



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

PROCESSO N.º 70084572858 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL ENCRUZILHADA DO
SUL**

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
ENCRUZILHADA DO SUL**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR FRANCISCO JOSÉ
MOESCH**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Encruzilhada do Sul. Lei Municipal n.º 3.883/2020, de iniciativa parlamentar, que 'dispõe sobre o pagamento do adicional de insalubridade no percentual de quarenta por cento (40%) aos profissionais da área de saúde, bem como do Município de Encruzilhada do Sul cujos setores em que trabalham estejam vinculados ao atendimento de pacientes infectados pelo covid-19 (corona vírus), enquanto perdurar o estado de pandemia'. Interferência no regime jurídico dos servidores municipais. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio da separação de poderes. Inconstitucionalidade de ordem formal, por malferimento aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alíneas 'a' e



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

*'b', e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual.
PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Encruzilhada do Sul**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 3.883, de 24 de julho de 2020, do Município de Encruzilhada do Sul, que *dispõe sobre o pagamento do adicional de insalubridade no percentual de quarenta por cento (40%) aos profissionais da área de saúde, bem como do município de Encruzilhada do Sul cujos setores em que trabalham estejam vinculados ao atendimento de pacientes infectados pelo covid-19 (corona vírus), enquanto perdurar o estado de pandemia*, por afronta ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea “a”, e 82, incisos II e VII, da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, o ato normativo objurgado, de iniciativa da Câmara Municipal de Vereadores, encontra-se eivado de inconstitucionalidade, visto que concede adicional de 40% aos profissionais da área da saúde vinculados ao atendimento de pacientes infectados pelo COVID-19, assim dispondo sobre o regime jurídico de servidores públicos municipais. Destacou que a competência legislativa para regular a matéria em questão é privativa do Chefe do Poder Executivo. Argumentou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Mencionou que a lei municipal também gerou aumento de despesa (aproximadamente R\$



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

100.000,00 mensais). Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/15). Juntou documentos (fls. 16/35).

O pedido liminar foi deferido (fls. 43/49).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 67/68).

A Câmara Municipal de Vereadores de Encruzilhada do Sul, notificada, ficou-se silente (certidão da fl. 71).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A Lei Municipal n.º 3.883, de 24 de julho de 2020, de Encruzilhada do Sul, ora impugnada, assim está redigida:

LEI N.º 3.883, DE 24 DE JULHO DE 2020

Dispõe sobre o pagamento do adicional de insalubridade no percentual de 40% aos profissionais da área da saúde, bem como aos demais servidores que atuam em unidades sanitárias do município de Encruzilhada do Sul cujos setores em que trabalham estejam vinculados ao atendimento de pacientes infectados pelo COVID-19 (Coronavírus), enquanto perdurar o estado de pandemia.

BENITO FONSECA PASCHOAL, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Encruzilhada do Sul, FAZ SABER, que a Câmara de Vereadores aprovou e de acordo com o artigo 64, parágrafo 6º, da Lei Orgânica Municipal, e ele, nos termos do artigo 42, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal promulga a seguinte Lei:



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

Art.1º. – Aos profissionais da área de saúde e demais servidores que atuam em unidades sanitárias ou no transporte de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde do município de Encruzilhada do Sul, cujas instituições de saúde a que estiverem vinculados destinarem-se ao atendimento direto de pacientes de forma diária, tais como todas as Unidades de Saúde, Centro de Triagem, motoristas, etc., ficará assegurado, até que o Covid-19 seja considerado pelo Ministério da Saúde como doença endêmica e não mais em caráter epidêmico, a percepção do adicional de insalubridade de 40% (quarenta por cento) calculado sobre o valor de seu salário-base.

Art. 2º. - Aos servidores da área de saúde que já recebem o referido adicional em incidência ou porcentagens menores aplica-se o percentual na forma prevista no art. 1º.

Art. 3º. - Os servidores que atualmente não fazem jus ao adicional de insalubridade e que se enquadram no art. 1º deverão receber o adicional de insalubridade em grau máximo enquanto não for decretado o caráter endêmico do Covid-19. Após esta declaração, os servidores retornarão ao seu status anterior, isto é, na forma vigente antes da promulgação desta lei.

Art.4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3. A presente ação direta de inconstitucionalidade merece prosperar.

Com efeito, a lei impugnada efetivamente padece de vício de ordem formal, uma vez que, ao dispor sobre o regime jurídico e o padrão remuneratório de servidores públicos municipais, o Poder Legislativo local editou norma que envolve matéria estranha a sua iniciativa legislativa, já que reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, inciso III, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:



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

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

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;

(...)

Cuida-se, assim, de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores deflagrar projetos de lei que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Eis o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

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 regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém,

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada por vício de iniciativa - *inconstitucionalidade formal* -, uma vez que, como já mencionado, afronta o disposto nos artigos 8º, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, inciso III, da Constituição Estadual.

Por consequência disso, a norma objurgada também positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual².

É consabido que, ao legislador municipal, inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Esse é o entendimento pacífico dessa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BAGÉ. LEI MUNICIPAL DISPONDO ACERCA DO REAJUSTE DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA

² Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei-Bagé nº 4.601/08 padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal, no caso, quanto ao estabelecimento de data-base e periodicidade para o reajuste do auxílio-alimentação dos Servidores Públicos do Município. 2. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal e, conseqüentemente, afronta aos arts. 10; 60, II, “a” e “d”; 82, II e VII; e 149, CE-89, bem como art. 27 da Lei Orgânica do Município, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082625971, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 27-11-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NOVO BARREIRO. CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO A OUTRAS ESFERAS DA FEDERAÇÃO PARA FINS DE GRATIFICAÇÕES E ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. É inconstitucional dispositivo previsto na Lei Orgânica do Município de Novo Barreiro, que permite o cômputo integral do tempo de serviço público em outras esferas para fins de adicionais por tempo de serviço e aposentadoria, por se tratar de matéria que diz respeito a regime jurídico dos servidores públicos. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Precedentes deste Órgão Especial. Eficácia ex nunc reconhecida, em conformidade com o disposto no art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080784093, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 02-09-2019)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE CRITÉRIOS DE VEDAÇÃO PARA NOMEAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÃO GRATIFICADA NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO DO MUNICÍPIO, RELATIVOS À VIDA PREGRESSA DAQUELES QUE POSSIVELMENTE SEJAM NOMEADOS PARA EXERCER TAIS CARGOS E FUNÇÕES. VÍCIO DE INICIATIVA. DISPOSIÇÃO ACERCA DE SERVIDORES PÚBLICOS, SEU REGIME JURÍDICO E PROVIMENTO DE CARGOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. 1. *Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que institui vedações para nomeação de cargos em comissão e função gratificada no âmbito do Poder Executivo Municipal, porquanto as leis que disponham sobre servidores públicos do Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos moldes do art. 60, inc. II, alínea "b", da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. (...) JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70063331128, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 31/08/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DE LEI ESTADUAL. GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO ÀS ATIVIDADES SOCIAIS, ADMINISTRATIVAS E ECONÔMICAS - GISAE. EMENDAS PARLAMENTARES QUE ATRIBUÍRAM E ESTENDERAM A GISAE A SERVIDORES NÃO CONTEMPLADOS NO TEXTO ORIGINAL DO PROJETO DE LEI, ESTABELECEM REQUISITOS PARA A PERCEPÇÃO NÃO PREVISTOS NO TEXTO ORIGINAL DO PROJETO DE LEI, VEDARAM A PERCEPÇÃO DA GISAE POR DETERMINADOS SERVIDORES, BEM COMO MAJORARAM O PERCENTUAL DA GRATIFICAÇÃO DE ESTÍMULO À DEFESA E AO FOMENTO AGROPECUÁRIO - GDEFA. DISPOSIÇÕES ACERCA DE REMUNERAÇÃO E REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO. AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA (ART. 61, INC. I, DA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. 1. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, normas de iniciativa do Poder Legislativo (emendas parlamentares) que atribuem e estendem a Gratificação de Incentivo às Atividades Sociais, Administrativas e Econômicas - GISAE a servidores que não seriam contemplados pelo texto original do Projeto de Lei, bem como vedam a percepção da GISAE por servidores que já percebessem as gratificações instituídas nas Leis n.º 13.734/11 e 14.055/13, criam requisitos para a percepção da GISAE, bem como majoram o percentual da Gratificação de Estímulo à Defesa e ao Fomento Agropecuário - GDEFA, porquanto as leis que disponham sobre remuneração e regime jurídico de servidores públicos do Estado são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos moldes do art. 60, inc. II, alíneas "a" e "b", da Constituição Estadual. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito Estadual, consagrado no art. 5º, caput, da Constituição Estadual. (...) JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70064499601, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 01/12/2015)

Especificamente acerca do tema “concessão de adicionais à remuneração de servidores públicos”, o entendimento desse Tribunal de Justiça não se altera:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOIS IRMÃOS DAS MISSÕES. PAGAMENTO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE AOS SERVIDORES MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DESRESPEITO AO ART. 165 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTS. 8º, 10, 61, I, 82, XI E 149, I, II E III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade,



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

Nº 70079452488, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 12-08-
2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BAGÉ. LEI Nº 5.499/2015 QUE ALTEROU DISPOSITIVO DA LEI Nº 3.375/1997. SERVIDOR PÚBLICO. ADICIONAL DE QUALIFICAÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 8º, CAPUT, 10, 60, II, “A” E “B”, 82, III, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 5.499/2015, do Município de Bagé, de iniciativa do Poder Legislativo, alterou o parágrafo único do art. 62 da Lei nº 3.375/1997, que trata sobre um adicional de 40% sobre o nível básico correspondente dos servidores que possuírem graduação de Doutorado, Mestrado, Pós-Graduação ou Especialização. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência privativa do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, II, “a” e “b”, e 82, III, todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70077924520, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 10-12-2018)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA PROGRAMA MUNICIPAL DE QUALIFICAÇÃO E ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. Compete privativamente ao Prefeito Municipal dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal (art. 82, VII da CE). São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal leis que disponham sobre aumento de remuneração de cargos, funções e empregos públicos, bem como, seu regime jurídico (art. 60, II, letras ‘a’ e ‘b’ da Constituição Estadual). Tem-se invasão direta na competência privativa do Prefeito, lei de iniciativa do Poder Legislativo, que crie programa de qualificação e elevação de escolaridade dos servidores municipais, estabelecendo ainda, diretrizes e políticas de qualificação profissional, com o



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

estabelecimento de gratificação adicional à remuneração dos servidores. Ofende, também, a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70055649461, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 25-11-2013)

Nesse contexto, resta manifesta a inconstitucionalidade formal da lei municipal impugnada, impondo-se a procedência do pedido.

4. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se pela procedência da ação direta, no sentido de ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 3.883, de 24 de julho de 2020, do Município de Encruzilhada do Sul, pelos fundamentos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 3 de dezembro de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/