



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 16 DA LEI MUNICIPAL Nº 7.446//2011. MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO/RS. SUPERPOSIÇÃO INDEVIDA DE VANTAGENS. EFEITO CASCATA. VEDAÇÃO. ARTIGO 37, INCISO XIV, CF/1988. ARTIGO 33, §9º, CE/1989.

1. Artigo 16 da Lei Municipal nº 7.446/2011, do Município de São Leopoldo, que determina que a base para o cálculo da promoção do servidor público municipal por nível de desenvolvimento é a soma do vencimento básico, quinquênio e triênio/quinquênio.

2. Caracterização do denominado “efeito cascata” ou “efeito-repique”, expressamente vedado pela Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XIV, replicado pelo artigo 33, § 9º, da Constituição Estadual de 1989.

Violação ao princípio da moralidade administrativa insculpido no artigo 19, “caput”, da Constituição Gaúcha.

3. Em virtude do resultado do julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade, mostra-se pertinente e necessária a modulação dos efeitos temporais da decisão, nos moldes do que prevê o artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, sobretudo a fim de preservar a segurança jurídica, e por se tratar de verba incorporada aos vencimentos dos servidores públicos municipais desde o ano de 2011.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

PROPONENTE

MUNICIPIO DE SAO LEOPOLDO

REQUERIDO

CAMARA DE VEREADORES DE SAO LEOPOLDO

REQUERIDO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, modulando os efeitos da decisão para dotá-la de eficácia a partir de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. ALBERTO DELGADO NETO (PRESIDENTE)**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS**, **DES. SÉRGIO FERNANDO SILVA DE VASCONCELLOS CHAVES**, **DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. BAYARD NEY DE FREITAS BARCELLOS**, **DES. ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO**, **DES.ª FABIANNE BRETON BAISCH**, **DES.ª VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK**, **DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA**, **DES. HELENO TREGNAGO SARAIVA**, **DES. SÉRGIO MIGUEL ACHUTTI BLATTES**, **DES.ª LUSMARY FATIMA TURELLY DA SILVA**, **DES. NIWTON CARPES DA SILVA**, **DES.ª MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ**, **DES. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN**, **DES. ROBERTO CARVALHO FRAGA** E **DES. GUSTAVO ALBERTO GASTAL DIEFENTHÄLER**.

Porto Alegre, 12 de abril de 2024.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES,

Relator.

RELATÓRIO

DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 16 da Lei Municipal nº 7.446, de 22 de junho de 2011, que *“revoga artigos e dispõe sobre o plano de desenvolvimento funcional da lei nº 6.570, de 24 de março de 2008 do Poder Executivo de São Leopoldo e dá outras providências”*, do Município de São Leopoldo/RS.

Em razões, sustenta que a norma impugnada, ao determinar que a base para o cálculo da promoção por nível de desenvolvimento é a soma do vencimento básico, quinquênio e triênio/quinquênio, e ensejar o denominado *“efeito cascata”* ou *“efeito repique”*, está em descompasso com o disposto no artigo 37, *“caput”* e inciso XIV, da Constituição Federal, que expressamente o coíbe, assim como o que dispõe o artigo 19, *“caput”* e artigo 3º, parágrafo 9º, da Constituição Estadual. Aduz que tanto gratificações quanto verbas adicionais não podem servir de base para incidência de outras vantagens pecuniárias, o que implicaria na superposição indevida de vantagens, o que afronta não só o texto constitucional como o princípio da moralidade administrativa e que o chamado *“efeito cascata”* ocorre quando, depois de concedida determinada vantagem, esta passa a ser utilizada como base de cálculo para fixação de outras vantagens subsequentes. Nítida, assim, a incompatibilidade existente entre o preceito atacado e os parâmetros constitucionais que regem a remuneração do servidor público, impondo-se seja extirpada do ordenamento jurídico pátrio a norma impugnada que



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

confronta com a diretriz constitucional. Colaciona jurisprudência. Requer a procedência do pedido, nos seguintes termos:

“a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da norma impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei Municipal nº 7.446, de 22 de junho de 2011, do Município de São Leopoldo, por ofensa ao artigo 37, caput e inciso XIV, da Constituição Federal, combinado com os artigos 8º, caput, 19, caput, e 33, parágrafo 9º, da Constituição Estadual.”.

Ausente pedido liminar. Recebida a Ação Direta de Inconstitucionalidade – fls. 85/87.

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção do artigo impugnado, com fundamento na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (artigo 2º da CF/1988) – fl. 107.

Notificado, o Município de São Leopoldo apresentou informações às fls. 111/115. Elaborou breve resenha dos fatos e discorreu sobre o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, decorrentes do princípio da separação e independência entre os Poderes. Aduziu que, para se evitar prejuízos irreparáveis aos servidores públicos municipais, a alteração da redação do referido artigo se faz necessária para a retirada do efeito cascata apontado pelo autor da ação, informando que está encaminhando os ajustes legislativos pertinentes, mostrando-se necessário, por derradeiro, a modulação dos



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

efeitos da declaração de inconstitucionalidade, em virtude do excepcional interesse social presente na espécie.

A Câmara Municipal de Vereadores de São Leopoldo deixou transcorrer *"in albis"* o prazo para manifestação, conforme faz prova a certidão de fl. 121.

O Ministério Público exarou parecer no sentido da procedência integral da ADI – fls. 130/139.

Vieram-me conclusos os autos por redistribuição.

É o relatório.

VOTOS

DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (RELATOR)

Eminentes Colegas.

A questão apresentada é singela e dispensa maiores ilações.

Pretende o proponente a declaração de inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei Municipal nº 7.446//2011, do Município de São Leopoldo/RS, sob o fundamento de que tanto gratificações quanto verbas adicionais não podem servir de base para incidência de outras vantagens pecuniárias, o que implicaria na superposição indevida de vantagens, a afrontar não só o texto constitucional como o princípio da moralidade administrativa, ocasionando, inclusive, o denominado *"efeito cascata"* ou *"efeito repique"*, a determinar a incidência da vantagem como base de cálculo para todas as demais vantagens vindouras.

A norma impugnada encontra-se assim redigida, no que importa ao deslinde da *"quaestio"*:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

“LEI Nº 7446, DE 22 DE JUNHO DE 2011

REVOGA ARTIGOS E DISPÕE SOBRE O PLANO DE DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DA LEI Nº 6.570 DE 24 DE MARÇO DE 2008 DO PODER EXECUTIVO DE SÃO LEOPOLDO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ARY JOSÉ VANAZZI, Prefeito Municipal de São Leopoldo,

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte LEI:

(...)

ART. 16 A base para o cálculo da promoção por nível de desenvolvimento é a soma do vencimento básico, quinquênio e triênio/quinquênio.

(...)

Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 22 de junho de 2011.

*ARY JOSÉ VANAZZI,
PREFEITO.”.*

Da análise do artigo objeto da declaração de inconstitucionalidade, denota-se manifesta inconstitucionalidade.

Com efeito, sobre as verbas adicionais não podem incidir outras vantagens pecuniárias, pois tal implicaria em superposição de vantagens – o denominado “efeito cascata”, expressamente vedada pelo artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal de 1988 e pelo artigo 33, § 9º, da Constituição Estadual de 1989, “*in verbis*”:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

“CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).”. (Grifou-se)

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

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

(...)

§ 9.º Os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 78, de 03/02/20).”. (Grifou-se).

No caso em análise, é clara a inconstitucionalidade da norma hostilizada, pois determina que a base de cálculo da promoção do servidor municipal por nível de desenvolvimento é a soma do vencimento básico (o que seria o correto), acrescido de quinquênio e triênio/quinquênio, situação que viola expressamente o regramento constitucional.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

Tem-se que tal situação, de igual forma, afronta o princípio da moralidade administrativa insculpido no artigo 19, “*caput*”, da Constituição Gaúcha:

“Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do estado, 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 e o seguinte: (...).”.

Em relação à vedação do denominado “efeito cascata”, transcreve-se precedente do E. Supremo Tribunal Federal:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. BASE DE CÁLCULO DE QUINQUÊNIOS. EFEITO CASCATA. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO IMEDIATA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998. PRECEDENTE. 1. O Supremo Tribunal Federal assentou a aplicabilidade imediata da redação dada pela EC 19/1998 ao art. 37, XIV, da Constituição Federal. Fixou-se, assim, que a partir da vigência da referida emenda é inconstitucional a adoção da remuneração como base de cálculo para os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público (RE 563.708-RG, Rel.ª Min.ª Cármen Lúcia). 2. Agravo interno a que se nega provimento.”. (RE 791668 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 02/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 18-05-2017 PUBLIC 19-05-2017) (Grifou-se)

No mesmo sentido, a pacífica jurisprudência deste Colendo Tribunal:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. TETO REMUNERATÓRIO. EXCLUSÃO DAS VERBAS DE NATUREZA INDENIZATÓRIA, TÃO SOMENTE. “EFEITO CASCATA”. VEDAÇÃO. É constitucionalmente vedado o chamado “efeito cascata”. Interpretação conforme à Constituição do artigo 56, § 1º da Lei nº 2.405 do Município de Encruzilhada do Sul, para que o vocábulo “remuneração” seja entendido no sentido estrito de “vencimento”. O teto remuneratório constitucionalmente estabelecido permite a exclusão tão somente das parcelas de caráter indenizatório. Inconstitucionalidade parcial do artigo 65 da Lei nº 2.405 do Município de Encruzilhada do Sul, para que as verbas de natureza remuneratória ali previstas sujeitem-se ao limite constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.”. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085475176, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 14-10-2022) (Grifou-se)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. ARTS. 60, PARÁGRAFO ÚNICO, 83, 88, PARÁGRAFO 1º, E 90, PARÁGRAFO 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 5.819/2003. TETO REMUNERATÓRIO. EFEITO CASCATA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PARCIALMENTE RECONHECIDA. 1. Teto remuneratório: ausente constatação de ofensa do art. 60, parágrafo único, da Lei Municipal nº 5.819/2003, à diretriz do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, uma vez que a gratificação natalina, gratificação de férias, indenização de licença prêmio por assiduidade e adicional de serviços extraordinários, seja por veicularem direitos sociais, seja por possuírem natureza indenizatória, não se encontram abarcados no teto da remuneração. 2. Efeito cascata: vício de inconstitucionalidade material dos arts. 83, 88, parágrafo 1º, e art. 90,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

parágrafo 1º, da Lei Municipal nº 5.819/2003, no ponto em que admitem o cálculo dos adicionais de risco à saúde e de vida sobre o valor da hora extraordinária e sobre o valor do adicional noturno, assim como por admitir o cálculo da hora extraordinária com base no vencimento básico acrescido do valor do cargo em comissão ou da gratificação da função de direção e chefia. Afronta à diretriz do inciso XIV do art. 37 da Constituição da República. 3. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade: definição do marco inicial para fins de produção de efeitos de decisão, tendo em vista razões de segurança jurídica, conforme art. 27 da Lei nº 9.868/99. Eficácia prospectiva da decisão, a contar da data da publicação do acórdão. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70077222735, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Desa. Matilde Chabar Maia, julgado em: 22-10-2018) (Grifou-se)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. ART. 26 DA LEI-PF Nº 155/05. CONCESSÃO DE ADICIONAIS ANUAIS CUMULATIVOS. INCIDÊNCIA SOBRE A FUNÇÃO GRATIFICADA E/OU REGIME ESPECIAL DE TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA. 1. Da simples leitura do dispositivo legal, resta evidente a inconstitucionalidade material por ofender gravemente o princípio posto no art. 8º da CE, bem como o inciso XIV do art. 37 da CF-88, por conceder vantagens pecuniárias, cujos acréscimos ocasionam o chamado "efeito cascata" ou "efeito repicão". 2. A situação autorizada pelo artigo legal atacado evidencia indevida acumulação de acréscimos pecuniários, na medida em que permite aos servidores públicos da Câmara Municipal de Passo Fundo que já incorporaram a integralidade (100%) da respectiva gratificação e/ou regime especial, em apenas 05 anos, nos



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

termos do art. 25 da mesma Lei, a percepção de mais 25% do valor atribuído à gratificação e/ou ao regime especial exercido, sendo 15% no primeiro ano, 5% no segundo ano e 5% a partir do terceiro ano, de forma simultânea, incidindo na vedação constitucional antes referida, que proíbe o cômputo e a acumulação de acréscimos pecuniários para fins de concessão de acréscimos ulteriores. 3. Não há qualquer similitude entre a concessão de novo percentual de gratificação e/ou regime especial a servidor que já incorporou 100% (cem por cento) da gratificação e/ou regime especial com a concessão de adicional de permanência, vantagem concedida a servidor que, por já preencher os requisitos, pode aposentar-se e é incentivado financeiramente a permanecer no serviço público. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074371055, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 11-12-2017) (Grifou-se)

Destarte, considerando-se que a própria Câmara de Vereadores do Município de São Leopoldo anuiu com a pretensão relativa à declaração de inconstitucionalidade do artigo impugnado, informando que está encaminhando os ajustes legislativos pertinentes à adequação do disposto no artigo 16 da Lei Municipal nº 7.446/2011, outra não é a solução aplicável ao caso que a integral procedência da ação.

Por derradeiro, mostra-se pertinente e necessária a modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do que dispõe o artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, a fim de restar preservada a segurança jurídica, e por se tratar de verba incorporada aos vencimentos dos servidores públicos municipais desde o ano de 2011:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. ^”.

Diante do exposto, **julgo procedente** a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei Municipal nº 7.446, de 22 de junho de 2011, do Município de São Leopoldo/RS, modulando os efeitos desta decisão para dotá-la de eficácia a partir de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação deste acórdão.

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. ALBERTO DELGADO NETO - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085776086: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, MODULANDO OS EFEITOS DA DECISÃO PARA DOTÁ-LA DE EFICÁCIA A PARTIR DE 180 (CENTO E OITENTA) DIAS, A CONTAR DA PUBLICAÇÃO. UNÂNIME."



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VLM

Nº 70085776086 (Nº CNJ: 0004708-83.2023.8.21.7000)
2023/CÍVEL

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.</p> <p>Signatário: Voltaire de Lima Moraes Data e hora da assinatura: 29/04/2024 16:37:30</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador:</p>
--	--