



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

PROCESSO N.º 70083005348 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ITAQUI

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
ITAQUI**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL
SANTOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 47, parágrafo 1º, da Lei Municipal n.º 1.751/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais), com a redação dada pela Lei Municipal n.º 4.405/2019, ambas de Itaquí, que estabelece nova regra de incorporação de função gratificada pelos servidores públicos municipais. Projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Emenda parlamentar que guarda relação de pertinência temática com o projeto de lei e não implica aumento de despesas. Ausência de afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Inconstitucionalidade formal não verificada. Regra que confere tratamento desigual entre homens e mulheres no que se refere ao acréscimo da remuneração recebida por



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

detentores de função gratificada. Afronta ao princípio da isonomia. Inconstitucionalidade material. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Itaqui**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal n.º 4.405, de 08 de outubro de 2019, na parte em que altera a redação do artigo 47, parágrafo 1º, da Lei Municipal n.º 1.751/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais), ambas de Itaqui, por afronta ao disposto nos artigos 1º, 8º, 10 e 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, todos da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade, visto que o Projeto de Lei n.º 012/2019, proposto pelo Poder Executivo com o escopo de adequar a redação das leis municipais quanto à incorporação, na ativa, de funções gratificadas, foi objeto de emenda parlamentar que não guardou pertinência temática com a proposição principal. Argumentou que, embora a emenda parlamentar não tenha acarretado aumento de despesa, desnaturou significativamente o conteúdo proposto inicialmente pelo Poder Executivo, definindo regra de incorporação diversa. Destacou que a diferença imposta quanto à aquisição proporcional em razão do sexo (1/35 para homens e 1/30 para mulheres) afronta o princípio da igualdade, já que tal



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

norma não é previdenciária. Asseverou que a competência legislativa para regular a matéria em questão é privativa do Chefe do Poder Executivo. Argumentou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Citou precedentes. Requereu a concessão de medida liminar, com a suspensão da integralidade da Lei Municipal n.º 4.405/2019 e, ao final, a procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da redação dada pela Lei Municipal n.º 4.405/2019 ao parágrafo 1º do artigo 47 da Lei Municipal n.º 1.751/1090, ambas de Itaqui (fls. 04/18). Juntou documentos (fls. 19/269).

A liminar pretendida foi parcialmente deferida (fls. 273/283).

Intimado, o proponente acostou procuração e novos documentos (fls. 288/337).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei municipal, assinalando que a emenda parlamentar questionada pelo proponente não implicou aumento de despesas nem tampouco introduziu matéria estranha àquela proposta inicialmente pelo Chefe do Poder Executivo. Em relação à suposta inconstitucionalidade material por violação à isonomia entre homens e mulheres, argumentou que a incorporação prevista na norma, ao alterar a base de cálculo dos proventos, adquiriu conotação previdenciária, havendo, pois, possibilidade de diferença entre gêneros, consoante autorização constitucional. Ao final, requereu a improcedência da ação (fls. 356/367).



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

A Câmara Municipal de Vereadores de Itaqui prestou informações. Reiterou os argumentos expostos pela Procuradoria-Geral do Estado, além de relatar brevemente o histórico anterior à tramitação do projeto de lei oriundo do Poder Executivo. Salientou que a alteração operada pela emenda parlamentar reduziu o dispêndio imediato e futuro dos gastos com servidores municipais. Asseverou a inocorrência de desrespeito ao devido processo legislativo. Requereu, por fim, a manutenção da lei questionada (fls. 370/377 e documentos das fls. 378/407).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O pleito merece guarida.

É fato incontroverso no processado que a Lei n.º 4.405, de 08 de outubro de 2019, do Município de Itaqui, que *altera as Leis Municipais n.º 1.751/90, n.º 1.740/90, n.º 3.930/2013, n.º 2.073/94, n.º 3.691/2010, n.º 3.726/2011 e dá outras providências*, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, foi alvo de emenda parlamentar.

O texto original do parágrafo 1º do artigo 47 da Lei Municipal 1.751/1990 de Itaqui estava redigido nos seguintes termos:

Art. 47 - O valor da função gratificada será percebida cumulativamente com o vencimento do cargo de provimento efetivo.

§ 1º Na atividade, o servidor que contar com maior de cinco (5) anos consecutivos, ou dez (10) intercalados, ao perder a



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

Função Gratificada, perceberá como Gratificação, mensalmente, um equivalente a 5% da média dos valores dos FGs recebidos por ano da atividade, enquanto não for convocado para nova Função Gratificada.

(...)

A fim de alterar a forma de incorporação das funções gratificadas previstas no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais, o Chefe do Poder Executivo encaminhou à Casa Legislativa o Projeto de Lei n.º 012/2019, o qual trazia a seguinte redação para o artigo 47, parágrafo 1º, da Lei Municipal n.º 1.751/1990 de Itaqui (fls. 44/47):

Art. 47 - O valor da função gratificada – FG, sobre o qual incidirá contribuição previdenciária ao FAPS, será recebido cumulativamente com a remuneração do cargo de provimento efetivo.

§ 1º Na atividade, o servidor que exercer uma Função Gratificada – FG, com a respectiva contribuição previdenciária sobre a mesma, ao perdê-la, permanecerá recebendo, a título de incorporação, acrescido à remuneração de seu cargo efetivo, o valor equivalente a 5% do valor da FG por ano completo de exercício ou o equivalente a proporção de 1/12 a cada mês de exercício completo, enquanto não for convocado para nova função Gratificada.

(...)

Já a emenda parlamentar fustigada modificou a redação da proposta do Poder Executivo, que restou assim aprovada (artigo 1º da Lei Municipal n.º 4.405/2019):

Art. 1º - A Lei Municipal n.º 1.751/90, passa a ter a seguinte redação:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

‘Art. 47 - O valor da função gratificada – FG, sobre o qual incidirá contribuição previdenciária ao FAPS, será recebido cumulativamente com a remuneração do cargo de provimento efetivo.

§1º Na atividade, o servidor que exercer uma Função Gratificada – FG, com a respectiva contribuição previdenciária sobre a mesma, ao perdê-la, permanecerá recebendo, a título de incorporação, acrescido à remuneração de seu cargo efetivo, mensalmente, o equivalente a 1/35 (um trinta e cinco avos) para homens e 1/30 (um trinta avos) para mulheres, da média dos valores dos FGs recebidos por ano da atividade ou o equivalente a proporção de 1/12 a cada mês de exercício completo, enquanto não for Convocado para nova Função Gratificada.’

(...)

Como se vê, o Projeto de Lei n.º 012/2019, que deu origem à Lei Municipal n.º 4.405/2019 de Itaquí, dispôs a respeito da incorporação de função gratificada pelos servidores públicos municipais.

Conforme expressa disposição dos artigos 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a criação e aumento da remuneração dos seus servidores, *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:

(...).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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;

(...).

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...).

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

(...).

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

A reserva de iniciativa, no caso em análise, foi devidamente exercida pelo Prefeito Municipal de Itaqui, não impedindo que o Poder Legislativo, em linha de princípio, durante a tramitação do projeto, ofereça emendas, visando a aprimorar o texto legal que daí emergirá, desde que **observada a temática regulada no projeto originário e não implique aumento de despesas**, o que afrontaria o preceituado no artigo 61, inciso I, da Carta da Província:

Art. 61 - Não será admitido aumento na despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152¹;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público.

A propósito, cumpre recordar que, no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares aos projetos de iniciativa

¹ Art. 152 - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.



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

privativa do Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal vinha entendendo que, em tais projetos, era inadmissível qualquer emenda, por ser, o poder de emenda, corolário da iniciativa: onde faltasse iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF, RDA 28/51; 42/240; 47/238 e TASP RT 274/748).

O Pretório Excelso, no entanto, revisou esse posicionamento, passando a considerar que, nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficariam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto, valendo trazer à colação os seguintes precedentes paradigmáticos:

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999. DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente. (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.655, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*A atuação dos integrantes da Assembleia Legislativa dos Estados-Membros acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63 da Constituição, que veda – ressalvadas as proposições de natureza orçamentária – o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do governador do Estado ou referentes à organização administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário locais, bem assim do Ministério Público estadual. O exercício do poder de emenda, pelos membros do Parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado. O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em **numerus clausus**, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 2/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa.*

(ADI 2.681 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 6º, PARÁGRAFO ÚNICO, 10, CAPUT, E §§ 1º, 3º E 4º, E 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI GAÚCHA N. 11.770/2002. ALTERAÇÕES NOS QUADROS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO, DE CARGOS EM COMISSÃO E DE FUNÇÕES GRATIFICADAS DO INSTITUTO-GERAL DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

PERÍCIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. Ação não conhecida quanto à alegação de contrariedade ao art. 40, § 8º, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda n. 20/1998 posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 41/2003. O Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração dos dispositivos que fundamentam o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, com substancial modificação, impede sua apreciação nessa via. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2.813/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 26.8.2011)

Na mesma linha, Hely Lopes Meirelles² afirma que o poder de emenda por parte dos parlamentares é possível, desde que não acarrete aumento de despesa, *in litteris*:

A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, que importem em aumento da despesa prevista, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matérias orçamentárias. Todavia, mister se faz que tais emendas indiquem os recursos necessários à ampliação da despesa, admitindo-se, apenas os recursos provenientes de anulação de despesa, excluídas as relativas às dotações para pessoal e seus encargos e aos serviços das dívidas. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 564/565.



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

ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo.

Também o Tribunal de Justiça Estadual sufraga a tese de que, mesmo nos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, o Poder Legislativo não pode ser transformado em mero homologador dos projetos de lei encaminhados, não devendo, todavia, avançar para além dos limites constitucionalmente fixados.

Nessa senda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FESSERGS. LEI ESTADUAL Nº 15.144/2018. IPE SAÚDE. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. REJEITADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARGUIÇÃO PELA IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR. IMPROCEDÊNCIA. EMENDA PARLAMENTAR QUE NÃO GERA AUMENTO DE DESPESAS E GUARDA PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A NORMA ORIGINAL. PRECEDENTES. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. UNIÃO GAÚCHA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PÚBLICA COMO ENTIDADE NÃO LEGITIMADA A REPRESENTAR OS SERVIDORES PÚBLICOS NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. DESCABIMENTO. MATÉRIA CUJA DISCIPLINA FOI DELEGADA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EM DECORRÊNCIA DA NÃO PARTICIPAÇÃO DA FEDERAÇÃO PROPONENTE NO PROCESSO LEGISLATIVO. DESNECESSIDADE. GARANTIA CONSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO EM DECISÕES DE INTERESSE DA CLASSE NÃO REDUNDA EM NOVO REQUISITO FORMAL AO TRÂMITE DO PROCESSO LEGISLATIVO. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Federação Sindical dos Servidores Públicos no



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Estado do Rio Grande do Sul (FESSERGS) em face da Lei Estadual nº 15.144/2018. Argui pela inconstitucionalidade formal e material do diploma legislativo em comento, por violação, respectivamente, dos artigos 60, inciso II; 41, §1º; e 27, inciso I, alínea a, todos da CE/89. 2. Rejeitada a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Mesa da Assembleia Legislativa Estadual. A juntada de documentos que comprovem a regularidade da entidade sindical, tais como comprovação de registro perante o Ministério do Trabalho e ata de eleição da diretoria, não constitui exigência constitucional para o manejo de ADI. Os requisitos consolidados, legal e jurisprudencialmente, para que a entidade em questão possa deflagrar controle concentrado de constitucionalidade são apenas a abrangência estadual e a pertinência temática, que restaram suficientemente comprovadas no caso concreto. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. 3. Quanto à inconstitucionalidade formal fundada em impossibilidade de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, há jurisprudência consolidada do STF autorizando tal possibilidade desde que respeitadas duas condições: a) que da emenda não resulte aumento de despesas, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original submetido a apreciação. No caso específico, a emenda responsável pela inclusão dos dispositivos atacados atende ambos os requisitos. 4. Alegação de vício de constitucionalidade material fundada na inserção da União Gaúcha como legitimada para indicar os representantes dos servidores públicos no Conselho de Administração. Inexiste, no texto constitucional do Estado, qualquer limitação à origem dos representantes dos segurados. Assim, não dispondo a Constituição Estadual acerca do modo pelo qual se daria a representação paritária, mas sim, pelo contrário, expressamente delegando ao legislador infraconstitucional o regramento da matéria, entende-se que o diploma legislativo guerreado veio precisamente a cumprir tal determinação. 5. Não se verifica vício de inconstitucionalidade material em razão da não participação da federação proponente no processo legislativo que culminou na publicação da norma. Embora a participação da FESSERGS em decisões da classe seja constitucionalmente garantida, tal direito não se confunde com requisito para o regular trâmite do processo legislativo, ante a inexistência de previsão constitucional nesse sentido.



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

Ademais, sequer restou comprovado nos autos que a entidade tenha sido impedida de participar ao longo da etapa deliberativa do projeto de lei. Não há falar, portanto, em vício no iter procedimental de criação da Lei Estadual impugnada. Em conclusão, não se configurando vícios formais ou materiais na norma impugnada, improcede a ADI. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70078530847, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 12/11/2018)

Com tais aportes, imperativo reconhecer que a inovação normativa trazida pela Câmara de Vereadores, emendando projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal, não incide em inconstitucionalidade formal, já que a alteração guarda pertinência temática com o projeto originário, além de não gerar aumento de despesas, não havendo, pois, mácula ou violação ao princípio da independência entre os poderes estatais, conforme apregoadado pelo proponente.

Entretanto, cotejando-se o texto do artigo 1º da Lei n.º 4.405/2019 de Itaqui com o do artigo 1º do Projeto de Lei n.º 012/2019³, encaminhado pelo Prefeito Municipal à Câmara de Vereadores daquela Comuna, percebe-se que a emenda legislativa criou diferença remuneratória entre os servidores e servidoras

³Art. 47 - O valor da função gratificada – FG, sobre o qual incidirá contribuição previdenciária ao FAPS, será recebido cumulativamente com a remuneração do cargo de provimento efetivo.

§1º Na atividade, o servidor que exercer uma Função Gratificada – FG, com a respectiva contribuição previdenciária sobre a mesma, ao perdê-la, permanecerá recebendo, a título de incorporação, acrescido à remuneração de seu cargo efetivo, o valor equivalente a 5% do valor da FG por ano completo de exercício ou o equivalente a proporção de 1/12 a cada mês de exercício completo, enquanto não for convocado para nova função Gratificada.
(...).



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

municipais, em afronta ao princípio da isonomia, insculpido no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal⁴.

Ainda que o objetivo primordial da lei questionada seja o *equilíbrio atuarial e financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)*, conforme exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei (fls. 48/49), a normativa traz disposição – percepção mensal do equivalente a 1/35 para homens e 1/30 para mulheres, da média dos valores das funções gratificadas recebidas por ano de atividade –, que acaba por repercutir na remuneração concedida a homens e mulheres.

Assim redigida, tal disposição legal constitui ofensa ao princípio da isonomia, consagrado no artigo 5º, inciso I da Constituição Federal:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

Sob o mesmo prisma, mais adiante, no artigo 39, parágrafo 3º, a Carta Magna determina que deve ser aplicado *aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX,*

⁴ *Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*
(...)



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

podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

O inciso XXX do artigo 7º da Constituição Federal, por sua vez, traz a *proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.*

Diverso não é o tratamento conferido pela Constituição Estadual, que, ao elencar os direitos dos servidores públicos civis, consigna expressamente a *proibição de diferenças de remuneração, de exercício de funções e de critério de admissão, por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil* (artigo 29, inciso XIV).

Aldacy Rachid Coutinho⁵, ao comentar o artigo 7º da Constituição Federal, leciona:

Por meio do inciso XXX do artigo 7º, transpõe-se, para as relações de trabalho, a norma constitucional de isonomia, contida no artigo 5º, ‘caput’, segundo a qual todos são iguais perante a lei. Referido inciso soma-se aos seguintes, XXXI e XXXII, para configurar o núcleo proibitivo da discriminação no trabalho, garantido pela Carta Política de 1988.

(...)

Há, no inciso, tríplice ordenança, vedando-se a diferenciação injustificada, portanto, discriminatória, no que tange (a) aos salários, (b) ao exercício das funções e (c) aos critérios de admissão no emprego. A tutela inicia-se antes da contratação, na fixação de parâmetros objetivos, não subjetivos ou injustificados, para estabelecimento das normas de admissão, e prossegue no desenvolvimento da avença, tanto no que diz respeito à forma de execução dos serviços quanto à remuneração.

⁵ COUTINHO, Aldacy Rachid. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 619/620.



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

Essa mesma percepção da matéria é revelada por Cármen Lúcia Antunes Rocha⁶, que acentua a relevância do princípio em exame:

(...)

A igualdade jurídica como fonte de justiça concreta norteia hoje, então, o conteúdo, a interpretação e a aplicação das normas constitucionais. Aquelas fases, que se foram sucedendo na concepção do princípio, denotaram bem que a justiça formal não basta, pois o que se deseja – e pelo que se luta – é a realização e a concretização dos direitos garantidos constitucionalmente, ou seja, pela eficácia jurídica e social das normas que a contemplem e a determinam.

Daí porque o princípio da igualdade impõe-se ao legislador infraconstitucional. Não apenas a ele, mas também ao governante, autor das políticas públicas que devem propiciar condições materiais sociais para a concretização, e ao administrador público, que há de buscar a sua afirmação positiva permanente em cada caso sujeito a seu exame e decisão. Ao lado de um não fazer constitucional (o legislador, ou o administrador, não pode legislar criando situações discriminatórias), impõe-se por aquele princípio um fazer constitucional aos legisladores, governantes e administradores públicos (no sentido de definir condições sociopolíticas, econômicas e administrativas realizadoras da igualação buscada pela implantação do sistema jurídico fundamental, modelador do Estado).

(...)

O dispositivo impugnado, portanto, consagra flagrante afronta às Constituições Estadual e Federal, vulnerando princípio fundamental da República - a igualdade -, de modo que deve ser expungido do mundo jurídico.

⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 327.



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

E nem mesmo o fato de a diferenciação promovida ter por base o aspecto previdenciário (aposentadoria mais precoce das mulheres) pode servir de base para a desconsideração da isonomia em matéria remuneratória garantida aos servidores públicos, já que tal circunstância não constitui discriminação suficiente para a desigualação. Em outras palavras, a prerrogativa de natureza previdenciária assegurada constitucionalmente às pessoas do sexo feminino, por ser excepcional, não pode extrapolar o seu âmbito de aplicação.

Em contexto tal, o artigo 47, parágrafo 1º, da Lei Municipal n.º 1.751/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais), com a redação dada pela Lei Municipal n.º 4.405/2019 (artigo 1º), ambas de Itaqui, revela-se incompatível com o ordenamento constitucional, por afronta ao princípio constitucional da isonomia.

3. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO opina pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 28 de novembro de 2019.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)