



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

**PROCESSO Nº 5089174-51.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE BAGÉ

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE BAGÉ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA
SILVA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
*Município de Bagé. Artigos 26, §1º, 67, §3º, e 70 da Lei
Complementar Municipal nº 052/2013. 1. Preliminares. 1.1.
Inclusão do artigo 67, §3º, nos pedidos finais, sem
desenvolvimento na causa de pedir. Incongruência entre
narração dos fatos e conclusão. Inépcia parcial da inicial. 1.2.
Artigos 67, §3º, e 70 anteriores aos parâmetros
constitucionais invocados (EC nº 103/2019 e EC nº 78/2020).
Normas pré-constitucionais sujeitas a juízo de recepção ou
não-recepção, não a controle abstrato de constitucionalidade.*



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

Inadequação da via eleita. 2. Mérito. Artigo 26, §1º, da Lei Complementar Municipal nº 052/2013. 2.1. Incorporação de adicional de regime especial de dedicação exclusiva aos membros da Unidade Central de Controle Interno. Dispositivo editado após os adventos da EC/CF nº 103/2019 e da EC/RS nº 78/2020. Autorização para incorporação de vantagem temporária sem requisitos objetivos ou lapso temporal mínimo. Afronta aos artigos 39, § 9º, da Constituição Federal e 33, § 10, da Constituição Estadual. 2.2. Permissão de incorporação com curtíssimo tempo de exercício da função. Violação aos princípios da moralidade administrativa e razoabilidade (artigo 19, 'caput', da Constituição Estadual).

PARECER PELO ACOLHIMENTO DAS PRELIMINARES DE INÉPCIA PARCIAL E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, COM EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO QUANTO AOS ARTIGOS 67, §3º, E 70, E, NO MÉRITO, PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, PARA O EFEITO DE DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 26, §1º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 052/2013, DO MUNICÍPIO DE BAGÉ.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Bagé**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio dos **artigos 26, §1º, 67, §3º e 70, ambos da Lei Complementar Municipal nº 052/2013**, daquela Comuna, por ofensa aos artigos 33, §10, da Constituição Estadual, com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 78, de



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

03/02/20, e 39, §9º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

O proponente sustentou, em síntese, que os dispositivos legais impugnados padecem de vício de inconstitucionalidade material, na medida em que preveem a incorporação de adicional de dedicação exclusiva aos membros da Unidade Central de Controle Interno (UCCI) após a Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, o que, consoante arrazoou, afrontaria vedações constitucionais à incorporação de vantagens funcionais de caráter temporário. Ressaltou que houve um rodízio de servidores designados para a UCCI, viabilizando a incorporação da verba, com permanência no cargo por curtos períodos de tempo. Apontou, também, que servidores sem aptidão técnica foram designados, fato que, na sua perspectiva, evidencia desvio de finalidade. Destacou que o pagamento das incorporações indevidas agrava a situação fiscal do Município. Requereu, em caráter liminar, com eficácia *ex tunc*, a suspensão dos efeitos dos dispositivos impugnados e dos pagamentos inadequados e, ao final, a procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados (Petição e documentos do Evento 1).

A medida cautelar pleiteada foi parcialmente deferida, *para o fim de suspender a aplicação e vigência do artigo 26, §1º da Lei Complementar nº 052/2013 do Município de Bagé, por apresentar inconstitucionalidade material*. (Evento 4).



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

O Prefeito Municipal de Bagé opôs embargos de declaração em face da decisão monocrática acima especificada (Evento 14). Os aclaratórios restaram desacolhidos (Evento 15).

Diversos servidores interessados postularam habilitação nos autos (Evento 11).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, §4º, da Constituição Estadual. Sustentou, em caráter prefacial, a existência de vício processual na formação da presente ação direta de inconstitucionalidade, em razão de inépcia parcial da inicial, que incluiu nos pedidos finais o artigo 67, §3º, sem que este dispositivo tenha sido desenvolvido na causa de pedir, gerando incongruência entre a narração dos fatos e a conclusão. Arguiu, ainda, preliminar de inadequação da via eleita quanto aos artigos 67, §3º, e 70 da Lei Complementar nº 052/2013, por se tratarem de normas pré-constitucionais anteriores à Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e à Emenda à Constituição Estadual nº 78/2020, não sendo passíveis de controle via ação direta de inconstitucionalidade, mas apenas de juízo de recepção ou não-recepção. No mérito, defendeu a constitucionalidade dos dispositivos questionados, sob o fundamento de que a vedação constitucional alcança somente a incorporação de vantagens temporárias e que o artigo 70 da lei impugnada estabelece diversas disposições que não tratam necessariamente de incorporação de vantagens, além de ressaltar que o artigo 13 da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 ressalva as



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

incorporações efetivadas até sua entrada em vigor. Invocou a presunção de constitucionalidade dos atos normativos, corolário dos princípios da independência, harmonia e separação dos poderes previstos no artigo 2º da Constituição Federal. Requereu, preliminarmente, o reconhecimento da inépcia parcial da inicial quanto ao artigo 67, §3º, bem como a extinção do feito, sem julgamento de mérito, no que tange aos artigos 67, §3º, e 70, por inadequação da via eleita e, no mérito, a improcedência do pedido (Evento 20).

A Câmara Municipal de Bagé, notificada, prestou suas informações. Aduziu que os dispositivos impugnados – artigos 26, §1º, 67, §3º e 70 da Lei Complementar nº 052/2013 – padecem de inconstitucionalidade desde sua origem, por violação aos princípios republicano, da moralidade administrativa, impessoalidade, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade, independentemente do advento das Emendas Constitucionais nº 103/2019 e nº 78/2020. Em sua manifestação, a Câmara destacou que apenas o artigo 26, §1º, é posterior aos parâmetros constitucionais invocados, sendo os demais dispositivos pré-constitucionais, sujeitos ao juízo de não-recepção. Argumentou que as normas questionadas estabelecem a incorporação imediata do adicional de dedicação exclusiva sem exigir qualquer lapso temporal ou requisito objetivo, permitindo que servidores que exerceram a função por tempo exíguo incorporem verba de R\$ 5.507,94, caracterizando benefício gracioso incompatível com o ordenamento



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

constitucional. Enfatizou que tal previsão cria *discrimen* não razoável em relação aos demais servidores municipais. Ressaltou que a ausência de critérios objetivos para concessão e incorporação da vantagem, aliada ao rodízio de 38 servidores em curto período – muitos sem qualificação adequada –, evidencia a falha legislativa e o desvio de finalidade. Invocou precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em reforço ao seu arrazoado. Postulou a procedência da ação, *para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 26, §1º, 67, §3º e 70, todos da Lei Complementar Municipal n. 052 de 10 de dezembro de 2013* (Evento 23).

Sobreveio petição do Prefeito Municipal, solicitando *a desconsideração da referência feita ao artigo 67, §3º, da LCM n.º 52/2013, tendo em vista que o objeto da presente ação limita-se à análise da constitucionalidade apenas dos artigos 26, §1º, e 70 da mencionada Lei Complementar Municipal* (Evento 24).

É o breve relatório.

2. Os dispositivos impugnados possuem o seguinte conteúdo:

LEI COMPLEMENTAR Nº 052, DE 10/12/2013

INSTITUI A LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE BAGÉ - PGM.

(...)



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

Art. 26. *Os Órgãos Setoriais da Unidade Central de Controle Interno são os seguintes:*

(...)

§ 1º Os servidores que não estejam mais desempenhando suas funções na Unidade Central de Controle Interno, detentores do permanente adicional de regime especial de dedicação exclusiva constante no art. 70 desta Lei Complementar, representarão os Órgãos Setoriais mencionados no caput deste artigo, até a inatividade. (NR) (parágrafos com redação estabelecida pelo art. 18 da Lei Complementar nº 094, de 18.12.2023)

(...)

Art. 67. *Os Procuradores do Município, os Auditores, inclusive o Procurador-Geral, perceberão remuneração prevista na legislação vigente segundo escalonamento vertical das classes da carreira.*

(...)

§ 3º Em razão da dedicação exclusiva será concedido um adicional de cento e cinquenta por cento a mais, calculado sobre a classe a que pertence o Procurador Jurídico e o Auditor, o qual se incorporará de imediato.

Art. 70. *Aos membros da UCCI aplicam-se os dispostos nos artigos anteriores, observando-se que o adicional de regime especial de dedicação exclusiva corresponde a 100% (cem por cento) do básico estabelecido nesta lei.*

Parágrafo único. Com relação à promoção, aplicam-se o disposto nas Leis Municipais 2.294/84, 3.375/97 e 4.154/04.

3. O Procurador-Geral do Estado arguiu as seguintes prefaciais: **a)** inadequação da via eleita quanto aos artigos 67, §3º, e 70, visto que os aludidos dispositivos legais (objetos de controle) seriam anteriores ao advento das normas constitucionais de



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

referência (parâmetros de controle); e **b)** inépcia parcial da inicial, que incluiu nos pedidos finais o artigo 67, §3º, sem que este dispositivo tenha sido desenvolvido na causa de pedir, gerando incongruência entre a narração dos fatos e a conclusão.

Examina-se, por partes.

3.1. No que se relaciona à prefacial de inadequação da via eleita, argumentou-se, muito objetivamente, que referidos dispositivos (artigos 67, §3º, e 70 da Lei Complementar nº 52/2013) são anteriores aos parâmetros de aferição invocados (artigos 33, §10, da Constituição Estadual, com redação conferida pela incluída pela Emenda Constitucional nº 78, de 03/02/20, e 39, §9º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019), o que torna inviável a submissão a controle na via eleita.

Assiste-lhe razão.

Com efeito, no exercício do controle abstrato de constitucionalidade, há que se cotejar a norma objeto de impugnação e o texto constitucional em face do qual está sendo impugnada, apenas se este lhe for anterior.

Desse modo, forçoso concluir que, se alguma antinomia houvesse com as novas regras constitucionais de âmbito federal e estadual indicadas, estar-se-ia diante de mera não recepção dos dispositivos legais municipais pelas emendas constitucionais, ensejando contraste que se resolve pela técnica da revogação, a qual



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

é diversa da via da invalidação (esta última, mecanismo típico do controle concentrado de constitucionalidade).

Nesse sentido, emblemático o acórdão lançado, em 06 de fevereiro de 1992, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 02/DF, de relatoria do então Ministro do Supremo Tribunal Federal Paulo Brossard de Souza Pinto:

*CONSTITUIÇÃO. LEI ANTERIOR QUE A CONTRARIE. REVOGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE. IMPOSSIBILIDADE. 1. A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei inconstitucional é uma contradição em si. A lei é constitucional quando fiel à Constituição; inconstitucional na medida em que a desrespeita, dispondo sobre o que lhe era vedado. **O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as.** Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária. 2. **Reafirmação da antiga jurisprudência do STF, mais que cinquentenária. 3. Ação direta de que se não conhece por impossibilidade jurídica do pedido.***

A propósito, cumpre consignar, ainda, os comentários de Hely Lopes Meirelles, atualizados por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes¹, sobre o referido aresto:

(...) no julgamento da ADI 2-DF o STF definiu critério cronológico por meio do qual, pela via da ação direta de

¹ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 36ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 420.



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

inconstitucionalidade, somente seria cabível o controle quanto a atos normativos (federais ou estaduais) posteriores à Constituição Federal de 1988.

*Assim, já sob o império da atual Constituição, embora o tema tenha suscitado controvérsia, provocada pela clara manifestação do Min. Sepúlveda Pertence em favor da revisão da jurisprudência consolidada do Tribunal, prevaleceu a tese tradicional, esposada pelo Min. Paulo Brossard.
(...).*

Essa posição permanece hígida, como demonstram os precedentes indicados pelo Procurador-Geral do Estado.

Cuida-se de entendimento que também encontra acolhida na jurisprudência deste egrégio Órgão Especial:

(...) O controle via ADI demanda contemporaneidade. O STF rechaça o fenômeno da inconstitucionalidade superveniente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, EM DECISÃO MONOCRÁTICA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081202475, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 26-06-2019)

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 180 DA LEI-URUGUAIANA Nº 1.717/84. PREVISÃO DE INCIDÊNCIA DO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO SOBRE OS VENCIMENTOS, AVANÇOS E DEMAIS VANTAGENS. "EFEITO CASCATA" OU "EFEITO REPICÃO". VEDAÇÃO CONTIDA NO ART. 37, XIV, DA CF-88. LEGISLAÇÃO NÃO RECEPCIONADA PELA NOVA ODEM CONSTITUCIONAL. REVOGAÇÃO. A edição da Lei-Uruguaiana nº 1.717/84 é anterior à vigente Constituição Federal e, portanto, não se mostra passível de controle de constitucionalidade. **Permissivo legal que não foi recepcionado pela nova ordem constitucional vigente, sendo por ela implicitamente revogado forte no princípio lex posterior derogat priori, razão pela qual se mostra desnecessário o presente incidente, impondo-se o seu não conhecimento. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDO. UNÂNIME (Incidente de Inconstitucionalidade N.º**



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

70066572157, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em
26/01/2016)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAMPO BOM. PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA PELA CONVOCAÇÃO PARA SESSÃO LEGISLATIVA EXTRAORDINÁRIA. INCOMPATIBILIDADE NORMATIVA SUPERVENIENTE. HIPÓTESE DE REVOGAÇÃO. A incompatibilidade da Lei Municipal n.º 2.673/2004, de Campo Bom, que estabelece indenização por convocação para sessão legislativa extraordinária, durante o período de recesso, com a superveniência da Emenda Constitucional n. 50/2006, não implica a declaração de sua inconstitucionalidade, mas, sim, o reconhecimento da sua revogação. De acordo com entendimento desta Corte "Não é de ser conhecido incidente de inconstitucionalidade de lei municipal anterior à entrada em vigor de Emenda Constitucional". INCIDENTE NÃO CONHECIDO. UNÂNIME. (Incidente de Inconstitucionalidade N.º 70063710602, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 25/05/2015)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. VEREADOR. SUBSÍDIOS. DIFERENÇAS. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 25/2000. ENTRADA EM VIGOR. LEI MUNICIPAL ANTERIOR. CONSTITUCIONALIDADE. REVOGAÇÃO. 1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o advento de Emenda Constitucional revoga a norma legal pré-existente em caso de incompatibilidade. Hipótese que não enseja controle de constitucionalidade, mas de recepção do direito anterior forte no princípio lex posterior derogat priori. 2. Não é de ser conhecido incidente de inconstitucionalidade de lei municipal anterior à entrada em vigor de Emenda Constitucional. Incidente não conhecido. Unânime (Incidente de Inconstitucionalidade N.º 70020710224, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 08/10/2007)

Como corolário, impõe-se a extinção do feito, sem julgamento de mérito, relativamente a esse ponto.



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

3.2. Da mesma forma, merece acolhida a preliminar de inépcia parcial da inicial.

É incontroverso que a exordial incluiu nos pedidos finais o artigo 67, §3º, sem que este dispositivo conste do arrazoadado desenvolvido na causa de pedir. O próprio proponente solicitou *a desconsideração da referência feita ao artigo 67, §3º, da LCM n.º 52/2013, tendo em vista que o objeto da presente ação limita-se à análise da constitucionalidade apenas dos artigos 26, §1º, e 70 da mencionada Lei Complementar Municipal.*

A solução apontada pelo Procurador-Geral do Estado, no sentido do reconhecimento da inépcia parcial da inicial é tecnicamente correta.

3.3. Destarte, deve ser acolhido o pleito de *extinção do feito sem julgamento de mérito no tocante aos artigos 67, § 3º e 70, da Lei Complementar nº 52/2013, do Município de Bagé, nos termos do artigo 4º da Lei nº 9.868/99, e artigo 485, VI, do Código de Processo Civil, diante da inadequação da ação proposta e decorrente ausência de interesse processual.*

4. Delimitado está, portanto, que o objeto do feito se restringe ao artigo 26, § 1º, da Lei Complementar Municipal nº 052/2013, de Bagé.



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

Sob esse aspecto é importante assentar, inicialmente, que, embora o dispositivo questionado se refira a *permanente adicional de regime especial de dedicação exclusiva*, está suficiente demonstrado que, na espécie, há um desvirtuamento da natureza do aludido regime especial.

Em suma, permitiu-se, sem qualquer fundamento remotamente plausível, que os servidores que ingressem na Unidade Central de Controle Interno do Município (UCCI) permaneçam percebendo o benefício, ainda que posteriormente saiam dessa unidade.

Quer dizer, o adicional não conta com substrato que justifique a sua natureza permanente, conquanto a legislação tenha artificialmente declarado tal natureza.

O tema foi muito bem apreciado na decisão do Exmo. Desembargador-Relator que concedeu parcialmente a liminar. Pede-se licença para transcrever, no ponto:

Para melhor compreensão inarredável a transcrição a respeito da UCCI, que é onde, ao fim e ao cabo, estaria ocorrendo essa sangria financeira, sem desconsiderar, por suposto, que a Lei Complementar Municipal n. 052, de 10 de dezembro de 2013, é responsável pela Instituição da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Bagé - PGM.

Nesse ponto crucial, mister a transcrição, **sic**:

*CAPÍTULO IV - Do Órgão de Fiscalização Seção Única –
Da Unidade Central de Controle Interno*

*Art. 22. Fica integrada na Procuradoria Geral do Município de Bagé, a **Unidade Central de Controle Interno**, com o objetivo de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e*



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

eficiência na administração dos recursos e bens públicos, consoante Resolução nº 936/2012 do TCE/RS.

*Art. 23. A Unidade Central de Controle Interno será integrada por servidores do Município **designados pelo Chefe do Executivo** dentre servidores, sendo:*

I - 01 (um) Auditor;

II - 01 (um) contador ou técnico em contabilidade, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade;

III - 05 (cinco) servidores com graduação de ensino superior. (NR) (redação estabelecida pelo art. 16 da Lei Complementar nº 094, de 18.12.2023)

§ 1º O Auditor será membro efetivo da UCCI.

§ 2º A UCCI terá 01 (um) Coordenador, que deverá ser escolhido pelo Prefeito de Bagé, dentre os 07 (sete) integrantes da Unidade Central de Controle Interno; (NR) (redação estabelecida pelo art. 14 da Lei Complementar nº 076, de 05.12.2022)

§ 3º Os integrantes da Unidade Central de Controle Interno, exceto o Auditor, serão escolhidos pelo Prefeito dentre os servidores concursados. (NR) (redação estabelecida pelo art. 16 da Lei Complementar nº 094, de 18.12.2023)

§ 4º Não poderão ser escolhidos para integrar a Unidade Central de Controle Interno servidores que tenham sido declarados, administrativa ou judicialmente, em qualquer esfera, de forma definitiva, responsáveis pela prática de atos considerados irregulares e/ou lesivos ao patrimônio público.

*Portanto, salvo melhor juízo, e estou em fase de **cognitio sumaria**, algumas afirmações constantes da exordial começam a esboroar-se, tais como a ausência de formação e capacitação dos tais membros da UCCI, visto que a liturgia da redação do art.23 e seus incisos é clara em prescrever que se tratam de cargos com elevado conhecimento técnico, tais como auditor, contador e servidor de nível superior. Além disso, insta obtemperar que a nomeação se dá por ato de designação do Chefe do Executivo, o que afasta o perigo de novas nomeações à UCCI, já que o Prefeito Municipal é o autor da demanda de inconstitucionalidade.*

*Seja como for, essas incongruências serão melhor esquadrinhadas no curso da demanda, mas realmente o teor do §1º do art.26 da Lei Complementar Municipal n. 052/2013, com a redação que lhe emprestou a Lei Complementar nº 094, de 18.12.2023, não me parece **ab initio** de acordo com as diretrizes exigidas pelas Cartas*



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

Políticas, quer Federal, quer Estadual, em especial, os arts. 39,§9º da CF/88 e art.33,§10 da CE/89:

§ 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) – CF/88

§ 10. É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo ou aos proventos de inatividade.” (§10, introduzido pela EC n. 78/2020) – CE/89

Não vislumbro, outrossim, de imediato, inconstitucionalidade material do art. 70 da Lei Complementar Municipal n.052/2013, uma vez que a indevida incorporação está prevista apenas no §1º do art.26 da LCM n. 052/2013, com a redação que lhe foi conferida pelo art. 18 da Lei Complementar nº 094, de 18.12.2023, a qual não deixa margem de dúvida em torno da incorporação do adicional de regime especial de dedicação exclusiva, até a aposentadoria, pois, apesar de sua redação truncada, é conclusivo que o servidor leva o referido adicional por todo o tempo de atividade, apesar de não exercer mais as funções na UCCI, repito, in verbis:

*§ 1º Os servidores que **não estejam mais desempenhando** suas funções na Unidade Central de Controle Interno, **detentores do permanente adicional** de regime especial de dedicação exclusiva constante no art. 70 desta Lei Complementar, representarão os Órgãos Setoriais mencionados no caput deste artigo, até a inatividade. (NR) (parágrafos com redação estabelecida pelo art. 18 da Lei Complementar nº 094, de 18.12.2023)*

*Antevejo, pois o vício supremo da inconstitucionalidade, de caráter material, ao menos em **cognitio sumaria**, cuja investigação, sem embargo, será aprofundada ao longo do processado. Contudo, a liminar não vai concedida nos exatos termos pretendidos, que é a suspensão dos efeitos dos arts.26,§1º e 70 da Lei Complementar Municipal n.052/2013 e suspensão imediata dos pagamentos do referido adicional, mas apenas a suspensão de nomeação de novos membros da UCCI, que é a fonte geradora do referido adicional inconstitucional e, de consequente, suspendo por ora apenas os efeitos **ex-nunc** do art. 26,§1º da LCM n.052/2013.*

*Nesse sentido, jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça, **ad litteram**:*

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MAGISTÉRIO. MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. GRATIFICAÇÃO DE DIREÇÃO DE ESCOLA E DE REGIME ESPECIAL DE TRABALHO. PLEITO



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

DE INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA.
DESCABIMENTO. TERMO INICIAL DA RESTITUIÇÃO DAS
CONTRIBUIÇÕES

PREVIDENCIÁRIAS. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/19. 1. Rejeitada a preliminar de ilegitimidade passiva do IPASSO. 2. A Lei nº 1.733/76 (Estatuto e Carreira do Magistério Municipal de Passo Fundo), alterada pela Lei Complementar nº 204/2008, autoriza a incorporação da gratificação de direção ao membro do magistério que completar tempo para aposentadoria, desde que tenha percebido a vantagem por cinco anos ininterruptos ou dez intercalados, bem como do regime especial de trabalho quando completado tempo para aposentadoria, "à razão de 1/25 (um vinte e cinco avos) por ano de serviço no regime". 3. **Com a reforma constitucional da EC nº 103/19, passou-se a vedar a incorporação de vantagens de caráter temporário, ressalvado o previsto no artigo 13, ou seja, o servidor que, até a data da entrada em vigor da Emenda tivesse implementado os requisitos para a incorporação, deve ter a sua situação garantida, por força do direito adquirido, expressamente referendado pelo artigo 13.** 4. Na situação em exame, os elementos dos autos revelam que ao tempo da EC nº 103/19 a servidora ainda não havia implementado todos os requisitos para a aposentadoria voluntária, faltando-lhe o requisito da "idade". Somente em 23/08/2020, isto é, após a citada Emenda é que a servidora preencheu os requisitos para a aposentadoria. 5. Sem embargo do argumento da apelante no sentido de que a legislação municipal estabelece tão somente o preenchimento do requisito "tempo para aposentadoria", não me parece desarrazoada a interpretação dada pela magistrada de origem à situação concreta, ao considerar que a "boa hermenêutica jurídica recomenda que toda norma que restringe direitos deve ser interpretada restritivamente, logo não cabe ao intérprete ir além do que o constitucionalista derivado legislou". **Outra, portanto, não poderia ter sido a solução, na medida em que a servidora pública "não implementou todos os requisitos necessários à aposentadoria até 13/11/2019 (faltava-lhe o requisito idade), motivo pelo qual foi observado, quando da concessão da aposentadoria em favor da autora, o previsto no artigo 39, § 9º da CF, levado a efeito pela EC nº 103/2019, sob pena de afronta a norma constitucional."** 6. Os artigos 25 e 26 da LC 204/2008 autorizavam a incorporação das referidas vantagens. Os descontos a título de contribuição previdenciária até a edição da alteração constitucional eram legítimos, já que poderiam redundar em incorporação. A posterior alteração legislativa, conferida após a nova redação dada ao § 9º do art. 39 da CF pela EC nº 103/19, não altera o caráter dos descontos realizados até então, lícitos e destinados à incorporação. Enquanto possível a incorporação, era lícita a contribuição. 7. Precedentes desta Corte e das Turmas Recursais da Fazenda Pública. **PRELIMINAR REJEITADA. APELO DESPROVIDO.**(Apelação Cível, Nº 50058003020228210021, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 22-08-2024)

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE PASSO
FUNDO. PRETENSÃO INCOPORAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO DE
REGIME ESPECIAL DE TRABALHO. REVISÃO DE ATO DE



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

APOSENTADORIA. VANTAGEM DE CARÁTER TEMPORÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREENCHIMENTO DO REQUISITO ETÁRIO ANTES DA ENTRADA EM VIGOR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 39, § 9º, DA CF/1988, INCLUÍDO PELA EC Nº 103/2019. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. TERMO INICIAL. PRECEDENTE ESPECÍFICO DESTA CÂMARA. 1. A partir da interpretação sistemática do artigo 26 da Lei Municipal nº 204/2008 do Município de Passo Fundo, conclui-se que a sua redação não prevê a exclusão dos demais pressupostos para implementação da aposentadoria para efeito de incorporação da gratificação de regime especial de trabalho aos vencimentos do servidor, dentre eles, o requisito etário. 2. **Caso em que a servidora, até 13/11/2019, quando entrou em vigor a EC nº 103/2019, não havia implementado o requisito de idade, então previsto no artigo 40, § 1º, III, "a", c/c. § 5º, da CF/1988, para se aposentar no cargo de Professora do Município de Passo Fundo, razão por que não é possível que a gratificação de regime especial de trabalho - vantagem de caráter temporário - seja incorporada à sua remuneração e, também, aos respectivos proventos de aposentadoria, sem que se viole o artigo 39, § 9º, da CF/1988, incluído pela EC nº 103/2019.** 3. Os descontos de contribuição previdenciária questionados pela parte autora somente passaram a ser indevidos a partir do momento em que a gratificação de regime especial de trabalho deixou de ser incorporável aos proventos de aposentadoria, o que veio a ocorrer com a entrada em vigor a EC nº 103/2019, em 13/11/2019, de sorte que essa data deve corresponder ao termo inicial da condenação à repetição de indébito. 3. Ação julgada parcialmente procedente na origem. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 50027266520228210021, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 24-04-2024)

Considerando os comemorativos do caso telado, vislumbro possível inconstitucionalidade do artigo 26, §1º da Lei Complementar nº 052/2013 do Município de Bagé, pois violadas as normas constitucionais que vedam a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo, havendo ofensa aos artigos 33,§10º da Constituição Estadual e art. 39,§9º da Constituição Federal. **(grifos acrescidos)**.

4.1. Estabelecido que o adicional de que trata o artigo 26, §1º, da Lei Complementar Municipal nº 052/2013, de Bagé **não possui natureza ontológica permanente sob qualquer ângulo juridicamente válido**, cumpre assentar que, neste ponto, o pedido merece procedência.



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

Como é cediço, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 103, **de 12 de novembro de 2019** (doravante, EC nº 103/2019), o artigo 39, §9º, da Constituição Federal, passou a vedar a incorporação de vantagens de caráter temporário, *in verbis*:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADI nº 2.135)

(...)

§ 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Em idêntico sentido, há previsão inserta no artigo 33, § 10, da Constituição Estadual, com a redação conferida pela Emenda à Constituição Estadual nº 78, de 03 de fevereiro de 2020 (doravante, EC/RS nº 78/2020):

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

(...)

§ 10. É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo ou aos proventos de inatividade. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 78, de 03/02/20)

Referidos dispositivos constitucionais poderiam ingressar no ordenamento constitucional sem qualquer exceção, na



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

medida em que é consolidada a jurisprudência do Pretório Excelso, no sentido de inexistir direito adquirido a regime jurídico. Exemplificativamente:

*DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO: AUSÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR N. 203/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUCIONALIDADE. 1. O **Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência** sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e **sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico**. 2. Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração. 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento. (RE 563965, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-06 PP-01099 RTJ VOL-00208-03 PP-01254)*

Esse entendimento é compartilhado pelo Órgão Especial desse Tribunal de Justiça:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CARAZINHO. LEI-CARAZINHO Nº 8.619/20. SUSPENSÃO DAS AULAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DURANTE O PERÍODO DE PANDEMIA CAUSADA PELO CORONAVÍRUS (SARS-COV-2). COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERADOS PARA



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

LEGISLAR SOBRE O TEMA. LEI LOCAL QUE INSTITUI SISTEMA DE COMPENSAÇÃO DE HORAS NÃO TRABALHADAS. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. **AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À REGIME JURÍDICO.** PRESERVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE VENCIMENTAL. 1. Qualquer controvérsia que recaia sobre as medidas adotadas pelas autoridades que objetivavam o enfrentamento da situação ocasionada pelo Coronavírus (SARS-Cov-2) deve ser analisada com todo o zelo e cuidado pelo Poder Judiciário, pois as políticas e diretrizes adotadas em caráter emergencial, por estarem, em um primeiro momento, abrangidas pela discricionariedade administrativa, reclamam a demonstração cabal e flagrante ilegalidade. 2. Diante da crise desencadeada pela pandemia de COVID-19, o Supremo Tribunal Federal, ao examinar a medida cautelar na ADI 6341, ajuizada contra a Medida Provisória nº 926/2020, reafirmou a competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre saúde Pública, com base no art. 23, II, da Constituição da República. 3. **Não há a inconstitucionalidade material constatada pelo magistrado singular, na medida em que inexiste direito adquirido à regime jurídico instituído por lei, o qual pode ser modificado unilateralmente pela administração, preservando-se o princípio da irredutibilidade vencimental.** 4. A Lei-Carazinho nº 8.619/20, embora tenha alterado temporariamente o regime jurídico de servidores públicos municipais, em razão do período pandêmico, não reduziu o vencimento de seus servidores, mas apenas determinou a compensação das horas devidamente remuneradas mas não trabalhadas. 5. Considerações acerca do julgamento da constitucionalidade (em parte) da Medida Provisória nº 927/20, que dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/20, bem como da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19), nos autos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.375/DF. 6. Sob a perspectiva específica do servidor público, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/20, no qual foram previstas, no contexto do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, uma série de medidas restritivas aos direitos dos servidores públicos. Em sequência, por ocasião da análise do



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

Recurso Extraordinário nº 1.311.742, pela sistemática da repercussão geral - Tema 1137 -, a Corte Suprema reafirmou a constitucionalidade do referido artigo 8º, firmando a seguinte tese: É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARSCoV- 2 (Covid-19). 7. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é de que a excepcionalidade da pandemia exigiu medidas atípicas de enfrentamento; e, sem que se abra mão da proteção ao núcleo essencial de direitos fundamentais (aí incluídos de perfil social, como a garantia do direito ao salário e à irredutibilidade de vencimentos), é legítimo que se prestigiem os esforços dos gestores públicos para recuperar, mantido o equilíbrio financeiro, as perdas decorrentes da descontinuidade da prestação de serviços públicos no período de pandemia. INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(Petição Cível, Nº 70085756989, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 18-09-2023)

Não obstante, tendo em vista que não havia vedação pelo ordenamento constitucional à incorporação de tais vantagens por servidores em atividade, optou o constituinte derivado reformador, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, por estabelecer regras transitórias nos artigos 13 da EC nº 103/2019 e 4º da EC/RS nº 78/2020, *in verbis*:

Art. 13. Não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Art. 4.º Não se aplica o disposto no § 10 do art. 33 da Constituição do Estado a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter



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

temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Parágrafo único. Lei disporá acerca das regras de transição para a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão aos proventos de inatividade dos servidores que tenham direito à inativação com proventos equivalentes à remuneração integral do cargo efetivo e tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003, vedada a incorporação à remuneração do servidor em atividade, bem como a percepção de proventos em valor superior ao da remuneração do cargo efetivo acrescida das parcelas de que trata o “caput” percebidas no momento da aposentadoria.

Sobre o assunto, pertinente colacionar o escólio de Carlos Bastide Horbach²:

A Emenda Constitucional n. 103/2019 introduziu nova norma no art. 39 da Constituição, consubstanciada no § 9º, segundo o qual “é vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo”.

O sistema remuneratório dos servidores públicos, definidos pelas diferentes leis que, em todos os níveis da federação, instituíram regimes estatutários, permitiu, ao longo dos anos, o que a doutrina convencionou chamar de estabilização financeira. Tal estabilização era realizada pela incorporação, por meio da qual “o servidor agrega ao vencimento-base de seu cargo efetivo determinado valor normalmente derivado da percepção contínua, por período preestabelecido, de certa vantagem pecuniária ou decorrente do provimento de cargo em comissão”. Em síntese, caso o servidor percebesse certa vantagem temporária por período previamente definido em lei para tanto, passaria a contar com tal valor em sua remuneração permanentemente, mesmo já tendo abandonado

² *Comentários à Constituição do Brasil. (Série IDP). São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553625044.*



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

as funções pelas quais faria jus à mencionada vantagem. O que era na origem temporário, tornava-se definitivo.

Essa possibilidade deixou de existir com o advento do § 9º do art. 39, que expressamente veda a incorporação, em norma de natureza nacional, aplicável, portanto, à União, aos Estados, aos municípios e ao DF. A partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019, findo o exercício das funções que ensejem a percepção das vantagens, tal valor será suprimido da remuneração do servidor, independentemente do tempo ao longo do qual a tenha recebido.

A norma em questão, porém, não retroage para atingir situações de incorporação já consolidadas no tempo. Isso é o que se depreende do art. 13 da Emenda Constitucional n. 103/2019, segundo o qual “não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional”.

O ordenamento constitucional autorizou, portanto, **em caráter excepcional**, a incorporação de vantagens permanentes, desde que preenchidos dois requisitos cumulativos: a) **sejam relativas a período anterior à entrada em vigor das emendas suprarreferidas** e b) **tenham sido atendidos integralmente os requisitos estabelecidos pela legislação então vigente** (ou seja, da normativa anterior a EC nº 103/2019 e a EC/RS nº 78/2020).

Nesse sentido é o entendimento firmado pela Procuradoria-Geral do Estado no Parecer nº 18.064/2020, cuja linha de intelecção compartilhamos. Transcreve-se:

PARECER Nº 18.064/20



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

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA: INCORPORAÇÃO DE VANTAGENS DE CARÁTER TEMPORÁRIO OU VINCULADAS AO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA OU DE CARGO EM COMISSÃO À REMUNERAÇÃO DO CARGO EFETIVO OU AOS PROVENTOS DE INATIVIDADE. INTERPRETAÇÃO DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 103/2019 E À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL Nº 78/2020.

1. As formas de cálculo de apuração da parcela a ser incorporada, previstas nos incisos I e II do § 1º do artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 15.450/2020, são alternativas, aplicando-se aquela que se afigure mais benéfica ao servidor a ser jubilado, sempre respeitada a necessidade de que, no momento da inativação, o servidor esteja no efetivo exercício de função de confiança, cargo em comissão ou percebendo vantagens de caráter temporário incorporáveis nos termos da legislação vigente.

2. O vocábulo “efetivada”, empregado no artigo 13 da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e 4º da Emenda à Constituição Estadual nº 78/2020, compreende as situações em que verificado o integral atendimento às regras autorizadoras da incorporação de vantagens então vigentes, independentemente de a averbação ou mesmo o pedido para tanto vir a ocorrer após 12 de novembro de 2019, data da entrada em vigor da EC nº 103/2019.

3. Apenas os períodos concluídos até 11 de novembro de 2019 têm o condão de ensejar a incorporação de que tratava o parágrafo único do artigo 39 da Constituição Estadual à remuneração do cargo efetivo. Relativamente à eventual incorporação da gratificação em voga aos proventos de inatividade, devem ser observadas as regras de transição previstas no artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 15.450/2020.

AUTORA: ALINE FRARE ARMBORST

Aprovado em 19 de fevereiro de 2020.

Ocorre que o dispositivo questionado ingressou no ordenamento jurídico na data de **18.12.2023**, anos após o advento da EC nº 103/2019 e EC/RS nº 78/2020, permitindo a incorporação de



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

verbas transitórias (*adicional de regime especial de dedicação exclusiva*).

Assim, a possibilidade de incorporação integral do mencionado adicional não se amolda às exceções de que tratam os artigos 13 da EC nº 103/2019 e 4º da EC/RS nº 78/2020, visto que destoa substancialmente dos requisitos constitucionais.

Em outras palavras, a norma questionada não autorizou a incorporação de verbas temporárias que tenham preenchidos todos os requisitos legais vigentes em momento anterior ao advento da EC nº 103/2019 e da EC/RS nº 78/2020. Antes pelo contrário: inovou no ordenamento jurídico, criando hipótese de incorporação da vantagem, cujos pressupostos de incidência, além de extremamente brandos, não remetem a qualquer regramento pretérito, de modo a ir de encontro ao mandamento constitucional em questão.

Não se está, portanto, diante da incorporação de vantagem **efetivada** até a data de entrada em vigor das emendas constitucionais supracitadas.

Destarte, o dispositivo em questão é inconstitucional, por afronta ao artigo 39, §9º, da Constituição Federal, com redação conferida pela EC nº 103/2019, bem como ao artigo 33, §10, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com redação dada pela EC/RS nº 78/2020 e, ainda, às regras de transição estatuídas nos artigos 13 da EC nº 103/2019 e 4º da EC/RS nº 78/2020.



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

4.2. Relevante, em acréscimo, destacar que a permissão de incorporação de vantagens, sem *discrimen* legítimo, inclusive havendo menção – tanto por parte do proponente como pela Câmara de Vereadores – **de casos de concessão a servidores que exerceram a função por apenas um dia**, acaba também por atentar contra os princípios da moralidade e razoabilidade, previstos no artigo 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul³.

4.2.1. De fato, sendo manifesto que o dispositivo impugnado busca ou, ao menos, permite a promoção de interesses particulares sem fundamento legítimo e em desrespeito pela coisa pública, configurado está desvio ético-jurídico no exercício das competências municipais, situação que enseja afronta ao princípio da moralidade administrativa.

José Afonso da Silva⁴ aborda esse assunto com singular clareza:

Pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração. A lei pode ser cumprida

³ 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 compõem, observará os princípios da legalidade, **da moralidade**, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, **da razoabilidade**, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20).

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 467.



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

moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, p. ex., com intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato 'formalmente' legal, mas 'materialmente' comprometido com a moralidade administrativa.

4.2.2. Por sua vez, o Ministro Luís Roberto Barroso, ao tratar do princípio da razoabilidade⁵, observou que este

(...) permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado (adequação); b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo menos gravoso para chegar ao mesmo resultado (necessidade/vedação do excesso); e c) os custos superem os benefícios, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha (proporcionalidade em sentido estrito).

Como se percebe, aqui, a razoabilidade é tratada de modo intercambiável com a ideia de proporcionalidade, no sentido de que ambas abrigam os mesmos valores subjacentes: racionalidade, justiça, medida adequada, senso comum e rejeição aos atos arbitrários e caprichosos⁶.

No caso, há que se ter como premissa que atualmente o único fim constitucionalmente legítimo para a permissão da incorporação de verba temporária é a proteção das legítimas expectativas de servidores que tenham preenchidos os requisitos estabelecidos pela legislação em momento anterior ao advento da EC

⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 293.

⁶ Idem, p. 292-293.



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

nº 103/2019 e da EC/RS nº 78/2020, conforme explanado alhures (ou seja, somente se pode cogitar de tal medida para promover o valor segurança jurídica). Sucede que a escolha por conceder a incorporação integral de funções com prazos tão exíguos quanto apenas um dia de exercício, não se coaduna com a finalidade constitucionalmente autorizada.

Com efeito, consoante Virgílio Afonso da Silva⁷, o princípio da segurança jurídica tem por escopo propiciar *a garantia de certa estabilidade em relação a fatos jurídicos ocorridos no passado, de clareza em relação ao direito vigente no presente, e de alguma forma de previsibilidade para as relações jurídicas futuras.*

Oportuno observar que o princípio da segurança possui enfoques objetivo e subjetivo, os quais foram bem delimitados pelo Ministro Luís Roberto Barroso, nos seguintes termos⁸:

O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais.

⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: EDUSP, 2021, p. 240.

⁸ STF, ARE 861.595, 1ª Turma, relator ministro Roberto Barroso, julgado 27.04.2018.



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

Não é plausível se cogitar de legítimas expectativas a serem tuteladas pelo decurso de curto prazo de exercício de uma função pública.

Quer dizer, sequer há correlação entre o objetivo pressuposto da norma (proteger legítimas expectativas) e a medida levada a efeito (incorporação de verba temporária relativa a função pública com poucos meses ou mesmo um único dia de exercício). Em suma, **a legislação não é idônea (adequada) à finalidade que se propõe.**

O Órgão Especial desse Tribunal de Justiça reconheceu a inconstitucionalidade de norma municipal que guarda similitudes com a ora questionada. O acórdão encontra-se assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IMBÉ. LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR Nº 001/2004. INCORPORAÇÃO À REMUNERAÇÃO DO VALOR DA FUNÇÃO GRATIFICADA. REDUÇÃO DO PERÍODO. BENEFICIAMENTO DIRETO DE DETERMINADOS SERVIDORES. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 8º E 19º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, CORRESPONDENTE AO ART. 37, CAPUT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. Padece de vício de inconstitucionalidade material a Lei Complementar nº 001/2004 do Município de Imbé, ao reduzir os períodos de incorporação à remuneração do valor da função gratificada, da verba de representação percebida ou da diferença do subsídio para o vencimento básico, porquanto viola os princípios da impessoalidade, moralidade e impessoalidade, preconizados nos arts. 8º e 19 da Constituição Estadual, correspondente ao art. 37, caput, da Constituição Federal. AÇÃO PROCEDENTE.(Ação Direta de Inconstitucionalidade,



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

Nº 70011218617, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em: 21-11-
2005).

4.2.3. Assim, também por esses aspectos (moralidade e razoabilidade), constata-se afronta ao ordenamento constitucional.

5. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS:

I) prefacialmente: a) pelo reconhecimento da inépcia parcial da inicial, no que se refere ao artigo 67, §3º, da Lei Complementar nº 052/2013, do Município de Bagé, e b) pela extinção do feito, sem julgamento de mérito, quanto aos artigos 67, § 3º e 70, da Lei Complementar nº 52/2013, do Município de Bagé, em razão da inadequação da via eleita,

II) no mérito, pela **parcial procedência do pedido**, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 26, §1º, Lei Complementar nº 52/2013, do Município de Bagé.

Porto Alegre, 3 de junho de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁹.

RCA

⁹ Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 935/2025