



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de
suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no artigo
129, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,
parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **artigo
16 da Lei Municipal nº 7.446**, de 22 de junho de 2011, que *revoga*



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

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, pelas seguintes razões de direito.

1. A norma legal atacada foi vazada nos seguintes termos:

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

2. O regramento acima destacado, ao ensejar o denominado *efeito cascata* ou *efeito repique*, está em descompasso com o artigo 37, *caput* e inciso XIV, da Constituição Federal, que, expressamente, o coíbe, estatuinto, *in verbis*:

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)

(...).



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

Nesta mesma linha, os artigos 19, *caput*, e 33, parágrafo 9º, da Constituição Estadual, que reproduz a mesma vedação:

*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)*
(...).

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 n.º 78, de 03/02/20)*

(...).

Com efeito, gratificações e verbas adicionais não podem servir de base para incidência de outras vantagens pecuniárias, o que implicaria a superposição indevida de vantagens, o que é vedado pelas Cartas Federal e Estadual e afrontam o princípio da moralidade administrativa.

O chamado *efeito cascata* ou *efeito repique* ocorre quando, depois de concedida determinada vantagem, esta passa a ser utilizada como base de cálculo para fixação de outras vantagens subsequentes.



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

Esclarecedora, neste aspecto, a lição do Ministro Alexandre de Moraes¹:

(...). A Constituição veda o denominado efeito-repicão, isto é, que uma mesma vantagem seja repetidamente computada sobre as demais vantagens, ao prever no inciso XIV do artigo 37 que os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores. A proibição alcança, inclusive, os proventos da aposentadoria, como definiu o Superior Tribunal de Justiça ao decidir que ‘Constituição em vigor veda o repicão, isto é, que uma mesma vantagem seja repetidamente computada, alcançando a proibição os proventos da aposentadoria’. O legislador reformador pretendeu, com a alteração proposta pela EC n.º 19/98, tornar mais clara a norma proibitiva de cumulação de acréscimos pecuniários, sem contudo alterá-la em sua essência. (...).

E, também, a doutrina de José Afonso da Silva²:

(...). A Constituição, nesse inciso XIV do art. 37, admite a instituição de acréscimos pecuniários ao padrão de vencimento, ainda que o faça para estabelecer limites, vedando seu cômputo ou acumulação para fins de concessão de acréscimos ulteriores e, assim, evitando os abusos e descomedimentos, com a conseqüente proibição de repiques. Tais acréscimos pecuniários são as chamadas ‘vantagens pecuniárias’, que constituem ‘os demais componentes do sistema remuneratório’ referidos no art. 39, § 1º, da CF, que, acrescidos ao padrão de vencimento, formam os vencimentos ou a remuneração. As que são concedidas ao servidor a título definitivo, tais as decorrentes do tempo de serviço (ex facto temporis) ou do desempenho de funções especiais (ex facto officii), constituem os adicionais, que, somados ao padrão de vencimento, formam os vencimentos; as que são concedidas transitoriamente, em razão das condições anormais em que se

¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 19ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 193.

² DA SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 4ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 343.



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

realiza o serviço (propter laborem) ou em razão de condições pessoais (propter personam), formam a categoria das gratificações, que acrescidas aos vencimentos, constituem a remuneração. (...)

O que é importante destacar é que a interpretação do dispositivo reconhece que ele admite as vantagens pecuniárias (...) mas veda (a) sua incidência cumulativa, ou seja, umas vantagens pecuniárias sobre outras; (b) seu cômputo para fins de acréscimos ulteriores, ou seja, o percentual da vantagem não pode ser somado ao padrão de vencimento para os efeitos de constituir a base para a incidência de vantagem sucessiva. (...).

Igualmente nesta toada, o posicionamento do Professor Ivan Barbosa Rigolin³:

(...).

Atualmente, após a EC 19, nem mesmo é necessário que os acréscimos tenham nem o mesmo título nem o mesmo fundamento: qualquer acréscimo à base remuneratória do servidor (vencimento ou salário) não poderá ser considerado para a concessão de qualquer outro, mesmo que devido por motivo completamente diverso. (...) Isto significa simplesmente que todo e qualquer acréscimo remuneratório de servidor público – vantagens, acessórios, adicionais, gratificações – apenas poderá incidir sobre a base primária, originária, "seca", intocada, básica, própria de quem ingressa por concurso no patamar inicial de cada cargo.

(...).

Neste contexto, claro o vício de inconstitucionalidade de que padece o disposto legal vergastado, ao estabelecer que a *base para o cálculo da promoção por nível de desenvolvimento é a soma do vencimento básico acrescido de quinquênio e triênio/quinquênio,*

³ *O servidor público nas reformas constitucionais*. 2ed. amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 57.



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

autorizando uma superposição de vantagens vedada pelo texto constitucional federal e estadual.

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 o preceito objurgado que confronta com a diretriz constitucional.

Este, de resto, o entendimento desta egrégia Corte Constitucional Estadual, na esteira dos precedentes que ora se traz à colação:

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 n.º 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 n.º 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: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 14-10-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 102, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 3.871/2001, DO



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

MUNICÍPIO DE IJUÍ. SUPERPOSIÇÃO DE VANTAGENS. EFEITO CASCATA. SERVIDORES DO DEMEI. VEDAÇÃO. ART. 37, XIV, CF/88. ART. 33, §9º, CE/89. 1. Parágrafo único do art. 102 da Lei Municipal nº 3.871/2001, incluído pela Lei Municipal nº 4.685/2007, que prevê que a base de cálculo do adicional de periculosidade dos servidores do DEMEI será composta não somente pelo vencimento básico do cargo, mas também por parcelas referentes a avanços, adicional de qualificação, e promoção vertical. 2. Configuração de “efeito cascata”/“efeito-repique”, expressamente vedado pela ordem constitucional (art. 37, XIV, CF/88 – redação dada pela EC nº 19/98 –, e art. 33, §9º, CE/89). Desrespeito à moralidade administrativa (art. 37, caput, CF/88, e art. 19, caput, CE/89) e isonomia (art. 5º, caput, da CF/88). 3. A disposição legal atacada foi inserida no ordenamento municipal após a EC nº 19/98. Não há que se falar em direito adquirido ou violação ao preceito da irredutibilidade dos vencimentos. Precedente do STF (RE nº 563.708). 4. Declaração de inconstitucionalidade de parte do parágrafo único do art. 102 da Lei nº 3.871/2001, do Município de Ijuí, notadamente a expressão “acrescido dos avanços e da qualificação adicional, vantagens previstas respectivamente nos artigos 111 e 113 da Lei Municipal nº 3.871, de 19 de novembro de 2001, e ainda acrescida da Promoção Vertical constante no art.32 da Lei Municipal nº 2.669, de 05 de Setembro de 1991, alterada pela 3.395, de 17 de dezembro de 1997, com vigência retroativa a 01 de junho de 2004”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084262070, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 29-03-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE CORONEL PILAR. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. INCIDÊNCIA DE VANTAGENS SOBRE VANTAGENS. EFEITO CASCATA. DESATENDIMENTO DA REGRA DO ART. 8º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ART. 37, XIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082433335, Tribunal Pleno,



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

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 03-07-2020)

Exatamente nesta senda, a linha de intelecção do egrégio Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO NA CARREIRA. DOCENTE DA UERJ. INEXISTÊNCIA DE EFEITO CASCATA. OFENSA AO ART. 37, XIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE MAIS DE UMA VANTAGEM SOB O MESMO FUNDAMENTO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que o art. 37, XIV, da Constituição Federal, com redação dada pela EC 19/98, veda o cômputo de vantagem recebida no cálculo de vantagem posterior (cálculo em cascata ou efeito repique), porém não proíbe a concessão de mais de uma vantagem sob o mesmo fundamento, desde que calculadas de forma singela sobre o vencimento básico. II – Agravo regimental a que se nega provimento.
(RE 1357399 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 22/04/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 27-04-2022 PUBLIC 28-04-2022)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – SERVIDOR DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA/MG – BASE DE CÁLCULO DE ADICIONAL REMUNERATÓRIO – EFEITO CASCATA – VEDAÇÃO – INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO, DESDE QUE OBSERVADA A IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS – LEI MUNICIPAL Nº 801/91 – REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA QUE O PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RECONHECEU NO JULGAMENTO DO RE 563.708/MS – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.
(RE 907731 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda



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

Turma, julgado em 02/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO
DJe-130 DIVULG 16-06-2017 PUBLIC 19-06-2017)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. CÁLCULO SOBRE O VENCIMENTO BASE. OFENSA AO ART. 37, XIV (REDAÇÃO DA EC 19/1998), DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE MAIS DE UMA VANTAGEM SOB O MESMO FUNDAMENTO. AGRAVO IMPROVIDO. I - O art. 37, XIV, da Constituição Federal, redação da EC 19/1998, veda o cômputo de vantagem recebida no cálculo de vantagem posterior (cálculo em cascata ou efeito repique), porém não proíbe a concessão de mais de uma vantagem sob o mesmo fundamento, desde que calculadas de forma singela sobre o vencimento básico. II - Agravo regimental improvido. (RE 633.077- AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 18.3.2013)

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Servidor público. Gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE). Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. **Vantagens funcionais em cascata.** Período anterior à Emenda Constitucional nº 19/98. Vedação. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal está firmada no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, ficando assegurada, contudo, a irredutibilidade de vencimentos. 2. **Esta Corte consolidou entendimento de que, mesmo anteriormente à Emenda Constitucional nº 19/98, era vedado o acúmulo de vantagens pecuniárias concedidas sob o mesmo título ou por idêntico fundamento (efeito cascata).** 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279 desta Corte. 4. Agravo regimental não provido. (Supremo Tribunal Federal, RE 457745 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 11/09/2012)*



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

Assim sendo, clara a mácula de inconstitucionalidade de que padece a norma questionada 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.

3. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

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



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

Constituição Federal, combinado com os artigos 8º, *caput*, 19, *caput*, e 33, parágrafo 9º, da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 30 de junho de 2023.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,
Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS