



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE
DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 79.585/2017

Ementa: Constitucional. Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 1.698, de 24 de junho de 2004, do Município de Ribeirão Preto. Institui a gratificação especial de representação em juízo para os titulares de cargos de Procurador do Município e para Procurador Jurídico das autarquias municipais. Servidor Público. Remuneração. Vantagem Pecuniária. Instituição desvinculada do atendimento ao interesse público. Descrição normativa (hipótese de incidência) inerente às funções do cargo. Ofensa aos princípios de moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público. 1. A instituição de “gratificação especial de representação” aos Procuradores do Município e aos Procuradores Autárquicos mediante o cumprimento de deveres inerentes à função, não se compatibiliza com os princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público (art. 111, CE/89). Remuneração em duplicidade pelo exercício do cargo que não atende efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço (art. 128, CE/89). A representação da Administração Pública em juízo constitui a essência do cargo de Procurador. Constitui dever funcional geral elementar que não demanda recompensa além da contraprestação pecuniária pela remuneração. 2. O



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

tempo de serviço como critério para fixação do percentual da gratificação não guarda correlação lógica com a finalidade pretendida pela norma. **3.** Norma que confere indiscriminado aumento indireto e dissimulado da remuneração, estando alheada aos parâmetros de razoabilidade, interesse público e necessidade do serviço que devem presidir a concessão de vantagens pecuniárias aos servidores públicos. **4.** Ofensa aos arts. 111, 128 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante este Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face **DA LEI COMPLEMENTAR Nº 1.698, DE 24 DE JUNHO DE 2004**, do **MUNICÍPIO DE SÃO RIBEIRÃO PRETO**, pelos fundamentos a seguir expostos:

I. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei Complementar 1.698, de 24 de junho de 2004¹, que *Institui a gratificação especial de representação em juízo para os titulares de cargos de procurador do município*, apresenta a seguinte redação:

¹ Data de Publicação: 25/06/2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“ARTIGO 1º - Fica, pela presente lei complementar, instituída a gratificação especial de representação em juízo - GRJ - para titulares de cargos de Procurador do Município, pertencentes ao quadro de Procuradores da Secretaria dos Negócios Jurídicos da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, a ser calculada com base no NÍVEL 120, da Tabela de Vencimentos prevista no anexo XVIII, da Lei Complementar nº 361/94, nos percentuais abaixo:

NÍVEL	TEMPO DE SERVIÇO	VALOR DA GRJ
1º Nível	Até 03 anos	1/5 do nível 120 da L.C 361/94
2º Nível	Até 05 anos	1º Nível + 1/5 do nível 120 da L.C. 361/94
3º Nível	Até 09 anos	2º Nível + 1/5 do nível 120 da L.C 361/94
4º Nível	Até 13 anos	3º Nível + 1/5 do nível 120 da L.C 361/94
5º Nível	Após 13 anos	4º Nível + 1/5 do nível 120 da L.C 361/94

§ 1º - Os titulares de cargos de Procurador do Município mudarão, automaticamente, de nível de acordo com o tempo de serviço, contado a partir do ingresso na carreira, conforme previsto na tabela do "caput" do artigo.

§ 2º - Os valores fixados na tabela do "caput" referem-se aos cargos com jornada de 08 horas e carga horária de 40 horas semanais, devendo ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

calculado proporcionalmente para jornadas inferiores.

ARTIGO 2º - A gratificação instituída pela presente lei, que fica estendida aos titulares de cargos efetivos de Procurador Jurídico das autarquias municipais, servirá de base de cálculo para incidência de contribuição previdenciária, incorporando aos vencimentos dos servidores beneficiados².

ARTIGO 3º - As despesas decorrentes da presente lei complementar correrão por conta das dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas oportunamente se necessário.

ARTIGO 4º - Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de junho de 2004, revogadas as disposições em contrário.”

II. DO PARÂMETRO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

A lei impugnada, com sua posterior alteração, do Município de Boracéia, contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

Referido ato normativo é incompatível com os seguintes preceitos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, e que assim estabelecem:

² Redação conferida pela LC 2.575, de 19 de fevereiro de 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“**Art. 111.** A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

Art. 128 – As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

(...)

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

III. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 1.698, DE 24 DE JUNHO DE 2004, DO MUNICÍPIO DE SÃO RIBEIRÃO PRETO.

As vantagens pecuniárias são acréscimos permanentes ou efêmeros ao vencimento dos servidores públicos, compreendendo adicionais e gratificações.

Adicionais são vantagens pecuniárias vinculadas ao decurso do tempo, uma recompensa ao tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou vantagens vinculadas ao desempenho de atribuições especiais ou condições inerentes ao cargo (*ex facto officii*). Gratificação constitui recompensa pelo desempenho de serviços comuns em condições anormais ou adversas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(condições diferenciadas do desempenho da atividade – *propter laborem*) ou retribuição em face de condições pessoais ou situações onerosas do ocupante do cargo (*propter personam*) (Hely Lopes Meirelles. “Direito Administrativo Brasileiro”, 26^a ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 449; Marçal Justen Filho. “Curso de Direito Administrativo”. 11^a ed., rev. atualiz. e ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2015, p. 1.025).

Ou seja, os adicionais são compensatórios dos encargos decorrentes de funções especiais apartadas da atividade administrativa ordinária e as gratificações dos riscos ou ônus de serviços comuns realizados em condições extraordinárias. Segundo Wallace Paiva Martins Junior: “Se o adicional de função (*ex facto officii*) tem em mira a retribuição de uma função especial exercida em condições comuns, **a gratificação de serviço (*propter laborem*) colima a retribuição do serviço comum prestado em condições especiais**” (“Remuneração dos Agentes Públicos”, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 85). (original não ressaltado)

Ademais, oportuno advertir que “as vantagens pecuniárias, sejam adicionais, sejam gratificações, **não são meios para majorar a remuneração dos servidores, nem são meras liberalidades da Administração Pública**. São acréscimos remuneratórios que se justificam nos fatos e situações de interesse da Administração Pública” (Diógenes Gasparini. “Direito Administrativo”, 13^a ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 233). (original não ressaltado)

Gratificações são precárias e contingentemente instituídas para o desempenho de serviços comuns em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço) ou a título de ajuda em face de certos encargos pessoais (gratificações pessoais).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Feita essa digressão, fica evidente a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 1.698, de 24 de junho de 2004, com a redação promovida pela Lei Complementar nº 2.575, de 19 de fevereiro de 2013, do Município de São Ribeirão Preto, que institui a **gratificação especial de representação em juízo - GRJ** para titulares de cargos de Procurador do Município, pertencentes ao quadro de Procuradores da Secretaria dos Negócios Jurídicos da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, **estendida aos titulares de cargos efetivos de Procurador Jurídico das autarquias municipais.**

O diploma censurado institui vantagem pecuniária pelo desempenho de serviços comuns exercidos em condições normais e compatíveis com as competências que a lei atribui ao cargo de Procurador do Município e ao cargo de Procurador Jurídico das autarquias municipais. Recompensa o que está por natureza inseparavelmente ligado às funções de Procurador do Município e de Procurador das Autarquias.

A Lei Complementar 2.515, de 28 de março de 2012³, *Dispõe sobre a estruturação do plano de classificação de cargos, vencimentos e carreiras do serviço público municipal da administração direta e autárquica, institui nova tabela de vencimentos, e dá outras providências.* No Anexo VI descreve as funções do cargo de Procurador do Município:

“Artigo 48 - São partes integrantes da presente Lei os Anexos I a VI que acompanham, a saber:

(...)

f) ANEXO VI - descrições sumárias dos cargos na administração municipal

Cargo: **PROCURADOR JURÍDICO**. Nível de Ingresso 16.1.01. Jornada Semanal: 40h. Jornada Mensal:

³ Data de Publicação: 02/04/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

200h. Requisito: Curso Superior Completo e Registro Profissional na forma da Lei. **Descrição Sumária: Prestam assistência em assuntos de natureza jurídica, bem como representam judicial e extrajudicialmente o Município.”**

O diploma legal em questão, portanto, não se compatibiliza com os princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público (art. 111, CE/89).

Institui vantagem pecuniária que não atende efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço (art. 128, CE/89). A representação da Administração Pública em juízo constitui a essência do cargo de Procurador. Constitui dever funcional geral elementar que não demanda recompensa além da contraprestação pecuniária pela remuneração.

Ademais, transmuda a gratificação em adicional, pois estabelece o tempo de serviço como critério para fixação do percentual da vantagem, sem qualquer correlação lógica com a finalidade pretendida pela norma.

A norma confere indiscriminado aumento indireto e dissimulado da remuneração, alheada aos parâmetros de razoabilidade, interesse público e necessidade do serviço que devem presidir a concessão de vantagens pecuniárias aos servidores públicos, conforme alude o artigo 128 da Constituição Bandeirante.

A necessidade de se verificar se a vantagem pecuniária atende efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço está motivada pela sobriedade e prudência que os Municípios devem ter em relação à gestão do dinheiro público. Não se desconsidera a importância e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

necessidade de bem remunerar os servidores públicos, no entanto, devem ser observados os princípios orientadores da Administração Pública, constitucionalmente previstos.

A norma impugnada contraria o princípio da razoabilidade e moralidade, que devem nortear a Administração Pública e a atividade legislativa e tem assento no art. 111 da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta.

Por força desse princípio, é necessário que a norma passe pelo denominado “teste” de razoabilidade, ou seja, que ela seja: (a) necessária (a partir da perspectiva dos anseios da Administração Pública); (b) adequada (considerando os fins públicos que com a norma se pretende alcançar); e (c) proporcional em sentido estrito (que as restrições, imposições ou ônus dela decorrentes não sejam excessivos ou incompatíveis com os resultados a alcançar).

A concessão de gratificação indiscriminadamente e à critério das autoridades mencionadas no art. 5º da Lei Complementar nº 89/1994, do Município de São Vicente, não passa por nenhum dos critérios do teste de razoabilidade: (a) não atende a nenhuma necessidade da Administração Pública, vindo em benefício exclusivamente da conveniência dos servidores públicos beneficiados por essa vantagem pecuniária; (b) é, por consequência, inadequada na perspectiva do interesse público; (c) é desproporcional em sentido estrito, pois cria ônus financeiros que naturalmente se mostram excessivos e inadmissíveis, tendo em vista que não acarretarão benefício algum para a Administração Pública.

Desta forma, a Lei Complementar 1.698, de 24 de junho de 2004, do Município de Ribeirão Preto, é inconstitucional por contrariar os artigos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

111 e 128 da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta.

Por derradeiro, nem se alegue que a supressão da “gratificação especial de representação em juízo” violará o princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no artigo 115, XVII, da Constituição Estadual, pois esta irredutibilidade pressupõe a legalidade, moralidade e razoabilidade da gratificação, não podendo, portanto, ser invocada para amparar pagamentos flagrantemente contrários aos princípios constitucionais da Administração Pública.

IV - PEDIDO LIMINAR

Demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*. A conformação da legislação apontada como violadora de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo, é sinal, de per si, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, evitando-se atuação desconforme com o ordenamento jurídico, criadora de lesão irreparável ou de difícil reparação, sobretudo pelo agravo ao erário.

À luz desta contextura, requer-se a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação, da Lei Complementar 1.698, de 24 de junho de 2004, do Município de Ribeirão Preto.

V - PEDIDO

Nessa ordem de considerações, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 1.698, de 24 de junho de 2004, do Município de Ribeirão Preto.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações ao Prefeito e à Câmara Municipal do Município de Ribeirão Preto, bem como a citação do Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre o ato normativo impugnado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 2 de outubro de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça