



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

PROCESSO N.º 70079368429 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PANTANO GRANDE

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PANTANO GRANDE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 634, de 12 de abril de 2018, do Município de Pantano Grande, que dispõe sobre o estabelecimento de cotas raciais para o ingresso de negros e pardos no serviço público municipal em cargos efetivos e comissionados. Projeto de lei originário da Câmara Municipal de Vereadores. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “b” e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual. Precedentes da Corte de Justiça gaúcha. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Pantano Grande**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 634, de 12 de abril de 2018, do Município de Pantano Grande, que dispõe sobre o estabelecimento de cotas para o ingresso de negros e pardos no serviço público municipal em cargos efetivos e comissionados, por ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso III, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O proponente alegou que o ato normativo em tela, com origem parlamentar, ao tratar de matéria tangente a servidores públicos municipais, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, incorrendo, portanto, em vício de inconstitucionalidade de ordem formal. Requereu a suspensão liminar dos efeitos da lei objurgada, bem como, ao final, a procedência do pedido (fls. 04/11). Juntou documentos (fls. 12/28).

A medida liminar postulada foi deferida (fls. 37/45).

O Procurador-Geral do Estado, citado, pugnou pela manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fl. 71).

A Câmara Municipal de Vereadores de Pantano Grande, devidamente notificada, restou silente (certidão da fl. 73).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.



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

2. A Lei Municipal n.º 634, de 12 de abril de 2018, do Município de Pantano Grande, está vazada nos seguintes termos:

LEI N.º 634, DE 12 DE ABRIL DE 2018.

DISPÕE SOBRE O ESTABELECIMENTO DE COTAS RACIAIS PARA O INGRESSO DE NEGROS E PARDOS NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL EM CARGOS EFETIVOS E COMISSIONADOS

ENIO JOSÉ PAGANOTTO, VEREADOR E PRESIDENTE DO PODER LEGISLATIVO DE PANTANO GRANDE, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, do ano de 2018, no uso das suas atribuições conferidas no Art. 34, Inciso IV da Lei Orgânica Municipal.

FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Pantano Grande aprovou e em cumprimento ao Art. 56, § 3º e § 7º da Lei Orgânica Municipal eu promulgo e dou publicidade a seguinte Lei:

Art. 1º Todos os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Pantano Grande, ficam obrigados a disponibilizar em seus quadros de cargos em comissão e efetivos o limite mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas e/ou cargos públicos para negros, pardos ou afrodescendentes.

§ 1º Para os efeitos desta lei, consideram-se negros, negras ou afrodescendentes as pessoas que se enquadram como pretos, pardos ou denominação equivalente, conforme estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, ou seja, será considerada a auto declaração.

§ 2º Os percentuais mínimos previstos no “caput” deste Art. Aplicam-se à contratação de estágio profissional desenvolvido pela Administração Direta e Indireta do Município e Pantano Grande.

§ 3º Serpa garantida a equidade de gênero para composição das ocupações a que se refere a presente lei.

§ 4º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento



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

administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 2º Para investidura em cargos efetivos e/ou estatutários os beneficiários das cotas garantidas pela presente lei necessariamente deverão prestar concurso público para seu ingresso no serviço público.

Art. 3º Em caso de não preenchimento do percentual mínimo para ingresso através de concurso público, as vagas remanescentes serão distribuídas aos demais candidatos.

Parágrafo Único. O disposto no “caput” não se aplica em relação aos cargos comissionados.

Art. 4º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata a Lei Complementar n.º 585, de 19 de abril de 2017, será responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei.

Art. 5º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará esta lei em até 90 dias a contar da data da publicação.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



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

Câmara Municipal de Pantano Grande, 12 de abril de 2018.

*Enio José Paganotto
Presidente Câmara Municipal de Pantano Grande*

Registre-se e publique-se.

*Zeneide Machado
1ª Secretária Câmara Municipal de Pantano Grande*

3. A presente ação direta de inconstitucionalidade merece prosperar.

Com efeito, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Pantano Grande, a lei impugnada efetivamente padece de vício de ordem formal, uma vez que, ao dispor sobre servidores públicos municipais, o Poder Legislativo local editou norma que envolve matéria estranha a sua iniciativa legislativa, já que reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “b”, e 82, inciso III, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

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

(...)

II – disponham sobre:

(...)

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



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

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...)

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Cuida-se, assim, de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores deflagrar projetos de lei que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Eis o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

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

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada por vício de iniciativa - *inconstitucionalidade formal* -, uma vez que, como já mencionado, afronta o disposto nos artigos 8º, 60, inciso II, alínea “b”, e 82, inciso III, da Constituição Estadual.

Por consequência disso, a norma objurgada também positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e



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

independência entre os poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual².

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

Esse é o entendimento pacífico dessa Corte de Justiça:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE CRITÉRIOS DE VEDAÇÃO PARA NOMEAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÃO GRATIFICADA NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO DO MUNICÍPIO, RELATIVOS À VIDA PREGRESSA DAQUELES QUE POSSIVELMENTE SEJAM NOMEADOS PARA EXERCER TAIS CARGOS E FUNÇÕES. VÍCIO DE INICIATIVA. DISPOSIÇÃO ACERCA DE SERVIDORES PÚBLICOS, SEU REGIME JURÍDICO E PROVIMENTO DE CARGOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. 1. *Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que institui vedações para nomeação de cargos em comissão e função gratificada no âmbito do Poder Executivo Municipal, porquanto as leis que disponham sobre*

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

² Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

servidores públicos do Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos moldes do art. 60, inc. II, alínea "b", da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. (...) JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70063331128, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 31/08/2015)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DE LEI ESTADUAL. GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO ÀS ATIVIDADES SOCIAIS, ADMINISTRATIVAS E ECONÔMICAS - GISAE. EMENDAS PARLAMENTARES QUE ATRIBUÍRAM E ESTENDERAM A GISAE A SERVIDORES NÃO CONTEMPLADOS NO TEXTO ORIGINAL DO PROJETO DE LEI, ESTABELECEAM REQUISITOS PARA A PERCEPÇÃO NÃO PREVISTOS NO TEXTO ORIGINAL DO PROJETO DE LEI, VEDARAM A PERCEPÇÃO DA GISAE POR DETERMINADOS SERVIDORES, BEM COMO MAJORARAM O PERCENTUAL DA GRATIFICAÇÃO DE ESTÍMULO À DEFESA E AO FOMENTO AGROPECUÁRIO - GDEFA. DISPOSIÇÕES ACERCA DE REMUNERAÇÃO E REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO. AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA (ART. 61, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA.
1. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, normas de iniciativa do Poder Legislativo (emendas parlamentares) que atribuem e estendem a Gratificação de Incentivo às Atividades Sociais, Administrativas e Econômicas - GISAE a servidores que não seriam contemplados pelo texto original do Projeto de Lei, bem como vedam a percepção da GISAE por servidores que já percebessem as gratificações instituídas nas Leis n.º 13.734/11 e 14.055/13, criam requisitos para a percepção da GISAE, bem como majoram o percentual da Gratificação de Estímulo à Defesa e ao Fomento Agropecuário - GDEFA, porquanto as leis que disponham sobre remuneração e regime jurídico de servidores públicos do Estado são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos moldes do art. 60, inc. II,



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

alíneas "a" e "b", da Constituição Estadual. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito Estadual, consagrado no art. 5º, caput, da Constituição Estadual. (...) JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70064499601, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 01/12/2015)

Especificamente acerca do tema “cotas raciais no serviço público”, o entendimento desse Tribunal de Justiça não se altera:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Reserva de quotas em concursos públicos no Estado do Rio Grande do Sul. Vício de iniciativa. Procedência para excluir parte do "caput" do artigo 1º da Lei Estadual n.º 14.147/2012. Reserva de vagas para negros e pardos em concursos públicos para provimento de cargos da Administração Pública Direta e Indireta de quaisquer dos Poderes e Órgãos do Estado. Norma oriunda do Poder Legislativo. Usurpação da reserva de iniciativa legislativa dos demais Poderes do Estado e, também, do Ministério Público. Ofensa aos artigos 1º, 5º, "caput", 60, inciso II, alíneas "b", "c" e "d", 82, incisos II, III e VII, 93, inciso III, 95, incisos I e V, alínea "f", 108, parágrafo 4º, e 109, inciso III, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 2º, 61, "caput", 96, inciso I, alíneas "b" e "e", 125, parágrafo 1º, 127, parágrafo segundo, e 128, parágrafo 5º, da Constituição Federal. PROCEDÊNCIA DA ADIN PRESERVANDO-SE A VALIDADE DOS CONCURSOS EM ANDAMENTO OU JÁ FINDOS CUJOS EDITAIS PREVIAM A OBSERVÂNCIA ÀS QUOTAS INSTITUÍDAS PELA NORMA IMPUGNADA, POR MAIORIA. DIFERIMENTO, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70060672342, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em 13/04/2015)



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

*INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCURSO PÚBLICO DE INGRESSO NOS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS DO ESTADO. DESTINAÇÃO DE VAGAS A NEGROS E PARDOS EM CONCURSOS PÚBLICOS DE QUAISQUER DOS PODERES DO ESTADO. LEI ESTADUAL Nº 14.147/2012, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Constituição Federal assegurou aos tribunais, como forma de garantia institucional, o poder de autonomia orgânico-administrativa, "que compreende sua independência na estruturação e funcionamento de seus órgãos". Essa garantia, estabelecida no art. 96 da Constituição Federal, consiste, entre outras competências privativas, em organizar seus serviços auxiliares (alínea b) e prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, § 1º, os cargos necessários à administração da Justiça (alínea e). 2. Qualquer definição prévia acerca dos requisitos de acesso para cargos ou funções próprias ou de competência administrativa do Tribunal de Justiça e que não decorra da própria Lei Maior depende de iniciativa do próprio Poder Judiciário (assim como se dá com os demais Poderes de Estado, relativamente aos cargos que lhes cabe prover), sob pena de usurpação de sua reserva de iniciativa legislativa exclusiva. 3. **Inconstitucionalidade formal da expressão "de quaisquer dos Poderes do Estado", contida em lei estadual de iniciativa do Poder Legislativo, e que estabelece reserva de vagas a candidatos em concursos do Poder Judiciário.** INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70057658593, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 27/01/2014)*

Nesse contexto, resta manifesta a inconstitucionalidade formal da lei municipal impugnada, impondo-se a procedência do pedido.



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

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da ação direta, no sentido de ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 634, de 12 de abril de 2018, do Município de Pantano Grande, pelos fundamentos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 17 de janeiro de 2019.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/MPM