



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

PROCESSO N.º 770085172187 – TRIBUNAL PLENO
CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE RIO GRANDE
REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
RIO GRANDE
INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO
RELATOR: DESEMBARGADOR EDUARDO UHLEIN

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Rio Grande. Lei n.º 8.585, de 13 de novembro de 2020. Norma, originária de proposição legislativa parlamentar, que assegura a ‘continuidade da contagem de tempo de serviço do cargo anterior, para todos os fins, inclusive para fins de incidência da aplicação da tabela de progressão horizontal a que se refere o Art. 93 desta Lei, bem como o percebimento no novo cargo ou emprego público, de todas as vantagens pessoais já incorporadas, conquistadas no exercício do cargo ou emprego anterior’. Matéria afeita ao regime jurídico de servidores públicos. Vício de iniciativa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “b”, e 82, inciso VII, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 8º, “caput”,



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

todos da Constituição Estadual. Precedentes judiciais.
PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Rio Grande**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 8.585, de 13 de novembro de 2020, daquela Comuna, por ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 61 e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, bem como aos artigos 2º, 29, 37, inciso XIII, 63 e 169, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

Alega o proponente, na inicial, que a lei impugnada padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, porquanto versa sobre atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública, matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal. Sustenta que o ato normativo questionado concede vantagem a servidores públicos sem autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e previsão no orçamento anual, incorrendo, também por esse motivo, em inconstitucionalidade. Assevera, outrossim, que a norma vergastada contrasta com as diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), porquanto acarreta aumento de despesas com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final mandato do titular do Poder Executivo. Postula, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos da lei municipal impugnada e, ao final, a procedência da ação, com a retirada do



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

aludido ato normativo do ordenamento jurídico (fls. 04-25 e documentos das fls. 26-29).

A medida liminar foi deferida (fls. 35-41).

O Procurador-Geral do Estado, citado, defendeu a manutenção da lei impugnada, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de sua constitucionalidade (fls. 58-59).

A Câmara Municipal de Vereadores de Rio Grande, notificada, rechaçou a tese defendida na exordial, alegando que a norma impugnada foi elaborada em consonância com as diretrizes regimentais e constitucionais, em harmonia com o princípio da razoabilidade e com amparo no artigo 30, incisos I e II, da Carta Magna de 1988. Requereu a improcedência da ação (fls. 64-67 e documento das fls. 69-71).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. O proponente volve-se contra a Lei n.º 8.585, de 13 de novembro de 2020, de Rio Grande, que possui o seguinte teor:

LEI N° 8.585, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2020

ALTERA A REDAÇÃO DO § 2º DO ART. 9º DA LEI N° 5.819/03 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Ver. Ivair Pereira Souza-Vavá, Presidente da Câmara Municipal do Rio Grande, considerando ter sido aprovado pela Câmara e sancionado tacitamente pelo Prefeito, FAZ SABER que esta decreta e promulga a seguinte Lei:



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

Art. 1º Fica alterada a redação do Parágrafo 2º no Artigo 9º da Lei nº 5.819/2003, o qual passa a vigor com a seguinte redação:

"§ 2º Aos servidores que forem nomeados por concurso público no âmbito do Município, fica assegurada a continuidade da contagem de tempo de serviço do cargo anterior, para todos os fins, inclusive para fins de incidência da aplicação da tabela de progressão horizontal a que se refere o Art. 93 desta Lei, bem como o percebimento no novo cargo ou emprego público, de todas as vantagens pessoais já incorporadas, conquistadas no exercício do cargo ou emprego anterior. (NR)"

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

*Câmara Municipal do Rio Grande, 13 de novembro de 2020.
Ver. Ivair Pereira Souza-Vavá*

Presidente da Câmara Municipal do Rio Grande

3. Analisado o conteúdo da lei municipal impugnada, verifica-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Rio Grande, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Senhores Edis, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria que dispõe sobre: (a) incorporação de gratificações à remuneração dos servidores públicos municipais; e (b) cômputo de tempo de serviço público para todos os fins.

Inegável, dessa forma, que a norma versa sobre o *regime jurídico dos servidores públicos*, como esclarece Hely Lopes Meirelles¹:

O regime jurídico único dos servidores civis consubstancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42 ed., atual. até a Emenda Constitucional n.º 90, de 15.9.2015. São Paulo. Malheiros. 2016. p. 520.



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

investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em comissão, as nomeações para as funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria.

Neste contexto, fica claro que não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, pois, conforme expressamente disposto nos artigos 60, inciso II, alínea “b”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, assim como sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Constituição Estadual:

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

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

(...).

II - disponham sobre:

(...).

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

(...).

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:



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

(...).

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

(...).

Trata-se, assim, de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores deflagrar, por conta própria, projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de eivar de inconstitucionalidade a norma daí decorrente.

Este é, mais uma vez, o entendimento de Hely Lopes Meirelles²:

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

Portanto, manifesta a inconstitucionalidade da lei municipal impugnada, que dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema cuja abordagem legislativa depende, como se viu, da iniciativa do Prefeito Municipal.

Necessário ressaltar, ainda, que o dispositivo objurgado implica violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.



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

Constituição Estadual³. Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do referido preceito.

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

Há ampla jurisprudência desse egrégio Tribunal de Justiça nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 4.882/2019. REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PROJETO DE ORIGEM PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. *Caso em que a lei municipal, de iniciativa parlamentar, ao promover a redução da carga horária de diversos cargos do Executivo Municipal, assim como a alteração do padrão de vencimento especificamente do cargo de motorista, invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor a respeito do regime jurídico e da remuneração de seus servidores, resultando em afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual.* **AÇÃO**

³ Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083133546, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 30-04-2020).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ANTA GORDA. LICENÇA-PRÊMIO. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. REGIME JURÍDICO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL NÃO TEM STATUS CONSTITUCIONAL. 1. Preliminar de vício na representação processual que resta prejudicada em face de novo instrumento procuratório acostado aos autos pela atual Prefeita do Município de Anta Gorda. 2. As leis que tratam de servidores públicos e o respectivo regime jurídico são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, conforme o disposto no art. 60, inciso II, alínea b, da Constituição Estadual, e no art. 61, § 1º, inciso II, alínea c, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por simetria (art. 8º, caput, da CE/89). 3. O art. 67 da Lei Orgânica do Município de Anta Gorda, na parte em que assegura a licença-prêmio por decênio aos servidores municipais, é formalmente inconstitucional por vício de iniciativa. Há igualmente afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, esculpido no artigo 10 da Constituição Estadual. 4. Compreensão estabelecida pelo STF, com repercussão geral, no RE nº 590.829, no sentido de que Lei Orgânica Municipal não pode normatizar direitos de servidores, em razão de afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Lei Orgânica não se confunde com uma Constituição, à dessemelhança das Constituições Estaduais, e deve ser redigida nos limites e de acordo com os princípios e balizas estabelecidos na Constituição Federal (art. 29 da CF). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082621038, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 30-04-2020).*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NOVO BARREIRO.



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

CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO A OUTRAS ESFERAS DA FEDERAÇÃO PARA FINS DE GRATIFICAÇÕES E ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. *É inconstitucional dispositivo previsto na Lei Orgânica do Município de Novo Barreiro, que permite o cômputo integral do tempo de serviço público em outras esferas para fins de adicionais por tempo de serviço e aposentadoria, por se tratar de matéria que diz respeito a regime jurídico dos servidores públicos. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Precedentes deste Órgão Especial. Eficácia ex nunc reconhecida, em conformidade com o disposto no art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080784093, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 02-09-2019).

Logo, impositivo o acolhimento do pedido deduzido na peça vestibular.

4. Pelo exposto, opina-se pela procedência da ação, nos termos acima alinhados.

Porto Alegre, 03 de setembro de 2021.

ANGELA SALTON ROTUNNO,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)