



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/1538-0004847-0

PARECER Nº 17.531/19

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

LEI Nº 15.188/18. PARTES VETADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO E PROMULGADAS PELO PODER LEGISLATIVO.

Os artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 15.188/18, promulgados pelo Presidente da Assembleia Legislativa, são inconstitucionais, por vício de iniciativa, e nulos de pleno direito, por infringência ao disposto no parágrafo único do artigo 21 da LRF federal e nos parágrafos 2º e 3º do artigo 6º da LRF estadual. Todavia, para que a Administração reste legitimada a negar cumprimento aos mencionados dispositivos, necessária decisão final a ser exarada pelo Chefe do Poder Executivo, mediante atribuição de caráter jurídico-normativo à presente orientação ou mediante decreto, sem prejuízo, ainda, da adoção das medidas necessárias à declaração de inconstitucionalidade para obstar-lhe, em definitivo, a eficácia. Orientação do Parecer nº 17.206/18.

AUTORA: ADRIANA MARIA NEUMANN

Aprovado em 07 de fevereiro de 2019.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

07/02/2019 09:07:47





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

LEI Nº 15.188/18. PARTES VETADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO E PROMULGADAS PELO PODER LEGISLATIVO.

Os artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 15.188/18, promulgados pelo Presidente da Assembleia Legislativa, são inconstitucionais, por vício de iniciativa, e nulos de pleno direito, por infringência ao disposto no parágrafo único do artigo 21 da LRF federal e nos parágrafos 2º e 3º do artigo 6º da LRF estadual. Todavia, para que a Administração reste legitimada a negar cumprimento aos mencionados dispositivos, necessária decisão final a ser exarada pelo Chefe do Poder Executivo, mediante atribuição de caráter jurídico-normativo à presente orientação ou mediante decreto, sem prejuízo, ainda, da adoção das medidas necessárias à declaração de inconstitucionalidade para obstar-lhe, em definitivo, a eficácia. Orientação do Parecer nº 17.206/18.

O Instituto Riograndense do Arroz, por sua Divisão de Recursos Humanos, abriu expediente administrativo eletrônico tendo por objeto a implantação das gratificações de nível médio e de nível superior previstas na Lei nº 15.188/18.

A assessoria jurídica orientou que fosse o processo encaminhado à Secretaria da Fazenda para verificação da implantação, o que acolhido pelo Presidente da autarquia.

Porém, no âmbito da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação, a assessoria jurídica apontou a inviabilidade jurídica do pleito, em face do disposto no



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que reputa nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder. Ainda assim, sugeriu encaminhamento à Secretaria da Fazenda para conhecimento e manifestação sobre o pleito, com o que anuiu o titular da Pasta.

A assessoria técnica do Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal opinou pela oitiva do Tesouro do Estado, que se pronunciou pelo encaminhamento à Procuradoria-Geral para avaliação da matéria não apenas sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também do vício de iniciativa, uma vez que as gratificações pretendidas foram inseridas no projeto de lei por emenda parlamentar.

A assessoria jurídica da Secretaria da Fazenda, por sua vez, examinou a matéria à luz das disposições das Leis de Responsabilidade Fiscal federal e estadual e apontou dúvida no que concerne à violação da primeira, em razão da necessidade de identificação da data da produção de efeitos da Lei nº 15.188/18, diante do veto e posterior derrubada. Além disso, embora tenha reconhecido a inconstitucionalidade formal da lei, por vício de iniciativa, consignou a necessidade de prévio pronunciamento desta PGE sobre a matéria, nos termos da orientação do Parecer nº 17.206/18, antes de que se tenha eventual decisão governamental sobre a não aplicação da lei.

O Secretário de Estado da Fazenda Adjunto acolheu a sugestão de encaminhamento a esta Procuradoria-Geral e solicitou urgência na apreciação, tendo em vista que, além do pleito do próprio IRGA, já existem pedidos individuais de servidores para implantação da vantagem.

No âmbito desta Equipe de Consultoria, observados os critérios regimentais, a consulta foi a mim distribuída, em regime de urgência.

É o relatório.

A consulta consiste em saber se o pagamento das gratificações de nível superior e de nível médio, atualmente percebidas pelos integrantes do Quadro dos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Servidores Técnico-Científicos do IRGA criados pela Resolução nº 04/88 e do Quadro Geral dos Servidores do IRGA criados pela Resolução nº 03/81, pode ser implantado para as carreiras de nível superior de Técnico Superior Orizícola e de Técnico Superior Administrativo e para as carreiras de nível médio de Técnico Orizícola e Assistente Administrativo da autarquia, com fundamento nos artigos 16 e 17 da Lei nº 13.930/12, na redação conferida pela Lei nº 15.188/18.

Assim, vejamos inicialmente os termos em que as gratificações foram instituídas pela Lei nº 13.930/12:

Art. 16. Fica instituída a Gratificação de Nível Superior – GNS – a ser paga aos servidores dos cargos de provimento efetivo do Quadro dos Servidores Técnico-Científicos do IRGA, criado pela Resolução n.º 04, de 13 de abril de 1988, e alterações, e que ora integra o Quadro em Extinção de que trata o inciso II do art. 2.º desta Lei, calculada no percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre o vencimento básico da Classe “D”.

Parágrafo único. As disposições constantes no “caput” deste artigo são extensíveis aos servidores extranumerários, celetistas e inativos respectivos com direito à paridade em seus proventos e benefícios, nos termos da Constituição Federal.

Art. 17. Fica instituída a Gratificação de Nível Médio – GNM – a ser paga aos servidores dos cargos de provimento efetivo do Quadro Geral dos Servidores do IRGA, criado pela Resolução n.º 03, de 26 de março de 1981, e que ora integra o Quadro em Extinção de que trata o inciso II do art.2.º desta Lei, calculada no percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre o respectivo vencimento básico do servidor.

Parágrafo único. As disposições deste artigo são extensíveis aos servidores extranumerários, celetistas e inativos respectivos com direito à paridade em seus proventos e benefícios, nos termos da Constituição Federal.

Depois, no corrente ano, o Governador do Estado encaminhou o Projeto de Lei nº 50/2018 para a Assembleia Legislativa modificando exclusivamente o artigo 8º da Lei nº 13.930/12, que disciplina as progressões funcionais. Contudo, em decorrência de emenda de origem parlamentar, foram acrescentados artigos ao projeto, prevendo a realização de promoções de dois em dois anos (art. 2º), estendendo as gratificações de nível superior e médio para as carreiras de nível superior de Técnico



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Superior Orizícola e de Técnico Superior Administrativo e para as carreiras de nível médio de Técnico Orizícola e Assistente Administrativo (art. 3º) e instituindo gratificação de capacitação para as carreiras de nível médio (art. 4º).

A lei foi sancionada em 03 de julho de 2018 e publicada no Diário Oficial de 04 de julho de 2018 sob o número 15.188, mas o Governador após veto parcial ao projeto aprovado, tendo o veto alcançado precisamente os dispositivos acrescidos por emenda parlamentar, sob a seguinte justificativa:

OF.GG/SL - 96 Porto Alegre, 3 de julho de 2018.

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI 50/2018

Senhor Presidente:

Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar-lhe que, utilizando-me da prerrogativa que me é conferida pelo artigo 66, §§ 1º e 2º, combinado com o artigo 82, inciso VI, da Constituição Estadual, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 50/2018, que altera a Lei nº 13.930, de 23 de janeiro de 2012, que institui o Quadro de Pessoal do Instituto Rio Grandense do Arroz, e dá outras providências.

O Projeto de Lei nº 50/2018 recebe veto parcial, porquanto, por ocasião de sua apreciação e votação, foi objeto de emenda parlamentar a qual não merece prosseguimento. Tal medida justifica-se em razões de constitucionalidade, conforme passo a demonstrar.

A negativa de sanção em epígrafe diz respeito aos artigos 2º, 3º e 4º, que dispõem *in verbis*:

“Art. 2º O § 3º do art. 7º da Lei nº 13.930/12, passa a ter a seguinte redação:

“Art 7º

§ 3º A promoção será realizada de 2 (dois) em 2 (dois) anos, no mês de julho.”

Art. 3º Os “*caputs*” dos artigos 16 e 17 da Lei n.º 13.930/12, passam a vigorar com a seguinte redação:

I - “Art. 16. Fica instituída a Gratificação de Nível Superior – GNS – a ser paga aos servidores dos cargos de provimento efetivo integrantes, respectivamente, dos Quadros de que tratam os incisos I e II do art. 2.º desta Lei:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

I - da carreira de nível superior, Técnico Superior Orizícola e de Técnico Superior Administrativo, calculada no percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre o respectivo vencimento básico do servidor; e

II - do Quadro dos Servidores Técnico-Científicos do IRGA, criado pela Resolução n.º 04, de 13 de abril de 1988, calculada no percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre o vencimento básico da Classe “D”.

.....”

II – “Art. 17. Fica instituída a Gratificação de Nível Médio – GNM – a ser paga aos servidores dos cargos de provimento efetivo da carreira de nível médio, Técnico Orizícola e Assistente Administrativo, e do Quadro Geral dos Servidores do IRGA, criado pela Resolução n.º 03, de 26 de março de 1981, integrantes, respectivamente, dos Quadros de que tratam os incisos I e II do art. 2.º desta Lei, calculada no percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre o respectivo vencimento básico do servidor

.....”

“Art. 4.º Fica acrescentado à Lei n.º 13.930/12 um artigo, que será o art. 17-A, com a seguinte redação:

“Art. 17-A. Fica instituída a Gratificação de Capacitação, a ser paga aos servidores das carreiras de nível médio, Técnico Orizícola e de Assistente Administrativo, e que ora integra o Quadro de Cargos de Provimento Efetivo de que trata o inciso I do art. 2.º desta Lei, calculado no percentual de 40% (quarenta por cento) sobre o respectivo vencimento básico do servidor, para servidores que possuem diploma devidamente registrado, de conclusão de curso de nível superior correlato com a área de atuação.

§ 1º A Gratificação da Capacitação fica estendida aos servidores do Quadro Geral dos Servidores do IRGA, criado pela Resolução n.º 03, de 26 de março de 1981, e que ora integra o Quadro em Extinção de que trata o inciso II do art. 2.º desta Lei, que possuem diploma de conclusão de curso superior devidamente registrado.

§ 2º Os critérios de admissibilidade da titulação constante no “caput”, serão dispostos em regulamento.”

Prospera a inconstitucionalidade formal dos dispositivos em foco, por vício de iniciativa e, conseqüentemente, violação do princípio da independência entre os Poderes, na medida em que é do Chefe do Poder Executivo o poder de iniciativa de norma que disponha sobre o regime jurídico e a remuneração dos servidores públicos estaduais.

Os artigos em comento obrigam a administração a realizar as promoções a cada dois anos, estendem a Gratificação de Nível Superior –



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GNS a todos os servidores das carreiras de nível superior e altera a sua base de cálculo, bem como estende a Gratificação de Nível Médio – GNM aos servidores de nível médio, Técnico Orizícola e de Assistente Administrativo do Quadro de Cargos de Provimento Efetivo e ainda, institui a Gratificação de Capacitação.

A remuneração dos servidores públicos estaduais deve ser fixada em lei de iniciativa governamental, seja porque diz respeito à gestão dos serviços públicos, seja porque implica aumento de despesa. Assim, os dispositivos afiguram-se contrários aos ditames constitucionais no que pertine à competência legislativa.

Com efeito, emana da Constituição Estadual a competência privativa do Chefe do Poder Executivo:

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

(...)

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.

Por conseguinte, também emana da Constituição Estadual, o princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito Estadual, consagrado no art. 5º, caput:

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

No mesmo sentido, dispõe a Constituição Federal nos arts. 61, § 1º, II, “a” e “c”, e 63, inciso I, que em razão do princípio da simetria e por força do art. 25 são de cumprimento obrigatório pelos Estados.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que, dispondo sobre a organização e a atuação da Administração



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Pública cria atribuições para órgãos públicos, matéria afeta ao chefe do Poder Executivo, consoante art. 61, § 1º, alínea “e”, da Constituição Federal, norma de observância obrigatória pelas constituições estaduais.

Sobre o tema, cabe citarmos os seguintes precedentes:

“Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Atribuições de órgãos da administração pública. Iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, b em com o assentou ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento” (ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 13/3/17).

“Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. Lei municipal 3.386/2004. 3. Reserva de iniciativa do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. 4. Decisão agravada em conformidade com a jurisprudência pacífica do STF. RE 578.017 e RE 505.476. 5. Agravo regimental a que se nega seguimento” (RE nº 560.029/RJ-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 26/2/16).

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário 2. As razões do agravo regimental



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido” (ARE nº 768.450/RJ, Primeira Turma, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 18/12/15)

Considerando que o projeto de lei foi de iniciativa do Governador do Estado, não poderia ser agregado dispositivo através de emenda parlamentar que possa gerar aumento das despesas previstas.

Isso porque embora seja autorizado ao Poder Legislativo apresentar emendas durante a tramitação de projeto de lei, tais emendas não podem resultar em aumento das despesas previstas, conforme o art. 61, inciso I, da Carta Estadual, in verbis:

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

I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152;

Os dispositivos vetados, que tratam sobre a remuneração dos servidores públicos, ao criarem despesas para o Executivo estendendo e concedendo gratificações atingiram o campo de atuação privativa do Governador do Estado, usurpando, assim, da repartição de competência constitucionalmente prevista.

Com efeito, os Deputados Estaduais, ao aprovar emenda ao projeto de lei de iniciativa privativa do Governador do Estado, ampliando o universo de beneficiários da gratificação por ele instituída, não só trataram de matéria de cunho nitidamente administrativo, envolvendo a remuneração de servidores estaduais, mas aumentaram despesas, o que lhes é vedado pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ferindo de morte a norma editada.

Esse é o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

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 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.

Em arremate, destaco que a inconstitucionalidade formal sustentada encontra respaldo também na jurisprudência do Tribunal de Justiça do nosso Estado:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70058653585, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: RUI PORTANOVA, JULGADO EM 23/06/2014.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. LEI MUNICIPAL N.º 4.307/2014 QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE AUXÍLIO À ALIMENTAÇÃO AO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - PAAS. Constitui-se em vício de iniciativa a alteração pelo Poder Legislativo em projeto de Lei Municipal que trata sobre a remuneração dos servidores públicos; porquanto matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao artigo 2º da Constituição Federal, b em com o ao artigo 8º, artigo 10, artigo 60, inciso II, alíneas "a" e "b", artigo 61, inciso I e artigo 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70057847550, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS, JULGADO EM 18/05/2015.

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 64 DA LEI ESTADUAL 13.417/2010. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PRIVATIVA DE LEIS. AUMENTO DA REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. INCIDENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70008072498**, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: PAULO AUGUSTO MONTE LOPES, JULGADO EM 21/06/2004.

ADIN. LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONCEDER "TICKET" ALIMENTAÇÃO AOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS CONTRATADOS. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. **Há inconstitucionalidade formal na norma de iniciativa legislativa que autoriza o Poder Executivo a conceder "ticket" alimentação aos funcionários públicos municipais contratados, por se tratar de matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo**. Arts. 60, II, "a", 8º, 10 e 61, I e 82 da CE. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

Por fim, vale ressaltar que a observância às normas relativas ao processo legislativo é imperativa, sob pena de colocar em xeque o Estado Democrático de Direito, ao incorrer em violação a um de seus mais basilares



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

princípios, que é a separação e independência dos Poderes. A propósito, já decidiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal que “as regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios.” (ADI 2731, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00033 EMENT VOL-02107-01 PP-00198).

Diante do exposto, por razões de constitucionalidade, veto parcialmente o Projeto de Lei nº 50/2018, propiciando a esse Egrégio Poder a reapreciação da matéria, certo de que os nobres deputados, ao conhecerem dos motivos que me levaram a tal procedimento, reformularão seu posicionamento.

Atenciosamente,

JOSÉ IVO SARTORI,

Governador do Estado. (grifos do original)

Não obstante a juridicidade das razões de veto, a Assembleia Legislativa veio a derrubá-lo e, em consequência, o Presidente do Parlamento, em 11 de setembro de 2018, promulgou as partes anteriormente vetadas da Lei nº 15.188/18, conforme publicação no DOAL de 12 de setembro de 2018:

LEI N.º 15.188, DE 3 DE JULHO DE 2018. (publicada no DOAL nº 11854, de 12 de setembro de 2018)

Parte vetada pelo Governador do Estado e mantida pela Assembleia Legislativa do Projeto de Lei n.º 50/2018, que originou a Lei n.º 15.188, de 3 de julho de 2018, que altera a Lei nº 13.930, de 23 de janeiro de 2012, que institui o Quadro de Pessoal do Instituto Rio Grandense do Arroz e dá outras providências.

Deputado Marlon Santos, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no § 7.º do art. 66 da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa manteve e eu promulgo a seguinte parte da Lei n.º 15.188, de 3 de julho de 2018:

Art. 2.º O § 3.º do art. 7.º da Lei n.º 13.930/12 passa a ter a seguinte redação: “Art. 7.º



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

.....
§ 3.º A promoção será realizada de 2 (dois) em 2 (dois) anos, no mês de julho.

.....”
Art. 3.º Os “caputs” dos artigos 16 e 17 da Lei n.º 13.930/12 passam a ter a seguinte redação:

I - “Art. 16. Fica instituída a Gratificação de Nível Superior – GNS – a ser paga aos servidores dos cargos de provimento efetivo integrantes, respectivamente, dos Quadros de que tratam os incisos I e II do art. 2.º desta Lei:

I - da carreira de nível superior, Técnico Superior Orizícola e de Técnico Superior Administrativo, calculada no percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre o respectivo vencimento básico do servidor; e

II - do Quadro dos Servidores Técnico-Científicos do IRGA, criado pela Resolução n.º 4, de 13 de abril de 1988, calculada no percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre o vencimento básico da Classe “D”.
.....”;

II - “Art. 17. Fica instituída a Gratificação de Nível Médio – GNM – a ser paga aos servidores dos cargos de provimento efetivo da carreira de nível médio, Técnico Orizícola e Assistente Administrativo, e do Quadro Geral dos Servidores do IRGA, criado pela Resolução n.º 3, de 26 de março de 1981, integrantes, respectivamente, dos Quadros de que tratam os incisos I e II do art. 2.º desta Lei, calculada no percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre o respectivo vencimento básico do servidor.

.....”
Art. 4.º Fica acrescentado à Lei n.º 13.930/12 um artigo, que será o art. 17-A, com a seguinte redação: “Art. 17-A. Fica instituída a Gratificação de Capacitação, a ser paga aos servidores das carreiras de nível médio, Técnico Orizícola e de Assistente Administrativo, e que ora integra o Quadro de Cargos de Provimento Efetivo de que trata o inciso I do art. 2.º desta Lei, calculado no percentual de 40% (quarenta por cento) sobre o respectivo vencimento básico do servidor, para servidores que possuírem diploma devidamente registrado, de conclusão de curso de nível superior correlato com a área de atuação.

§ 1.º A Gratificação de Capacitação fica estendida aos servidores do Quadro Geral dos Servidores do IRGA, criado pela Resolução n.º 3, de 26 de março de 1981, e que ora integra o Quadro em Extinção de que trata o inciso II do art. 2.º desta Lei, que possuírem diploma de conclusão de curso superior



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

devidamente registrado.

§ 2.º Os critérios de admissibilidade da titulação constante no “caput” deste artigo serão dispostos em regulamento.”.

Do quanto até aqui exposto, a primeira constatação é de que os artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 15.188/18 são flagrantemente inconstitucionais, como bem destacado nas razões do veto governamental. Foram inseridos na lei mediante emenda parlamentar, havendo, por isso, vício de iniciativa, em evidente afronta aos artigos 60, II, "a" e "b", 61, I, e 82, III e VII, da Constituição Estadual, bem como aos arts. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", e 63, I, da Constituição Federal. Além disso, o mencionado dispositivo é inconstitucional por violação ao princípio da independência entre os Poderes do Estado, em desrespeito ao art. 5º da Constituição Estadual e art. 2º da Constituição Federal.

Com efeito, uma vez que a remuneração, vantagens, regime jurídico dos servidores públicos, devem ser fixadas por lei de iniciativa privativa, no caso, dos Chefes dos Executivos estaduais, sendo vedadas emendas parlamentares que aumentem a despesa prevista, inegável que a norma questionada está em evidente contradição com o texto constitucional no que tange às competências que as Constituições Estadual e Federal estabelecem.

Logo, ante o manifesto vício de iniciativa que macula de inconstitucionalidade a parte da Lei nº 15.188/18 promulgada pelo Presidente da Assembleia Legislativa, cumpre desde logo examinar o procedimento a ser adotado pela Administração em relação ao seu cumprimento.

E nesse ponto, não obstante esta Procuradoria-Geral tivesse posicionamento sedimentado no sentido de poder a Administração, desde logo, negar cumprimento a preceito manifestamente inconstitucional, sem prejuízo da adoção das medidas necessárias à declaração de inconstitucionalidade para obstar-lhe, em definitivo, a eficácia (vide, exemplificativamente, Pareceres nº 13.859/04, 15.352/10, 15.520/11, 15.880/12, 16.847/16 e 17.048/17), aludida orientação restou reinterpretada no Parecer nº 17.206/18, do qual se extrai o seguinte excerto:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

"(...) Embora ainda não tenha sido pacificada a controvérsia a respeito da possibilidade de o Poder Executivo recusar a aplicação de uma lei reputada inconstitucional, é consenso, entre aqueles que entendem afirmativamente a respeito de tal possibilidade, que não é qualquer servidor do Poder Executivo que pode deixar de aplicar uma lei considerada inconstitucional.

Rosane Heineck Schmitt, em sua tese de doutorado, salienta que:

"O que cada servidor deve efetuar, ao exercer suas funções e apurar a ocorrência de inconstitucionalidade no ato administrativo que analise, é dar conhecimento a seu superior hierárquico da grave ilegalidade nele verificada, decorrente de sua colisão com a Lei Maior: assim, sucessivamente, a questão deverá ser levada aos escalões superiores da Administração Pública e, daí, ao Chefe do Poder Executivo, ao qual caberá, por fundamentadas razões, dizer que deixa de praticar o ato porque eivado de inconstitucionalidade."

No mesmo sentido, Elival Silva Ramos lembra que:

"Por se tratar de medida extremamente grave e com ampla repercussão nas relações entre os Poderes, cabe restringi-la apenas ao Chefe do Poder Executivo, negando-se a possibilidade de qualquer funcionário administrativo subalterno descumprir a lei sob a alegação de inconstitucionalidade. Sempre que um funcionário subordinado vislumbrar o vício de inconstitucionalidade legislativa deverá propor a submissão da matéria ao titular do Poder, até para fins de uniformidade da ação administrativa".

Assim sendo, somente o Chefe do Poder Executivo ou a autoridade de superior escalão que tenha recebido competência para tanto, por delegação em lei ou ato normativo, poderá deixar de aplicar a lei tida por inconstitucional.

Vários são os princípios que fundamentam essa interpretação.

Em primeiro lugar, há que se considerar o fato de que a Constituição Federal atribuiu, no âmbito do Poder Executivo, somente ao Presidente e aos Governadores e legitimidade para ajuizar ADI e ADC.

Em segundo lugar, o respeito hierárquico e a necessidade de uniformidade de tratamento das questões corroboram a necessidade de se concentrar no Chefe do Poder Executivo a atribuição de autorizar a não aplicação de uma lei supostamente inconstitucional.

Como bem observa Ângelo de Melo:

"Nessa toada, percebe-se que, se o Executivo deixar de aplicar a lei por suposta inconstitucionalidade, deve fazê-lo para todos e em todas as situações, por exigência do princípio da isonomia, e só o Chefe do Poder detém competência para determinar a todos os seus membros essa uniformidade no tratamento da matéria.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Não fosse assim, o princípio da segurança jurídica também estaria ameaçado, pois cada servidor interpretaria e aplicaria a lei como bem quisesse, sendo provável a existência de entendimentos diversos, donde a lei seria aplicável para uns e inaplicável para outros, pondo risco à confiabilidade do processo de tomada de decisões pelo Executivo."

Em terceiro lugar, a necessidade de centralizar no Chefe do Poder Executivo a decisão final quanto ao cumprimento ou não de uma lei reputada inconstitucional é decorrência do princípio da segurança e da preservação da harmonia das relações entre as instituições estatais.

Nesse sentido, Rosane Heineck Schmitt lembra, na mesma obra antes referida, que:

"Temístocles Brandão Cavalcanti, em PARECER de 21 de setembro de 1963, debruça-se sobre a questão e deixa claro que a separação de funções de estado não significa que nenhuma delas aja como um autômato, cumprindo cegamente apenas suas funções típicas, mesmo que isso implique aplicação de preceito inconstitucional. Ao contrário, se assim agir, deve estar consciente de que cada uma dessas funções é sempre responsável por seus atos, de modo que, e para o caso, o Executivo irá responder de forma solidária pelo erro de executar ato administrativo fundado em norma inconstitucional. O que destaca é que não será "qualquer funcionário que poderá deixar de cumprir uma lei sob a alegação de que é inconstitucional", pois não detém competência para transformar-se no "juiz de sua inconstitucionalidade", mas 'o que tem sido, entretanto, admitido é que a autoridade superior, o Poder Executivo, na orientação da política administrativa, pode verificar a constitucionalidade de uma lei e deixar de aplicá-la, usando do processo usual de interpretação que consiste na aplicação da lei hierarquicamente superior, que exclui, desde logo, a aplicação da lei menor que com ela vem colidir".

É pertinente observar que esse entendimento doutrinário encontra guarida em julgados da Suprema Corte, nos quais se registrou ser do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de negar cumprimento de lei reputada inconstitucional. Na ADI nº 221, o Ministro Moreira Alves destacou que "(o)s Poderes Executivo e Legislativo, por sua Chefia (...) podem tão-só determinar aos seus órgãos que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais". E, na Representação de Inconstitucionalidade nº 980, também o Ministro Moreira Alves, diante da ordem constitucional pretérita, afirmou que "pode o Chefe do Poder Executivo deixar de cumprir - assumindo os riscos daí decorrentes - lei que se afigura



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

inconstitucional". Mais recentemente, o Superior Tribunal de Justiça enfrentou o tema, decidindo que "(O) Poder Executivo deve negar execução a ato normativo que lhe pareça inconstitucional" (STJ, REsp nº 23.121/GO, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, 1ª Turma, j. 06.10.1993, DJ 08.11.1993).

Cabe então salientar que o fato de o Poder Executivo ter a prerrogativa de afastar a aplicação de leis inconstitucionais não dispensa a obrigatória manifestação da Procuradoria-Geral do Estado no controle de legalidade e constitucionalidade na esfera administrativa. Isso por que compete aos Procuradores e à Procuradoria-Geral do Estado, como órgãos incumbidos constitucionalmente da consultoria e da representação judicial do Estado e instituição norteadora do Sistema de Advocacia de Estado, centralizar as interpretações sobre a validade e a aplicação de leis no âmbito da Administração Pública, orientando o Chefe do Poder Executivo quanto à constitucionalidade das leis.

Nesse contexto, portanto, é que devem ser compreendidos o PARECER PGE nº 16.518 e a Informação nº 003/15/CS. Esses precedentes trazem a manifestação indispensável e conclusiva da Procuradoria-Geral do Estado a respeito da constitucionalidade da Lei nº 13.437/2010, mas não constituem o ato administrativo por si só capaz de determinar a não aplicação dessa legislação, em caráter geral, no âmbito da administração pública estadual. **E, nesse sentido, tem razão a consulente quando defende que a matéria ainda demanda orientação final a ser exarada pelo Chefe do Poder Executivo, seja por meio da atribuição de caráter jurídico-normativo aos pareceres que tratam da matéria, seja pela expedição de decreto orientando a Administração Pública Estadual a respeito da aplicação da Lei de Reforço de Proventos.**

É bem verdade que a competência para decidir, em caráter definitivo, a respeito da aplicação de lei considerada inconstitucional, no âmbito da Administração Pública, é passível de delegação, por meio de lei, a autoridade de alto escalão, como o Procurador-Geral do Estado ou outro Secretário de Estado. Porém, no caso em tela, não se identifica tenha havido, na legislação estadual, essa específica delegação de competência.

O Grupo de Assessoramento Especial - GAE é órgão vinculado ao Gabinete do Governador e, por isso, suas orientações devem ser observadas pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Não obstante tal fato, a Ordem de Serviço nº 009/2003-2006, que dispôs sobre o Grupo de Assessoramento Especial - GAE, e os Decretos estaduais nº



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

44.286/2006, 45.123/2007 e 52.386/2015, que disciplinam a atuação desse órgão, lhe atribuem função apenas para estabelecer diretrizes de Governo e assessorar o Governador do Estado no que concerne à Política de Pessoal do Poder Executivo, devendo suas resoluções ser encaminhadas para decisão do Governador do Estado.

O Ofício Circular nº 01/2016, datado de 13 de abril de 2016, traz orientação do GAE que está de acordo com a jurisprudência administrativa desta Procuradoria-Geral do Estado e que, portanto, que nenhum gestor estadual está autorizado a descumprir. Todavia, também não constitui o ato administrativo, de competência do Chefe do Poder Executivo, apto a afastar, em caráter definitivo, a aplicação da Lei nº 13.437/2010 no âmbito da administração pública estadual.

Assim, pode-se concluir que, não obstante a orientação jurídica contida nos pareceres e informações desta Procuradoria-Geral do Estado e as recomendações exaradas pelo Grupo de Assessoramento Especial - GAE do Gabinete do Governador sejam de observância vinculativa para os servidores e gestores públicos estaduais, que não podem desconsiderar o comando nelas inserto, sob pena de responsabilidade administrativa e inobservância do princípio da hierarquia, assiste razão à consulente quando afirma **ser do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de determinar, em caráter geral e definitivo, a não aplicação da legislação que se repete inconstitucional**, no caso em exame, a Lei nº 13.437/2010." (destaquei)

Por conseguinte, de acordo com o entendimento retro, para que se possa afastar a aplicação de legislação reputada inconstitucional, necessária a expedição de ato administrativo, pelo Chefe do Poder Executivo, que determine, em caráter geral e definitivo, sua não aplicação. Porém, o ato do Chefe do Poder Executivo há de ser precedido sempre de manifestação da Procuradoria-Geral do Estado no exercício do controle de legalidade e constitucionalidade na esfera administrativa, razão pela qual a orientação final do Chefe do Poder Executivo pode ser veiculada sob a forma de decreto ou mediante atribuição de caráter jurídico-normativo à orientação emanada da PGE.

No presente caso, diante da inconstitucionalidade ora afirmada, o procedimento pressupõe a aprovação da orientação pelo Procurador-Geral com o subsequente encaminhamento ao Governador do Estado para expedição do ato de sua



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

competência – sem prejuízo da adoção das medidas necessárias à declaração de inconstitucionalidade para obstar-lhe, em definitivo, a eficácia -, a fim de que a Administração reste legitimada a indeferir os pedidos de implantação da gratificação.

De outra banda, não obstante a ora afirmada inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei 15.188/18 seja por si suficiente para indicar, com segurança, o procedimento a ser adotado pela Administração, como acima explicitado, cumpre ainda examinar o eventual desrespeito às Leis de Responsabilidade Fiscal federal e estadual, ventilado no expediente.

Com esse escopo, impende ter presente o que dispõem a Lei de Responsabilidade Fiscal federal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei de Responsabilidade Fiscal estadual (LC nº 14.836/16) acerca de aumento de despesas com pessoal no período que antecede o pleito eleitoral:

Lei Complementar 101/2000

“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no par. 1º do art. 169 da Constituição;

II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal,

Par. único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”

Lei Complementar nº 14.836/16

Art. 6º Será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 1º É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências desta Lei Complementar.

§ 2º Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido a partir dos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar.

§ 3º Iguualmente é nulo de pleno direito o ato que, embora entre em vigor anteriormente ao prazo previsto no § 2.º deste artigo, estabeleça aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar ou a ser implantada nos exercícios financeiros seguintes ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar.

§ 4º Excetua-se da vedação referida nos §§ 2.º e 3.º deste artigo a aplicação do índice de revisão geral anual de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

§ 5º Excetua-se da vedação prevista no § 3.º deste artigo reprogramação de aumento ou reposição salarial concedida anteriormente à emissão de relatório de gestão fiscal que aponte a obrigação de os Poderes ou órgãos referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar adotarem as determinações previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

§ 6º Excetua-se da vedação referida no § 3.º deste artigo o ato decorrente de lei publicada até a entrada em vigor desta Lei Complementar.

Portanto, ambas as leis reputam nulos de pleno direito ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, sendo que a LC estadual vai mais além, uma vez que também reputa nulo de pleno direito o ato que, embora tenha entrado em vigor antes do prazo de 180 anteriores ao final do mandato, preveja aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início desse período de 180 (cento e oitenta) dias.

E o primeiro aspecto a destacar aqui é de que o período vedado iniciou no dia 05 de julho de 2018, e, muito embora a parte da Lei nº 15.188/18 sancionada pelo Governador do Estado tenha sido publicada na véspera (dia 04 de julho de 2018) – portanto, validamente -, o mesmo não ocorreu com as partes originalmente vetadas da Lei nº 15.188/18, posteriormente promulgadas pelo Presidente da Assembleia Legislativa.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Com efeito, os artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 15.188/18, sobre os quais recaiu o veto governamental, somente foram promulgados pelo Presidente da Assembleia Legislativa em 11 de setembro de 2018 e publicados no Diário Oficial da Casa Legislativa em 12 de setembro de 2018, ou seja, quando já iniciado o prazo de 180 dias de vedação para a expedição de atos de que resultem aumento da despesa com pessoal. E aqui vale destacar que as leis utilizam o vocábulo “expedido” o que, consoante o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, equivale a “*publicar oficialmente (decreto, portaria, etc), promulgar*”, o que corrobora a violação em que incidiu a promulgação das partes originalmente vetadas.

Logo, é inegável que, antes do prazo de vedação legal, os artigos 2º, 3º e 4º, não tinham existência jurídica, em razão do veto governamental, não sendo razoável imaginar que a posterior promulgação das partes vetadas possa produzir efeitos retroativos em relação a própria data de expedição do ato. Dito de outro modo, ainda que em razão da cláusula de vigência na data da publicação, contida no artigo 5º da parte original da lei, as partes promulgadas posteriormente pudessem vir a, se válidas fossem, produzir efeitos em caráter retroativo à data da publicação da lei original, isso não significa dizer que os artigos 2º, 3º e 4º foram expedidos em 04 de julho de 2018. Aliás, se assim se pudesse entender, inegavelmente estaria aberto vasto caminho para a burla do dispositivo legal.

Não fosse isso suficiente, o que se admite apenas por amor ao argumento, igualmente inegável a infringência da promulgação ocorrida em 11 de setembro ao disposto no § 3º do artigo 6º da LRF estadual, uma vez que as gratificações correspondem a um aumento salarial, com data de implantação situada dentro do período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder.

Assim, a promulgação das partes vetadas da Lei nº 15.188/18 em 11 de setembro de 2018, à luz do disposto no parágrafo único do artigo 21 da LRF federal e também nos parágrafos 2º e 3º do artigo 6º da LRF estadual, é nula de pleno direito.

Importa realçar, aliás, que a sanção – nulidade de pleno direito – vem expressamente prevista nos dispositivos legais desrespeitados pela promulgação tardia



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

das partes originalmente vetadas da Lei nº 15.188/18. E essa sanção ou penalidade tem por objetivo precisamente banir o ato que não obedeceu aos requisitos essenciais para que pudesse produzir os efeitos jurídicos pretendidos, sendo de relevo destacar, em relação a expressão “nulo de pleno direito”, as seguintes lições doutrinárias:

“Entende-se como nulo de pleno direito o ato que não é válido, ou seja, que não contém todos os requisitos necessários para sua eficácia. São os atos prejudicados por possuírem vícios nos elementos que o constituem ou nos procedimentos que lhes deram origem. Esses atos não produzem nenhum efeito válido e, assim, não geram direitos a seus beneficiários.” (VICCARI JÚNIOR, Adauto. ...[et al.]; CRUZ, Flávio da (Coordenador). Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 112.)

“A nulidade de pleno direito refere-se à nulidade absoluta, pois consiste em vício tamanho que torna inválido o ato. Tal medida visa ao resguardo da ordem pública. Esses atos, portanto, não geram efeitos jurídicos.” (FIGUEIREDO, Carlos Maurício. ...[et. al.]. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 157.)

“A expressão nulidade de pleno direito é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade competente apenas declarar, independentemente de provocação. Não se trata de nulidade relativa, passível de convalidação, mas de nulidade absoluta.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, ...[et al.]. MARTINS, Ives Gandra da Silva e Nascimento, Carlos Valder do (Coordenadores). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 2ª ed. rev. e atual., São Paulo, Saraiva, 2007, p. 164)

Por conseguinte, em razão do seu caráter de ordem pública, as nulidades ora examinadas são absolutas, invalidando o ato – no caso, a lei – desde o seu nascedouro, sem admitir convalidação.

Além disso, a vedação de aumento de despesas nos períodos previstos no parágrafo único do artigo 21 da LRF federal e no artigo 6º, §§ 2º e 3º da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

LRF estadual objetiva a proteção do princípio da moralidade pública, buscando impedir a prática de favorecimento ilícito, mediante concessões em final de mandato, e obstando o crescimento das despesas com pessoal com o consequente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões. Portanto, há verdadeira presunção legal de que a prática dos atos vedados durante o período suspeito se dá com desvio de finalidade.

E por se tratar de ato viciado na origem, mas não sendo dado ao Poder Executivo anular ato com status de lei, a providência cabível é recusar cumprimento ao preceito viciado, zelando pela observância das LRF federal, da LRF estadual e dos princípios norteadores da Administração Pública.

E a legalidade da omissão da Administração no cumprimento de lei infringente do artigo 21, parágrafo único, da LRF já restou reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do RMS 19.360/PB:

“RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 41/2002. READAPTAÇÃO DE VANTAGENS NOS TRÊS ÚLTIMOS MESES DO MANDATO ELETIVO. MAJORAÇÃO DO AUXÍLIO-FAMÍLIA. AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL. OFENSA À LEI ELEITORAL E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

1. A LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL nº 41/2002, publicada antes de dois meses e dezessete dias das eleições estaduais, ao criar nova forma de cálculo do auxílio-família, implicou em aumento de despesa com pessoal, de modo a malferir o disposto no art. 73, inc. V, da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97) e no art. 21, par. único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2002).

2. Recurso ordinário improvido.

VOTO: (...)

Na mesma linha, a Lei Complementar nº 101/2002, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê, em seu artigo 21, parágrafo único, a nulidade do ato que, nos cento e oitenta últimos dias do final do mandato, implique em aumento da despesa com pessoal:

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No caso dos autos, pleiteia a impetrante a aplicação do disposto no artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 41/2002 (fl. 9), que criou nova forma de cálculo do auxílio-família e implicou na majoração da referida vantagem ao estabelecer que: (...)

Ocorre, porém, que referida Lei Complementar, consoante se verifica da cópia do Diário Oficial juntada aos autos (fl. 9), foi publicada em 20 de julho de 2002, antes de dois meses e dezessete dias das eleições estaduais, a serem realizadas em 06 de outubro daquele ano.

Além disso, ao reformular o auxílio-família, a Lei Complementar Estadual nº 41/2002 implicou em aumento de despesa com pessoal que, de acordo com informações da autoridade coatora, deu-se no percentual de 2.666,67%, "considerando que a benesse deixou de integrar as cifras dos R\$ 0,45 (quarenta e cinco centavos), para integrar, no mínimo, R\$ 12,00 (doze reais), que se refere ao menos vencimento base pago pelo Estado" (fl. 37).

Em assim sendo, por atender ao disposto na Lei Eleitoral (art. 73, inc. V) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 21, parágrafo único), deve-se concluir pela legalidade da omissão da autoridade impetrada na implantação do auxílio-família correspondente ao valor determinado pela Lei Complementar nº 41/2002.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso ordinário.

É como voto." (RMS 19.360/PB, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 30/11/2009)

E a propósito da aplicabilidade de lei que acarrete aumento de despesa nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, reconhecendo sua nulidade e não produção de efeitos, oportuno destacar o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, proferido pelo Segundo Grupo Cível, no ano de 2010:

"EMBARGOS INFRINGENTES. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE. RECOMPOSIÇÃO SALARIAL. **LEI Nº 1.227-A/2004, PUBLICADA NOS 180 DIAS QUE ANTECEDEM O FIM DO MANDATO DO CHEFE DO EXECUTIVO. NULIDADE DE PLENO DIREITO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.**

A LEI MUNICIPAL nº 1.227-A/04, acarretando aumento de despesa com pessoal (*reposição de perdas salariais aos servidores públicos municipais, quadro do magistério, cargos efetivos em comissão e temporários*), **foi publicada e passou a vigorar em 17.12.2004, no período,**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

portanto, dos 180 dias que antecederam o fim do mandato do titular do Poder Executivo, o que vai de encontro à vedação do parágrafo único do art. 21 da LC nº 101/00, motivo por que se configura nula de pleno direito, não produzindo efeitos.

ACOLHERAM OS EMBARGOS INFRINGENTES.

VOTO (...)

A Administração, contudo, como a posse do prefeito eleito ocorreria no dia 1º.01.2005 (art. 29, III, CF), primeiramente vetou o projeto de lei (veto que foi posteriormente derrubado, fls. 44/45 e 46/65) e, depois, deixou de conceder a reposição salarial, por considerar que isso violaria o que dispõe o parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00).

(...)

Como se observa do teor da regra legal transcrita, é vedada a realização de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias antecedentes ao término do mandato do Prefeito Municipal, sendo nulo de pleno direito o ato nessa linha praticado, hipótese que, com a devida licença, é justamente a que se está a estudar na presente espécie, uma vez que 2004 foi ano de eleições municipais e o mandato que então estava em curso findava em 31.12.2004 (art. 29, III, CF).

(...)

Desse modo, razoável ter-se, por exemplo, como legítimo dar-se cumprimento a comandos que, anteriormente ao prazo fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, já estavam previstos em lei (v. g., concessão de vantagens remuneratórias, tais como triênios, anuênios, gratificações adicionais, as decorrentes de promoção etc.), no que, contudo, **não se inclui o reajuste salarial ora em análise, uma vez que, como visto, previsto – isto é, criado – em lei editada nos 180 dias finais do mandato.** (...)” (Embargos Infringentes Nº 70033496506 - Segundo Grupo Cível – 12/03/2010)

Contudo, pelos mesmos fundamentos postos no Parecer nº 17.206/18 a recusa de cumprimento de ato nulo de pleno direito também deve ser objeto de prévio pronunciamento desta Procuradoria-Geral do Estado e de ato formal do Chefe do Poder Executivo.

No caso concreto, a infringência dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 15.188/18 ao disposto no parágrafo único do artigo 21 da LRF federal e nos parágrafos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

2º e 3º do artigo 6º da LRF estadual, decorrente de sua promulgação dentro do período vedado, constitui mais um fundamento apto a embasar o ato governamental de negativa do cumprimento do diploma legal em questão.

Face ao exposto, concluo que os artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 15.188/18, promulgados pelo Presidente da Assembleia Legislativa, são inconstitucionais, por vício de iniciativa, e nulos de pleno direito, por infringência ao disposto no parágrafo único do artigo 21 da LRF federal e nos parágrafos 2º e 3º do artigo 6º da LRF estadual. Todavia, para que a Administração reste legitimada a negar cumprimento aos mencionados dispositivos, necessária decisão final a ser exarada pelo Chefe do Poder Executivo, mediante atribuição de caráter jurídico-normativo à presente orientação ou mediante decreto, sem prejuízo, ainda, da adoção das medidas necessárias à declaração de inconstitucionalidade para obstar-lhe, em definitivo, a eficácia.

É o parecer.

Porto Alegre, 06 de dezembro de 2018.

**ADRIANA MARIA NEUMANN,
PROCURADORA DO ESTADO.**

PROA nº 18/1538-0004847-0



Nome do arquivo: 3_Minuta_Parecer_Para AprovaÃ§Ã£o_PGA-AJ
Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Adriana Maria Neumann	06/12/2018 09:41:55 GMT-03:00	58941029015	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO GOVERNADOR

Processo nº 18/1538-0004847-0

Acolho as conclusões do Parecer da Procuradoria de Pessoal, de autoria da Procuradora do Estado ADRIANA MARIA NEUMANN.

Entendo pela conveniência de atribuição de caráter jurídico-normativo ao Parecer pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, na forma do artigo 82, inciso XV, da Constituição Estadual.

Submeta-se o expediente à deliberação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado.

Em 07 de fevereiro de 2019.

**Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral do Estado.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO GOVERNADOR

Processo nº 18/1538-0004847-0

APROVO as conclusões do Parecer nº 17.531/19, da Procuradoria-Geral do Estado, atribuindo-lhe caráter jurídico-normativo, com efeitos cogentes para a administração pública estadual, nos termos do disposto no artigo 82, inciso XV, da Constituição Estadual.

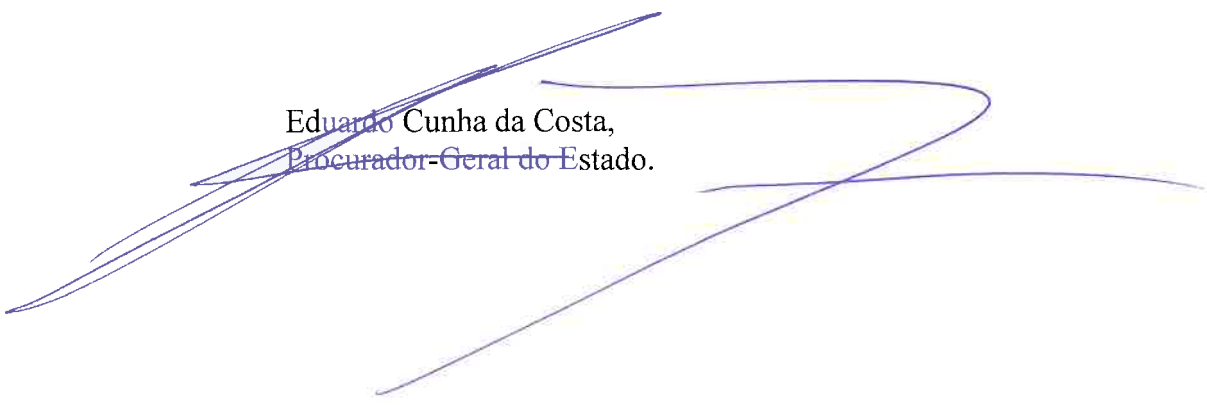
À Procuradoria-Geral do Estado para as anotações de praxe e providências que entender necessárias. Após, à Secretaria da Fazenda para demais providências pertinentes.

PALÁCIO PIRATINI,



EDUARDO LEITE,
GOVERNADOR DO ESTADO.

Registre-se e publique-se.



Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral do Estado.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
BOLETIM Nº 024/2019
PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL
em 08/02/2019