



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

**PROCESSO Nº 5001572-85.2026.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES DO SISTEMA
PENAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQUERIDOS: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO
SCHREINER PESTANA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025, que ‘dispõe sobre o Estatuto da Polícia Penal do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências’.* Alegação de inconstitucionalidades formais e materiais. **1. Preliminares. 1.1. Inadequação da via eleita.** Alegação de vício formal por cerceamento de participação sindical. Matéria que se confunde com o exame de fundo da lide. **1.2. Ilegitimidade ativa por ausência de pertinência temática.** Acolhimento. Entidade sindical representativa dos servidores do sistema penal que carece de legitimidade para impugnar norma (art. 59) atinente a



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

*gratificações de comando de corporações estranhas à sua base (Brigada Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Instituto Geral de Perícias - IGP). Extinção do feito sem resolução de mérito, no ponto. 2. Mérito. 2.1. Inconstitucionalidade formal. Inocorrência. Processo legislativo deflagrado no estrito exercício da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A diretriz constitucional de participação sindical (art. 27, I, "a", da CE) consubstancia vetor de gestão democrática, não se traduzindo em condição de procedibilidade legislativa ou poder de veto da entidade de classe. 2.2. Inconstitucionalidade material. Inexistência. Presunção de constitucionalidade das leis. Ausência de direito adquirido a regime jurídico. Inocorrência de violação ao princípio da proibição do retrocesso social. Reestruturação e delimitação das atribuições da carreira que refletem a necessária adequação da instituição à sua envergadura de órgão de segurança pública (art. 144, inciso VI e § 5º-A, da Constituição Federal). Legítima margem de conformação do legislador. Adoção dos vetores de hierarquia e disciplina, exigência de dedicação exclusiva, tipificação de infrações disciplinares e regras de lotação e jornada de plantão que consolidam escolhas administrativas razoáveis, proporcionais e compatíveis com a complexidade da atividade penitenciária. **PARECER PELO ACOLHIMENTO DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA PARCIAL E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS SERVIDORES DO SISTEMA PENAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDPPEN** objetivando o reconhecimento de diversas inconstitucionalidades a que estaria acoimada a Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025, a qual *‘dispõe sobre o Estatuto da Polícia Penal do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências’*. São indicados como parâmetros os artigos 1º, incisos II, III e V, 2º, 5º, incisos II, III, IV, IX, X, XXXV, XXXVII, XXXIX, XLV, XLVII, alínea “b”, XLIX e LV, 8º, inciso III, 37, *caput* e inciso XV, e 39, § 3º, todos da Constituição Federal, bem como os artigos 1º, 27, inciso I, alínea “a”, 95, § 1º, VII, e 136-A todos da Constituição Estadual.

A entidade proponente defendeu, em caráter prefacial, a sua legitimidade ativa para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade e a pertinência temática, dada a representatividade da categoria diretamente afetada pela lei. No mérito, alegou, em suma, que o processo legislativo que culminou na Lei Complementar nº 16.449/2025 violou o princípio democrático e a garantia constitucional de participação do sindicato nas decisões da categoria, ao alijar a entidade da efetiva elaboração do texto. Arrazou que a nova legislação padece de inconstitucionalidade material por afrontar o princípio da proibição do retrocesso social, ao suprimir históricos direitos dos servidores penitenciários. Referiu, ainda, que a lei carrega inconstitucionalidades pontuais, tais como a



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

imposição do regime de “hierarquia e disciplina” sem prévio amparo constitucional; a fixação de dedicação exclusiva que afeta a irredutibilidade de vencimentos; a criação de um rol desproporcional de condutas punitivas que caracterizam censura e violam a intimidade do servidor; a supressão do limite de 24 horas para os plantões, tornando-os ilimitados; bem como a ocorrência de contrabando legislativo no art. 59, ao conceder gratificações a corporações militares e civis absolutamente estranhas à Polícia Penal. Por isso, defendeu que, subsidiariamente à inconstitucionalidade total da lei (exceto art. 55 e Anexo IV), seja declarada a inconstitucionalidade de dispositivos específicos, bem como a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 28, § 7º, de forma que se exclua a incidência do regime de dedicação exclusiva *aos servidores da Polícia Penal cuja investidura nos respectivos cargos tenha ocorrido antes de 24 de dezembro de 2025*. Referiu, como alternativa, a possibilidade de se conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 46, de forma que o Tribunal declare que a lotação de novos servidores deve ser precedida da oferta de remoção aos servidores mais antigos. Deduziu os seguintes pedidos:

(...)

b) seja DEFERIDA A MEDIDA CAUTELAR, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/99 e do art. 262, caput, do RITJRS, para que:

b.1) sejam suspensos todos os dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025, com exceção do art. 55 e do ANEXO IV da mesma lei;



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

b.2) subsidiaria e pontualmente, sejam suspensos os seguintes dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025: Art. 37, §§ 1º a 3º; Art. 50 ou Art. 37, § 1º, XII, XVI, XX, XXIII, XXIV e XXVII e XXXIII. Art. 37, § 2º, XIII e Art. 37, § 3º, VI. Art. 50.

b.3) até a decisão definitiva, seja excluída da incidência do art. 28, § 7º, da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025, os servidores da Polícia Penal cuja investidura nos respectivos cargos tenha ocorrido antes de 24 de dezembro de 2025;

b.4) até a decisão definitiva, seja considerado constitucional o art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025 somente se for dada interpretação conforme a constituição no sentido de que, antes da lotações decorrentes de investidura originária, sejam oportunizadas as mesmas vagas aos servidores mais antigos na carreira;

b.5) até decisão definitiva, sejam suspensas as Gratificações de Comando previstas no art. 59, I, da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025, que não sejam relativas a cargos na Polícia Penal.

(...)

f) seja, ao final, julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos da fundamentação, de forma a tornar definitiva a medida cautelar e ser declaradas as inconstitucionalidades, nos seguintes termos:

f.1) seja declarada a inconstitucionalidade de todos os dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025, com exceção do art. 55 e do ANEXO IV da mesma lei;

f.2) subsidiaria e pontualmente, seja declarada a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025:

Art. 37, §§ 1º a 3º e Art. 50

ou

Art. 37, § 1º XII, XVI, XX, XXIII, XXIV e XXVII e XXXIII.

Art. 37, § 2º, XIII e Art. 37, § 3º, VI. Art. 50.

f.3) seja declarada a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, para ser excluída da incidência do art. 28, § 7º, da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025, os servidores da Polícia Penal cuja investidura nos respectivos cargos tenha ocorrido antes de 24 de dezembro de 2025;

f.4) seja dada a interpretação conforme a constituição no sentido de ser considerado constitucional o art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025 somente se antes da lotações decorrentes de investidura originária, forem oportunizadas as mesmas vagas aos servidores mais antigos da carreira;



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

g) seja, ao final, julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos da fundamentação, para que seja, em definitivo, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 59, I, da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025, no que diz respeito às Gratificações de Comando de cargos que não integram a Polícia Penal do Estado do Rio Grande do Sul.

Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1.

O pedido liminar foi indeferido (Evento 6). Contra esta decisão, a entidade proponente opôs embargos de declaração (Evento 16), que resultaram desacolhidos (Evento 22). Irresignada com as decisões, a proponente interpôs recurso de agravo interno (Evento 27). A Mesa da Assembleia Legislativa (Evento 34), bem como o Governador do Estado e o Procurador-Geral do Estado (Evento 38) contrarrazoaram.

A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, notificada, prestou informações. Inicialmente, historiou a regular tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 465/2025, aprovado pelo Plenário após requerimento de preferência. Afastou a tese de inconstitucionalidade formal, asseverando que a garantia de participação sindical (art. 27, I, “a”, da CE) não possui natureza de condição de procedibilidade legislativa, não conferindo poder de veto à entidade de classe, além de ressaltar que o controle abstrato de constitucionalidade não alcança a fase pré-legislativa de elaboração de minutas no âmbito do Poder Executivo. No mérito, rechaçou a alegação de violação ao princípio da proibição do



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

retrocesso social, pontuando que os servidores atuam sob regime de sujeição especial e não possuem direito adquirido a regime jurídico. Destacou que a transformação unicamente do cargo de Agente Penitenciário em Policial Penal obedece à Constituição e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sendo vedada a transposição de cargos de apoio administrativo para funções estritas de segurança. Defendeu a adoção da hierarquia e disciplina como cláusulas organizacionais plenamente compatíveis com órgãos complexos de segurança pública de natureza civil. Sustentou a legitimidade da exigência de dedicação exclusiva para assegurar a prontidão exigida pela função prisional, bem como defendeu a constitucionalidade do rol de infrações disciplinares, argumentando que as normas se limitam a regular condutas funcionais sem configurar censura arbitrária ou *bis in idem*, contando com elementos suficientes para a tipificação no processo administrativo disciplinar. Aduziu a legalidade da regra de lotação e apontou que o regime de plantão não autoriza jornadas extenuantes, estando expressamente condicionado a escalas e intervalos mínimos de descanso. Por fim, refutou a ocorrência de contrabando legislativo (o chamado “jabuti”), explicando que a matéria do art. 59 não adveio de emenda parlamentar, mas sim do projeto original enviado pelo Executivo, possuindo afinidade temática por tratar de gratificações de comando no âmbito da segurança pública. Requereu a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Evento 33).



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

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual. Em sede preliminar, arguiu a inadequação da via eleita, porquanto as alegações de inconstitucionalidade formal baseadas em suposto cerceamento de participação sindical demandam o revolvimento de matéria fática e dilação probatória, inviáveis no controle abstrato, requerendo a extinção do feito sem resolução do mérito. Suscitou, ainda, a ilegitimidade ativa do proponente para impugnar o art. 59 da lei, por ausência de pertinência temática, já que a norma trata de gratificações de comando de corporações estranhas à sua base de representação (Brigada Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e IGP). No mérito, defendeu a regularidade do processo legislativo, asseverando que o art. 27, I, “a”, da Constituição Estadual não confere poder de veto às entidades de classe nem erige a anuência sindical a pressuposto de validade da lei, e que a afetação do regime de urgência consubstancia prerrogativa do Chefe do Executivo e matéria *interna corporis*. Rechaçou a alegação de retrocesso social, pontuando que o reenquadramento atendeu estritamente à regra do concurso público e à jurisprudência do STF, na medida em que apenas os antigos Agentes Penitenciários possuíam atribuições típicas de segurança compatíveis com o novo cargo de Policial Penal. Sustentou a plena higidez da submissão à hierarquia e disciplina, vetores inafastáveis de qualquer órgão de segurança pública, e defendeu a razoabilidade da imposição de dedicação exclusiva, necessária para garantir o foco institucional e



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

evitar cooptação, não havendo ofensa à irreducibilidade de vencimentos. Por fim, rechaçou a pecha de inconstitucionalidade do regime disciplinar, das regras de lotação e da jornada de trabalho, bem como negou a ocorrência de “contrabando legislativo”, pugnando, subsidiariamente, pela improcedência da ação (Evento 35).

O Governador do Estado ratificou as informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Estado (Evento 36).

É o breve relatório.

2. O Exmo. Procurador-Geral do Estado suscitou duas questões preliminares, a saber: **a)** inadequação da via eleita, sob o argumento de que a alegação de inconstitucionalidade formal por suposto cerceamento de participação sindical demandaria dilação probatória e revolvimento fático, procedimentos incabíveis no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade; e **b)** ilegitimidade ativa do proponente para impugnar o art. 59 da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025, por ausência de pertinência temática, visto que a norma dispõe sobre gratificações de comando de corporações diversas.

Examina-se, por partes.

2.1. A prefacial de inadequação da via eleita, em que pesem os plausíveis argumentos deduzidos pela Procuradoria-Geral



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

do Estado, confunde-se com o próprio mérito da demanda e, nesse recorte, será analisada.

Com efeito, a verificação acerca da exigibilidade constitucional de participação sindical efetiva na elaboração do projeto de lei e da suficiência dos elementos trazidos na inicial para configurar, em tese, o apontado vício formal de inconstitucionalidade, é matéria que adentra o cerne da controvérsia. Portanto, o exame da questão deve ser procedido no momento da análise do mérito.

2.2. Por sua vez, a preliminar de ilegitimidade ativa por ausência de pertinência temática em relação à impugnação do artigo 59 da legislação atacada merece acolhimento.

O referido dispositivo legal trata da fixação de Gratificações de Comando direcionadas a chefias de corporações absolutamente estranhas à base de representação do sindicato autor, instituindo vantagens para a Casa Militar, Brigada Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Civil e Instituto Geral de Perícias.

Desse modo, evidencia-se a ausência de nexo de afinidade entre os objetivos institucionais da entidade sindical proponente (restritos à defesa dos interesses dos servidores do sistema penal) e a norma impugnada no ponto específico, carecendo o autor de legitimidade para postular a declaração de inconstitucionalidade dessa fração da lei.



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

Nesse sentido é a estável jurisprudência deste Egrégio
Tribunal de Justiça. Exemplificativamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONEXÃO. JULGAMENTO CONJUNTO. AÇÕES Nº 70084178615 E 70084208073. LEI MUNICIPAL Nº 3.420/2020, DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. ACOLHIDA. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. REJEITADA. MÉRITO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA, PUBLICIDADE E ISONOMIA. DESRESPEITO AO DIREITO ADQUIRIDO. DESVIO DE FINALIDADE. NÃO VERIFICADOS. I – Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 70084178615 e nº 70084208073, que pretendem ver declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 3.420/2020, do Município de Alvorada, que reorganizou o Conselho Municipal de Educação. II – **As entidades sindicais são legitimadas especiais para inaugurar o controle concentrado de constitucionalidade.** As finalidades do SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE ALVORADA - SIMA se atém à representação e defesa dos interesses de todos os servidores públicos do Município de Alvorada. A Lei Municipal nº 3.420/2020 trata da composição, funcionamento e atribuições de órgão público municipal e, indiretamente, de política pública municipal na área da educação. Portanto não há pertinência temática e entre as finalidades do SIMA e o objeto da Lei. **O tema é matéria que somente afeta, de forma oblíqua, pequena parcela dos representados pelo SIMA – os professores da rede pública –, o que afasta a pertinência temática, conforme entendimento do STF.** Impõe-se o acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa e extinção, sem resolução do mérito, da ADI nº 70084178615, com sustentáculo no artigo 485, VI, do CPC. III – Não há que se falar em inépcia da petição inicial da ADI nº 70084208073, visto que foi apresentado critério de constitucionalidade adequado e suficiente a viabilizar o exame, assim como foi demarcado objeto compatível. O que extrapolar esses limites não será conhecido por esta Corte. IV – O proponente não logrou êxito em demonstrar que a razão de ser da norma é alcançar objetivo outro que não o interesse público. A nova configuração manteve a representatividade**



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

daqueles que protagonizam as atividades no âmbito da comunidade escolar, quais sejam: os professores – da rede pública municipal e estadual, e da rede privada –, os representantes das escolas, os pais, os alunos, quanto a esses últimos sem fazer distinção quanto ao vínculo com a rede pública ou privada de educação. Tal proceder visa atender aos anseios da política de governo do gestor atual, ao interesse público primário e às necessidades da comunidade escolar, que se modificam com o transcurso do tempo. Trata-se de atuação razoável inserida nas atribuições e competências do Executivo e Legislativo Municipais. As mesmas considerações se aplicam à modificação do prazo do mandato e à redução do número de membros. Afronta à isonomia e desvio de finalidade não verificados. V – Não existe direito adquirido pelos conselheiros destituídos. Vínculo transitório e precário. VI – Inexistência de afronta ao devido processo legislativo ou aos parâmetros de publicidade e transparência razoáveis inscritos na ordem constitucional. Regime de urgência com base em norma interna corporis do Legislativo Municipal. Impossibilidade de ingerência do Judiciário. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70084178615 JULGADA EXTINTA, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70084208073 JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084208073, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 20- 11-2020)

Assim, a prefacial merece prosperar.

3. Examinados os autos, verifica-se que a insurgência da entidade sindical proponente em face da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025 articula-se, essencialmente, em duas vertentes argumentativas: uma de natureza formal e outra de cunho material.



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

Na primeira vertente, defende-se a ocorrência de inconstitucionalidade formal por suposta inobservância do processo legislativo democrático e afronta ao artigo 27, inciso I, alínea “a”, da Constituição Estadual. O argumento central repousa na tese de que a categoria teria sido alijada das discussões prévias e da elaboração do texto do projeto de lei no âmbito do Poder Executivo, o que consubstanciaria cerceamento da participação sindical.

Na segunda vertente, o autor aponta inconstitucionalidades materiais, ancoradas na alegada ofensa ao princípio da proibição do retrocesso social em decorrência do reenquadramento dos antigos cargos. Adicionalmente, impugna diretrizes e regras específicas do novo estatuto da Polícia Penal, notadamente a submissão dos servidores aos vetores da hierarquia e disciplina, a imposição de regime de dedicação exclusiva, a tipificação de determinadas infrações disciplinares sob a pecha de configurarem “censura” ou *bis in idem*, a regra de lotação inicial e, por fim, a ausência de limitação expressa de 24 horas para o regime de plantão¹.

Sendo assim, para melhor clareza da exposição, a análise do mérito será subdividida, enfrentando-se, primeiramente, o aventado vício de forma para, na sequência, adentrar-se no exame material dos dispositivos impugnados.

¹ Cumpre gizar que a tese referente ao art. 59 já restou superada na análise preliminar.



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

4. Da alegada inconstitucionalidade formal: o processo legislativo e o artigo 27, inciso I, alínea “a”, da Constituição Estadual.

Inicialmente, cumpre assentar que a deflagração do processo legislativo que culminou na edição da Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025 observou escorreitamente as regras de iniciativa reservada insculpidas na Constituição do Estado.

Tratando-se de diploma normativo que dispõe sobre o Estatuto da Polícia Penal, reestrutura carreiras e disciplina o regime jurídico, provimento e remuneração de servidores públicos, além de organizar órgão da administração estadual, a matéria insere-se na competência privativa do Chefe do Poder Executivo. É o que preceituam, de forma expressa, os artigos 60, inciso II, alíneas “a”, “b” e “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Carta Estadual:

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

II - disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

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;

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;



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

(...)

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

No que tange à alegada violação ao artigo 27, inciso I, alínea “a”, da Constituição Estadual², melhor sorte não socorre ao proponente.

É bem verdade que o referido dispositivo assegura aos sindicatos e associações de servidores o direito de “participar das decisões de interesse da categoria”, consagrando uma importante diretriz de gestão democrática e de interlocução permanente entre o Poder Público e as entidades representativas. Contudo, essa garantia de diálogo administrativo não se confunde com uma exigência formal e específica de participação cogente no processo legislativo, tampouco confere ao sindicato poder de veto ou direito de coautoria na elaboração de projetos de lei.

A ordem constitucional é explícita em apontar o desejo do constituinte quando erigiu a participação popular ou representativa à condição de requisito obrigatório para a validade de um ato normativo ou de planejamento; nesses casos, o ordenamento jurídico contém de maneira expressa e unívoca o formato conferido à democracia representativa.

É o que ocorre, a título exemplificativo, na disciplina do desenvolvimento urbano, em que o artigo 177, § 5º, da **Constituição Estadual** determina **taxativamente** que os *Municípios*

² Art. 27. É assegurado:

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

a) participar das decisões de interesse da categoria;



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

*assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na **definição do plano diretor** e das **diretrizes gerais de ocupação do território**.*

Com efeito, não há no ordenamento jurídico vigente comando definidor que atrele a validade de leis estatutárias a adoção de prévia anuência sindical, por exemplo. Por tanto, não há falar em vício formal.

Por fim, assentada a premissa de que a participação sindical na fase interna de elaboração do projeto de lei pelo Poder Executivo não consubstancia etapa formal de observância obrigatória sob pena de inconstitucionalidade, a perquirição acerca da suficiência, extensão ou adequação da interlocução que de fato ocorreu entre o Governo do Estado e o sindicato demandaria, inevitavelmente, o revolvimento de matéria fática e a consequente dilação probatória. Tal providência, conforme bem aduzido pela Procuradoria-Geral do Estado nas informações prestadas, revela-se incompatível com a via estreita e objetiva do controle concentrado de constitucionalidade, impondo-se a rejeição da tese de inconstitucionalidade formal.

5. Da presunção de constitucionalidade das leis, da inexistência de direito adquirido a regime jurídico e da ausência de retrocesso social.



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

Superada a tese de vício formal, cumpre gizar que o exame das alegações de cunho material deve partir de uma premissa hermenêutica fundamental no âmbito do controle concentrado: a presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos editados pelo Poder Público.

Sendo o presente feito vocacionado à extirpação abstrata de normas do ordenamento jurídico, a invalidação de um diploma emanado do legislador democrático - notadamente em matéria de reestruturação administrativa e funcional - exige a demonstração cabal e evidente de sua incompatibilidade com a Carta Magna. Tratando-se de presunção *iuris tantum*, o ônus argumentativo recai sobre quem impugna a norma.

Sobre os contornos e a dimensão prática desse princípio orientador, revela-se de todo pertinente a lição de Luís Roberto Barroso³:

(...) a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção iuris tantum, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito:

(a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade;

(b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição,

³ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 164 – 165.



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

em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor (...)

É rigorosamente sob essa lente de deferência à margem de conformação do legislador e de presunção de validade das escolhas administrativas insculpidas na Lei Complementar Estadual nº 16.449/2025 que a tese de retrocesso social e os demais vícios materiais ventilados na exordial devem ser escrutinados.

5.1. Sob essa ótica, é imperioso assentar que, como se sabe, inexistente direito adquirido a regime jurídico vigente ao tempo da nomeação, premissa que desautoriza a cristalização de regras estatutárias sob o pálio do retrocesso social.

Regime jurídico, na lição de **Hely Lopes Meirelles**:

*Consubstancia 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 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 aposentadoria⁴. **Grifo nosso.***

Já o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.66-1/RS⁵, assim definiu a locução “regime jurídico”:

⁴ *Direito Administrativo Brasileiro*, 33ª ed. Malheiros Editores, 2007, p. 416.

⁵ Relator Ministro Celso de Mello, julgada em 03-09-1992.



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

*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. **Grifo nosso.***

De tal sorte, em se tratando de relação estatutária, de caráter institucional, podem ser modificados, para o futuro, os direitos, as atribuições e as vantagens funcionais, respeitada, unicamente, a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos. Nesse passo, cumpre trazer a lume, mais uma vez, a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁶

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

⁶ *Direito Administrativo Brasileiro*, 19ª ed., Malheiros, 1994, p. 399.



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

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 diapasão, é estável a linha de inteligência sufragada pelo Supremo Tribunal Federal. Traz-se à colação, para fins ilustrativos, o seguinte precedente:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.808 do Estado do Tocantins, de 12 de dezembro de 2013. **Policiais civis. Delegados da polícia civil. Progressão funcional. Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis. Legitimidade ativa. Representatividade. Pertinência temática. Ofensa ao princípio da isonomia. Inexistência. Ausência de direito adquirido a imutabilidade de regime jurídico. Precedentes. Improcedência.** 1. Verifica-se, in casu, a correlação entre os objetivos institucionais da COBRAPOL ' "órgão sindical de instância máxima, representativa dos trabalhadores policiais civis", que tem como finalidade "representar perante os governos Federal, Estadual e Municipal e as autoridades do Poder Judiciário e do Legislativo os interesses da categoria" ' e o objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, por meio da qual se busca afastar a adoção dos critérios diferenciados para a progressão funcional dos servidores policiais civis instituídos pelos dispositivos impugnados, sendo forçoso reconhecer a legitimidade ativa ad causam da COBRAPOL. 2. As normas sob inpectiva, ao estabelecerem novo regramento acerca da progressão funcional dos delegados e policiais civis do Estado do Tocantins, não vulneram o princípio da isonomia, uma vez que traduzem critérios objetivos e impessoais dirigidos a toda a categoria. Chancelar a pretensão veiculada nesta via concentrada implicaria indevida ingerência no espaço de conformação do legislador estadual, bem como o engessamento das regras que estruturam o plano de cargos, carreiras e subsídios das mencionadas carreiras. 3. Na linha da jurisprudência da Suprema Corte, "[o]s princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção ao direito adquirido não garantem aos servidores potencialmente afetados por alterações legislativas o direito à manutenção do regime anterior, desde que não haja ofensa à*



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

garantia da irredutibilidade de vencimentos” (ADI nº 4.461, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/19). Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar a constitucionalidade: a) do art. 1º da Lei nº 2.808/13 do Estado do Tocantins, quanto às alterações que tal dispositivo promoveu na redação do art. 6º, caput e §§ 1º e 3º; do art. 7º, inciso I, alínea a, e §§ 4º e 5º; e do art. 8º, inciso II, alínea a, da Lei nº 1.545/04 do Estado do Tocantins; e b) do art. 3º do referido diploma, quanto às alterações que promoveu na redação do art. 5º, caput e §§ 1º e 3º; do art. 6º, inciso I, alínea a, e §§ 4º e 5º; e do art. 7º, inciso II, alínea a, da Lei nº 2.314/10 daquele Estado. 5. Foi fixada a seguinte tese: “É constitucional a adoção de critérios diferenciados para a obtenção das progressões verticais e horizontais nas carreiras dos delegados e policiais civis dos estados a depender da data de ingresso no cargo, porquanto os princípios da segurança jurídica e da proteção ao direito adquirido não garantem aos servidores potencialmente afetados por alterações legislativas o direito à manutenção do regime jurídico anterior”. (ADI 7226, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-09-2023 PUBLIC 05-09-2023)

5.2. No caso vertente, a alegada ofensa ao princípio da proibição do retrocesso social repousa na assertiva de que a nova legislação teria suprimido “históricos direitos” dos servidores penitenciários. Contudo, à luz da premissa recém-assentada, tal argumentação carece de sustentação jurídica.

A invocação do princípio da vedação ao retrocesso não pode servir de amarra à legítima margem de conformação do Poder Público para reestruturar carreiras e órgãos da Administração. O que a entidade proponente rotula como inconstitucional supressão de direitos consubstancia, em verdade, a estrita delimitação do novo regime jurídico aplicável à categoria.



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

Considerando que a carreira foi recentemente alçada à condição de órgão de segurança pública (artigo 144, inciso VI, e §5º-A, da Constituição Federal⁷), o redesenho de suas diretrizes funcionais e organizacionais reflete a necessária adequação da instituição à sua nova envergadura constitucional.

Desse modo, inexistindo direito adquirido à imutabilidade do estatuto anterior e preservada a irredutibilidade de vencimentos, afasta-se de plano a tese de inconstitucionalidade material sob o viés do retrocesso social.

5.3. Ultrapassado o viés do retrocesso social, impende analisar o bloco de inconstitucionalidades materiais pontuais suscitadas na exordial, referentes à imposição dos vetores de hierarquia e disciplina, à exigência de dedicação exclusiva, ao rol de infrações disciplinares e às regras de lotação e jornada de plantão.

Nesse particular, a insurgência sindical esbarra, mais uma vez, na legítima margem de conformação do legislador e na presunção de constitucionalidade das escolhas administrativas, sobretudo por se tratar de regramento destinado à estruturação de um órgão de segurança pública.

⁷ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

(...)

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)



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

A adoção da “hierarquia e disciplina” como pilares organizacionais não constitui particularidade exclusiva das corporações militares, consubstanciando vetores essenciais para o correto funcionamento de qualquer instituição policial, dada a necessidade de coesão, subordinação tática e rigor operacional inerentes ao ambiente prisional.

De igual modo, a imposição de regime de dedicação exclusiva afigura-se consentânea com a envergadura e a complexidade do novel cargo de Policial Penal. Tal exigência justifica-se pela necessidade de prontidão, foco institucional e mitigação de riscos de cooptação, não havendo falar em afronta à irreduzibilidade de vencimentos, porquanto a reestruturação não impõe decurso remuneratório nominal, mas sim a readequação da carga de deveres funcionais amparada pelo correspondente reenquadramento.

No que pertine ao rol de condutas punitivas, a tipificação das infrações disciplinares não traduz “censura” ou ofensa inconstitucional à intimidade, mas sim o regular exercício do poder disciplinar da Administração, vocacionado a assegurar a probidade, o decoro e a segurança orgânica da instituição. O regramento presta-se a um fim legítimo, de sorte que eventuais excessos na aplicação da norma a casos concretos deverão ser coibidos nas vias ordinárias ou no bojo do próprio processo administrativo, não rendendo ensejo à invalidação abstrata da lei.



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

Por derradeiro, as disposições atinentes à lotação e à ausência rigidez do limite de 24 horas para o regime de plantões inserem-se na esfera da conveniência e oportunidade da gestão pública. A modelagem da jornada visa atender às inegáveis peculiaridades e contingências da atividade penitenciária, estando, por evidente, condicionada à regulamentação de escalas e à observância dos intervalos de descanso, não se cogitando de autorização legal para labor ininterrupto ou degradante.

Em suma, as normativas impugnadas consubstanciam escolhas legislativas razoáveis e proporcionais às finalidades do novo estatuto, não evidenciando flagrante descompasso material com a Constituição.

Por fim, no que toca à alegação de ocorrência de “contrabando legislativo” consubstanciada no artigo 59 da legislação impugnada, cumpre repisar que o exame material do dispositivo resta prejudicado. Conforme exaustivamente assentado no item 2.2 deste parecer, ao se acolher a preliminar suscitada pela Procuradoria-Geral do Estado, reconheceu-se a ilegitimidade ativa e a ausência de pertinência temática da entidade sindical proponente para impugnar norma que institui gratificações a corporações militares e civis absolutamente estranhas à Polícia Penal.



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

6. Pelo exposto, manifesta-se a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** no sentido de que: **a)** seja acolhida a preliminar de ilegitimidade ativa parcial da entidade proponente, suscitada pela Procuradoria-Geral do Estado; e **b)** no mérito, pela improcedência da ação.

Porto Alegre, 16 de março de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁸.

AABSC

⁸ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR Nº 482/2026