



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

PROCESSO N.º 70085776086 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO

CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO
LEOPOLDO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR RUI PORTANOVA

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 16 da Lei Municipal n° 7.446/2011. Município de São Leopoldo. Regramento que, ao ensejar o denominado “efeito cascata” ou “efeito repique”, mostra-se em descompasso com o artigo 37, “caput” e inciso XIV, da Constituição Federal, e com os artigos 19, “caput”, e 33, parágrafo 9º, da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais. Modulação dos efeitos que se mostra pertinente na espécie. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio 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 (páginas 07/18 e documentos de páginas 19/82).

A inicial foi recebida (páginas 85/87).

O Prefeito de São Leopoldo, notificado, prestou suas informações, aduzindo que as normas legais são dotadas de presunção de constitucionalidade, não cumprindo ao Administrador deixar de aplicá-la, por este motivo, até que a Corte competente a retire do ordenamento jurídico. Informou que, para evitar prejuízos irreparáveis aos servidores, havendo necessidade de alteração da lei para afastar o vício apontado, está encaminhando os ajustes legislativos pertinentes. Salientou o poder da Administração de rever e anular seus próprios atos, postulando, entretanto, a modulação dos efeitos da decisão de modo a proteger os valores percebidos, de boa fé, pelos servidores até o julgamento deste feito. Pleiteou, por fim, a improcedência do pedido ou, alternativamente, a modulação dos efeitos da decisão nos moldes delineados (páginas 111/6).



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

A Câmara de Vereadores de São Leopoldo, devidamente notificada, deixou escoar *in albis*, o prazo para informações (certidão da página 121).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, pugnou pela manutenção da lei questionada no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 107/8).

É o relatório.

2. Em que pese o respeitável entendimento do Sr. Prefeito Municipal e do Sr. Procurador-Geral do Estado, atuando na curadoria especial da norma atacada, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na petição inicial, reiterando-se, neste passo, todos os fundamentos lá deduzidos.

Com efeito, a norma legal atacada foi vazada nos seguintes termos:

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

O regramento acima destacado, ao ensejar o denominado *efeito cascata* ou *efeito repique*, está em descompasso



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

com o artigo 37, *caput* e inciso XIV, da Constituição Federal, que, expressamente, o coíbe.

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

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.

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

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



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

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 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. (...).

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@mp.rs.gov.br

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*, 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*



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

de Inconstitucionalidade, Nº 70085475176, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 14-10-2022)

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



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

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 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



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

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)

A pretensão do Sr. Prefeito Municipal, de outra parte, de que seja a ação julgada improcedente, tão somente, diante de sua alegação de que está adotando as providências legislativas pertinentes, não merece acolhimento, visto que, exaustivamente, demonstrada a mácula de que padece a norma questionada, de resto, por ele mesmo admitida.

Além disso, não trouxe o Sr. Prefeito Municipal comprovação da revogação da norma fustigada, sequer de eventual protocolo de projeto de lei na Casa Legislativa Municipal com este escopo, nada havendo que afaste o vício apontado.

Logo, impositivo o acolhimento do pedido, visto que clara a mácula de inconstitucionalidade de que padece a norma vergastada, 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.



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

No tocante à modulação de efeitos pretendida, nada tem a opor o proponente, visto que, efetivamente, os valores percebidos pelos servidores até o julgamento deste feito o foram de boa fé, não se mostrando razoável que tivessem que devolver o montante auferido a este título.

3. Pelo exposto, requer a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL em exercício seja o pedido julgado integralmente procedente, 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, nada se tendo a opor à modulação dos efeitos, na forma supra delineada.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2023.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

VLS