

Excelentíssimo Senhor Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo

Os Promotores de Justiças integrantes do GAECO - Núcleo Ribeirão Preto, vem, perante Vossa Excelência, apresentar **representação** para eventual propositura de **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, com fundamento no artigo 125, §2º da Carta Maior, artigo 90, III da Constituição Estadual, em face de dispositivos da **legislação municipal de Ribeirão Preto/SP**, pelos motivos que passamos a expor.

I - Dos dispositivos questionados

Por meio de matéria jornalística¹, chegou ao conhecimento dos subscritores desta peça que funcionários municipais estariam recebendo altíssimas remunerações cuja legalidade seria questionável. Os altos salários pagos aos agentes públicos (muitos do legislativo) decorreriam da acumulação de "**incorporações**" decorrentes, de modo geral, do exercício de cargos e funções de confiança.

¹ <https://farolete.info/conheca-todos-os-supersalarios-da-camara-de-ribeirao-preto/>

Foi possível ter acesso, por consulta pública, aos autos da Ação Popular 1012994-53.2018.8.26.0506 que tramitou na Comarca de Ribeirão Preto cujo objeto questionava parte destas vantagens. A título de exemplo, holerite de agente público do legislativo municipal cujos vencimentos são R\$ 3.507,74, mas recebe, de fato, R\$ 23.244,34 - isto porque **são acumuladas três diferentes incorporações**: (1) incorporação da Lei 5081/87, (2) incorporação da Lei 2515/12 e (3) incorporação da Lei 3181/76.

1129 8 JOSE OLIVIO SIMOES		R\$ 0,00	
Cargo: Agente de Administração			
Data da Nomeação: 03/01/2006			
PROVENTOS			
	VENCIMENTOS	R\$ 3.057,74	IPM
→	INCORP. 5081/87	R\$ 4.139,99	IRRF
	ADICIONAIS	R\$ 1.537,79	
	COMISSAO DE SEGURANÇA	R\$ 653,72	
→	INCORP 2515/12	R\$ 2.559,79	
→	INCORP.LEI 3181/76	R\$ 11.295,31	
	TOTAIS	R\$ 23.244,34	

Nota-se que, mesmo após a Câmara Municipal ter afirmado que teria "cortado" parte destas vantagens após a ocorrência da Operação Sevandija², os valores continuam sendo pagos:

JOSE OLIVIO SIMOES			
Lotação: COORDENADORIA JURIDICA	Cargo: AGENTE DE ADMINISTRAÇÃO	Admissão: 03/01/2006	Competência: Maio de 2020
DESCRIÇÃO	VENCIMENTOS	DESCONTOS	
VENCIMENTOS	3.573,61		
→ INCORP. 5081/87	4.243,49		
ADICIONAIS	1.645,48		
COMISSAO DE SEGURANÇA	670,06		
→ INCORP 2515/12	2.623,78		
→ VANTAGEM PESSOAL	11.577,68		
LIMITE CONSTITUCIONAL EC 41/03		609,84	
IPM		3.227,59	
IRRF		4.767,22	
	TOTAL DE VENCIMENTOS	TOTAL DE DESCONTOS	
	24.334,10	8.604,65	
	VALOR LÍQUIDO ->	15.729,45	

² <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/12/camara-de-ribeirao-corta-gratificacao-que-dobra-salarios-de-assessores.html>

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARIO LUIZ SARRUBBO e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 19/01/2021 às 12:40, sob o número 20056202720218260000. Para conferir o original, acesse o site <https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 2005620-27.2021.8.26.0000 e código 13CFFBEB.

Em pesquisa no sítio municipal foi possível encontrar os dispositivos da legislação municipal que embasam o pagamento destas vantagens cumuladas, os quais passamos a questionar:

- (1) **Lei Complementar Municipal 2515/2012: 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.**

A lei que estruturou os cargos e carreiras do município criou - **em seu artigo 50, §7º** - incorporação para o servidor efetivo que tenha exercido (*trecho revogado*), esteja exercendo ou venha exercer funções gratificadas ou cargos em comissão cuja remuneração seja maior do que o cargo titular, no montante de 20% ao ano:

Artigo 50 - As disposições contidas na presente lei são extensivas, em razão de estarem sujeitos ao mesmo Regime Jurídico Único, aos funcionários da Câmara Municipal, respeitada a sua competência privativa, a que alude o inciso IV, letra "b", do Artigo 8º da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto.

~~§ 7º - O servidor efetivo que tenha exercido ou venha a exercer, a qualquer título, cargo em comissão, função gratificada ou atividade com gratificação de gabinete, que proporcione remuneração superior a do cargo de que seja titular, incorporará 20% (vinte por cento), por ano, até o limite de 100% (cem por cento). [Revogado]~~

§ 7º - O servidor efetivo que: esteja exercendo ou venha a exercer, cargo em comissão, função gratificada ou atividade com gratificação de gabinete, que proporcione remuneração superior à do cargo que seja titular, incorporará 20% (vinte por cento), por ano, até o limite de 100% (cem por cento). (ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 2.818/2017)

(2) **Lei Ordinária Municipal 5081/87: DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE CARGOS NO QUADRO DE PESSOAL DA SECRETARIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O **artigo 2º** desta Lei cria outra espécie de incorporação, desta vez aplicada aos servidores do legislativo que exerçam funções de direção, chefia, assessoramento ou encarregadoria:

ARTIGO 2º - Ao funcionário do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Ribeirão Preto que, no mínimo, há 5 (cinco) anos ininterruptos, ou há 08 (oito) anos intercalados, tenha exercido ou venha a exercer, em caráter efetivo, em comissão ou mediante designação, cargo ou função de direção, chefia, assessoramento ou encarregadoria, fica assegurada a incorporação ao seu patrimônio funcional, das parcelas financeiras decorrentes desse exercício ou percepção, para todos os efeitos legais vantagens essas reajustáveis na mesma proporção dos reajustes futuros de sua respectiva remuneração.

(3) **Lei Ordinária 3181/1976: DISPÕE SOBRE O REGIME JURÍDICO DOS FUNCIONÁRIOS DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.**

Por fim, questiona-se ainda o **artigo 214 da Lei 3181/76**, porque estabelece regime de tempo integral aos agentes públicos em geral, concedendo gratificação de 100% da remuneração, ainda estabelecendo hipótese de incorporação:

Art. 214 - O funcionário cujo cargo esteja em regime de tempo integral terá direito à percepção a uma gratificação correspondente a até 100% (cem por cento) da remuneração em que estiver enquadrado, mediante prestação de 44 (quarenta e quatro) horas semanais de serviço.

§ 1º - A gratificação a que se refere o presente artigo incorporar-se-á aos vencimentos para os

efeitos de adicionais, sexta parte, aposentadoria, disponibilidade a de todos os afastamentos considerados como de efetivo exercício, após 5 (cinco) anos de serviço sob o regime, extensivo aos inativos.

§ 2º - Caso haja modificação ou supressão total do regime de tempo integral, por ato da Administração e não conta o funcionário com o tempo de serviço no regime a que alude o parágrafo anterior, a incorporação dar-se-á na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de serviço no mesmo regime.

§ 3º - Em qualquer hipótese, serão desprezados os meses que excedem ao ano completo, se em número inferior, a 6 (seis); se superior a esse número computar-se-á arredondando-se para um ano inteiro.

§ 4º - Perderá o funcionário direito à gratificação correspondente, ainda que incorporada, se optar expressamente, mediante aceitação da Administração, pelo regime comum de trabalho, ou mesmo para outros critérios de menos jornada de trabalho em regime de tempo integral.

§ 5º - Aplica-se ao regime previsto nesta Seção, supletivamente, a legislação estadual, no que respeita ao funcionalismo do Estado de São Paulo.

II - Dos parâmetros constitucionais e das razões da inconstitucionalidade

São vários os parâmetros constitucionais violados pela legislação infraconstitucional acima apresentada.

A Constituição Estadual de São Paulo, replicando norma oriunda da Carta Magna, define princípios e regras a submeter os cidadãos: *administradores, legisladores* ou *juízes*.

Dentre estas normas, ressaltamos a obrigatoriedade do legislador municipal de atender à moralidade, impessoalidade, razoabilidade e interesse público quando da feitura das leis:

Artigo 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. (Constituição do Estado de São Paulo)

De forma ainda mais específica, o Constituinte Estadual vincula a concessão de vantagens ao atendimento do interesse público:

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

Os dois dispositivos acima indicados trazem parâmetros constitucionais que devem orientar o legislador municipal quando da execução de sua atividade.

Fica evidente, tanto da análise da legislação questionada (*artigo 50, §7º da Lei 2515, artigo 214 da Lei 3181/76 e artigo 2º da Lei 5081/87*) quanto das consequências que esta teia legislativa trouxe a alguns servidores, que os referidos dispositivos **afrontam a moralidade, razoabilidade e o interesse público** - porque inflam e elevam sobremaneira a remuneração dos agentes, em detrimento do erário público. Assim, um servidor cujo salário é de R\$ 3.000,00 chega a receber, mensalmente, salário bruto superior da R\$ 20.000,00 - sendo certo que tal fato não é isolado, conforme se depreende da reportagem jornalística já mencionada e dos documentos encontrados nos autos da ação popular já citada.

Aliás, agride a moralidade, a razoabilidade e o interesse público o fato de existirem três diferentes espécies de incorporações - as quais são cumuladas pelos servidores, elevando sobremaneira a remuneração efetiva - num verdadeiro bis in idem remuneratório, também vedado pela Carta Maior em seu artigo 37:

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

A reforçar a violação destas normas, aponta-se que o atual texto da Constituição Estadual, repetindo dispositivo da Constituição Federal, sequer permite a incorporação de vantagens.³

Se não bastasse a atual vedação, precisamos chamar atenção que o texto anterior da Constituição do Estado estipulava os requisitos para incorporações, *quando elas eram permitidas*: (1) cinco anos de efetivo exercício, (2) incorporação de 10% ao ano e (3) incorporação somente da diferença entre as remunerações:

Artigo 133 - O servidor, com mais de cinco anos de efetivo exercício, que tenha exercido ou venha a exercer cargo ou função que lhe proporcione remuneração superior à do cargo de que seja titular, ou função para a qual foi admitido, incorporará um décimo dessa diferença, por ano, até o limite de dez. [Revogado pelo artigo 2º da EC 49/2020]⁴

³ Artigo 124 - Os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público terão regime jurídico único e planos de carreira.

§ 5º - É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

⁴ Artigo 2º - Fica revogado o artigo 133 da Constituição do Estado de São Paulo, assegurada a concessão das incorporações que, na data da promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, tenham cumprido os requisitos temporais e normativos previstos na legislação então vigente - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 49/2020

Verificamos que os dispositivos municipais questionados violam estas regras constitucionais que, à época, *permitted* as incorporações. Esta evidência é determinante para compreender que o atual texto é ofensivo à **razoabilidade** e ao **interesse público**. Primeiro porque a legislação municipal não exige tempo de efetivo exercício no cargo. Segundo que a fração da incorporação, no município, é muito mais favorável ao agente público (20% ao ano), enquanto a Constituição Estadual dispunha que seria 10% ao ano. E terceiro, por fim, e de maior gravidade, a incorporação, **por óbvio**, deve incidir tão-somente na **diferença** entre as remunerações, conforme dispõe a Constituição Estadual. Em verdade, os textos das legislações municipais, ao excluírem o vocábulo "diferença" permitem a acumulação integral de diversas incorporações.

Aliás, frisamos que o **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, ao julgar agravo de instrumento nº 2164764-42.2018.8.26.0000, referente a estes fatos tratados em ação popular já mencionada, deduziu que:

Além da mencionada inconstitucionalidade, consigno a possibilidade de existência de ilegalidade no procedimento adotado pela administração municipal para o cálculo da vantagem. Os documentos juntados a fls. 22/43 permitem vislumbrar que, em vez de determinar o valor a ser pago a partir da *diferença* entre a remuneração do cargo efetivo ocupado pelo servidor e os quintos incorporados da remuneração superior - como deveria ser feito -, a administração municipal tem *somado* o valor incorporado à remuneração do cargo efetivo ocupado pelo servidor. Além disso, também vislumbro a cumulação de incorporações fundadas no mencionado dispositivo com outras de base legal distinta (Lei nº 3.181/1976 e Lei nº 5.081/1987) e com gratificações pelo exercício de funções de confiança ou remuneração de cargo em comissão. Tal procedimento,

aparentemente adotado pela administração municipal, vai além do citado fim da estabilidade financeira e parece permitir que os servidores percebam vencimentos *mais elevados* que aqueles que auferiam pelo exercício de cargo em comissão ou função gratificada que proporcionava remuneração superior. Convém, no entanto, ressaltar que tal ilegalidade, que, reitere-se, aqui apenas vislumbro, não foi incluída nos fundamentos do pedido.

As vicissitudes referentes à acumulação de diferentes "incorporações", bem como o cálculo que não leva em consideração a "diferença" entre as remunerações, conforme dispõe a **Constituição do Estado** - são de natureza legal, isto é, decorrem da própria legislação municipal, a qual se questiona nesta ocasião, sendo que tais vícios legais acabam permitindo a acumulação de incorporações e a distorção dos salários dos agentes públicos em prejuízo do interesse público.

Aliás, a Ação Popular 1012994-53.2018.8.26.0506 foi extinta sem julgamento de mérito por falta de interesse de agir - *inadequação da via eleita* - tendo o Eminentíssimo Desembargador aduzido "*isso não impede se pleiteie ao Judiciário a declaração de inconstitucionalidade de lei e/ou a cessação de pagamentos de verbas que se repute ilegais, desde que, evidentemente, pela via adequada*".

Diante disto, entendemos que os dispositivos questionados são **inconstitucionais** em face da razoabilidade, moralidade e do interesse público, mesmo porque nunca estiveram de acordo com a Constituição Estadual (mesmo quando a Carta Maior permitia a incorporação), não podendo surtir efeitos *administrativos* - devendo tais dispositivos serem questionados *em tese* perante o Tribunal de Justiça.

Por fim, um último parâmetro ainda deve ser apresentado. Diz respeito ao chamado **regime de dedicação integral - RTI**, previsto no artigo 214 da Lei 3181/76 de Ribeirão Preto. A concessão deste regime de forma indiscriminada aos agentes públicos, em especial aos cargos em comissão, é **inconstitucional**, isto conforme entendimento pacificado pela própria Procuradoria Geral de Justiça:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 6º DA LEI N. 1.133, DE 11 DE SETEMBRO DE 1989, INCLUSIVE NA REDAÇÃO DAS LEIS N. 1.506, DE 20 DE JULHO DE 1999, N. 1.827, DE 22 DE SETEMBRO DE 2006, E N. 2.344, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE MIRANTE DO PARANAPANEMA. SERVIDOR PÚBLICO. **REMUNERAÇÃO. GRATIFICAÇÃO. DEDICAÇÃO PLENA. PERCENTUAL ALEATÓRIO. OFENSA À IMPESSOALIDADE.** ART. 107 DA LEI COMPLEMENTAR N. 13, DE 18 DE JULHO DE 1995, INCLUSIVE NA REDAÇÃO DO ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR 113, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2016, E DO ART. 2º DA LEI COMPLEMENTAR N. 114, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE PARANAPANEMA. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME JURÍDICO. LICENÇA PARA TRATAMENTO DE ASSUNTOS DE INTERESSE PARTICULAR. CONCESSÃO OBRIGATÓRIA. VIOLAÇÃO AO INTERESSE PÚBLICO E À EFICIÊNCIA.

1. Ofende a razoabilidade, o interesse público, e as exigências do serviço a instituição de gratificação de dedicação plena a servidores comissionados porque não são servidores que ocupam cargo público a

título profissional, mas, por relação de confiança em postos de assessoramento, chefia e direção em que a dedicação plena é elementar à natureza da investidura em comissão e seu estipêndio básico já o remunera por ela (arts. 111 e 128, CE/89).

2. A possibilidade de fixação aleatória de seu valor, limitado a um percentual máximo, corrompe a impessoalidade e discrepa da reserva legal absoluta e da separação de poderes (arts. 5º, 24, § 2º, 1, e 111, CE/89).

3. Não consulta o interesse público e a eficiência a obrigatoriedade de concessão de licença não remunerada para tratamento de assuntos de interesse particular ao servidor público, ceifando o Chefe do Poder Executivo do exame de sua conveniência e oportunidade e periclitando a continuidade e a regularidade do serviço (art. 111, CE/89).
(*Grifo nosso*)

É **inconstitucional** o pagamento de gratificação - e sua conseqüente incorporação - pelo servidor que ocupa **cargo em comissão**, isto porque o cargo em comissão já pressupõe a dedicação plena, por sua própria natureza. Logo, a legislação do município neste sentido também está equivocada porque, pela redação, aplica-se a todo e qualquer agente público municipal, comissionado ou não.

III - Do pedido

Diante do exposto, solicita-se que V. Exa. receba a presente representação, examinando-a como lhe aprouver para fins de, se for o caso, intentar a competente Ação Direta de Inconstitucionalidade, ou outras medidas cabíveis, em face dos dispositivos da legislação municipal de Ribeirão Preto/SP suprarreferidos (*artigo 50, §7º da Lei 2515, artigo 214 da Lei 3181/76 e artigo 2º da Lei 5081/87*) por violarem dispositivos da Constituição do Estado, conforme acima exposto.

Ribeirão Preto, 17 de agosto de 2020

FREDERICO F. MELLONE DE CAMARGO
Promotor de Justiça
GAECO – Núcleo Ribeirão Preto

LEONARDO LEONEL ROMANELLI
Promotor de Justiça
GAECO – Núcleo Ribeirão Preto

WALTER MANOEL ALCAUSA LOPES
Promotor de Justiça
GAECO – Núcleo Ribeirão Preto

GABRIEL RIGOLDI VIDAL
Promotor de Justiça
GAECO – Núcleo Ribeirão Preto

WILLIAM DANIEL INÁCIO
Promotor de Justiça
GAECO – Núcleo Ribeirão Preto

MARCEL ZANIN BOMBARDI
Promotor de Justiça
GAECO – Núcleo Ribeirão Preto