trazer a lume, mais uma vez, a doutrina de Hely Lopes Meireles¹¹:

Desde que o Estado não firma contrato com seus servidores mas para eles estabelece unilateralmente um regime de trabalho e de retribuição por via estatutária, lícito lhe é, a todo o tempo, alterar as condições de serviço e de pagamento, uma vez que o faça por lei, sem discriminações pessoais, visando a conveniência da Administração.

No mesmo sentido, vale mencionar a lição de Gilmar Ferreira Mendes¹²:

(...)o princípio constitucional do direito adquirido não se mostra apto a proteger posições jurídicas contra eventuais mudanças dos institutos jurídicos ou dos próprios estatutos jurídicos previamente fixados.

Essa posição encontra amparo, também, na doutrina de Tércio Sampaio Ferraz Júnior¹³:

Quando se entende que não há direito adquirido a regime jurídico, alude-se à circunstância de que o que dá causa imediata e exclusiva à existência de direito subjetivo é justamente o regime, regime esse que pode ser modificado. Direito subjetivo há. Não há direito adquirido. Pois, a rigor,

¹¹ *Direito Administrativo Brasileiro*, 19ª ed., Malheiros, 1994, p. 399.

¹² CANOTILHO, J.J. Gomes *et al.* [Livro Digital] *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

¹³ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Direito Adquirido na Constituição e suas Repercussões nos Direitos Individuais do Trabalhador*. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêuticos e Teoria do Direito. São Leopoldo, v.11, n. 3 (2019). Disponível em: <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2019.113.06>. Acesso em: 13.06.2020.



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

como não há autonomia na constituição do direito subjetivo (LINDB: “direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo ou condição preestabelecida, inalterável ao arbítrio de outrem”), mas heteronomia, alterado o regime, altera-se o direito.

O Superior Tribunal de Justiça, em idêntico toar, já afirmou a possibilidade do afastamento de vantagens inerentes à função gratificada:

(...) 2. A jurisprudência assentou o entendimento de que não cabe a invocação de direito adquirido contra regime jurídico, de modo que, alterado o estatuto do magistério público do Estado do Espírito Santo, o Recorrente não pode se insurgir contra o suprimento de gratificação pelo exercício de função. 3. Recurso desprovido.

(STJ - RMS: 12761 ES 2000/0142775-0, Relator: Ministro PAULO MEDINA, Data de Julgamento: 31/05/2005, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: --> DJ 01/08/2005 p. 552)

No mesmo diapasão, a linha de intelecção sufragada pelo Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. 1. GRATIFICAÇÃO DE MOTORISTA. EXTENSÃO A INATIVOS. ANÁLISE DE NORMAS LOCAIS. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. 2. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO E A FÓRMULA DE COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO. PRECEDENTES. 3. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (ARE 741299 AgR/PE, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 25/06/2013, Órgão Julgador: Segunda Turma)

Tal posição permanece hígida:



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

(...) Com efeito, após reconhecida a repercussão geral da matéria no RE 563.965-RG, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, a Corte, reafirmando a jurisprudência deste Tribunal, fixou que não há direito adquirido à forma de cálculo da remuneração, em face da inexistência de direito adquirido a regime jurídico (...) (STF - AgR RE: 1261912 RS - RIO GRANDE DO SUL 0386297-97.2018.8.21.7000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 29/05/2020, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-148 15-06-2020).

Nesse contexto, não há inconstitucionalidade a ser sanada pela diminuição, através de lei, do valor da gratificação denominada Gratificação de Permanência, sendo possível a sua aplicação imediata, inclusive para das vantagens que já existentes.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** no sentido de que seja julgada parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, para o efeito de: *a)* suprimir-se a expressão *o inciso XVI do art. 64*, inserta no inciso I do artigo 9º da Lei Complementar Estadual n.º 15.450/2020, *b)* reconhecer-se a constitucionalidade da imediata incidência do inciso XXIV do artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 15.450/2020.

Porto Alegre, 08 de julho de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)