



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

PROCESSO N.º 70084895499 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL ALVORADA

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
ALVORADA**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL
SANTOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Alvorada. Lei Municipal n.º 3.443/2020, de iniciativa parlamentar, que 'dispõe sobre o pagamento do grau máximo de insalubridade aos profissionais da saúde das redes pública e privada durante período de pandemia e dá outras providências'. 1. Interferência no regime jurídico dos servidores municipais. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio da separação de poderes. Inconstitucionalidade formal por malferimento aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 82, inciso III, da Constituição Estadual. 2. Norma municipal que cria obrigações e despesas para a Administração Municipal, desacompanhada de prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário, requisito obrigatório da elaboração de leis. Afronta a expressa disposição inserta no



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

artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias, aplicável a todos os entes da federação, consoante entendimento assentado pelo Pretório Excelso na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816/RO. 3. Imposição de pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo aos profissionais da saúde da rede privada que atuam no enfrentamento ao COVID-19. Violação ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Interferência em matéria tipicamente trabalhista. Ato normativo que não se enquadra no conceito de interesse local de que trata o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Alvorada**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 3.443, de 14 de agosto de 2020, do Município de Alvorada, que *dispõe sobre o pagamento do grau máximo de insalubridade aos profissionais da saúde das redes pública e privada durante período de pandemia e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 1º, 8º, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, e nos artigos 22, inciso I, e 165, ambos da Constituição Federal.

Segundo o proponente, o ato normativo objurgado, de iniciativa da Câmara Municipal de Vereadores, encontra-se eivado de inconstitucionalidade, visto que concede adicional de insalubridade aos profissionais da área da saúde que atuam no enfrentamento do COVID-19, assim dispondo sobre o regime



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

jurídicos de servidores públicos municipais. Destacou que a competência legislativa para regular a matéria em questão, no que concerne aos profissionais do setor público, é privativa do Chefe do Poder Executivo. Argumentou a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Apontou, ainda, no que concerne à extensão do benefício aos trabalhadores da rede privada, violação ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, tendo em vista que compete à União legislar sobre direito do trabalho. Mencionou que a lei municipal também gerou aumento de despesa não prevista no orçamento público. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/17). Juntou documentos (fls. 18/27).

O pedido liminar foi deferido (fls. 33/39).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 59/60).

A Câmara Municipal de Vereadores de Alvorada, notificada, prestou informações. Afirmou, em síntese, que foram observadas as devidas fases do processo legislativo da lei atacada, limitando-se a negar invasão na competência reservada ao Chefe do Poder Executivo (fls. 63/65).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.



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

2. A Lei Municipal n.º 3.443, de 14 de agosto de 2020, de Alvorada, ora impugnada, assim está redigida:

LEI MUNICIPAL Nº 3.443, DE 14 DE AGOSTO DE 2020

DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DO GRAU MÁXIMO DE INSALUBRIDADE AOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DURANTE PERÍODO DE PANDEMIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

JULIANO ROMAN MARINHO, Presidente da Câmara Municipal de Alvorada, no uso de suas atribuições legais FAZ saber em cumprimento do artigo 43 §§2º e 6º da Lei Orgânica Municipal que a Câmara Municipal aprovou e é promulgada a seguinte Lei.

Art. 1º. Esta lei dispõe sobre o pagamento do grau máximo de insalubridade aos profissionais da saúde do município de Alvorada, que atuam no enfrentamento do COVID-19, durante período pandêmico.

Art. 2º. Durante o período de emergência da saúde pública, a exposição do trabalhador da saúde que tem contato direto com possíveis infectados é considerada o grau máximo de insalubridade.

Parágrafo único. O pagamento do grau máximo deve ocorrer de forma retroativo desde o mês de março do ano corrente.

Art. 3º. Fica assegurado aos trabalhadores da saúde o direito à indenização posterior, em caso de descumprimento desta lei.

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

GABINETE DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALVORADA, aos quatorze dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte.

JULIANO ROMAN MARINHO Presidente da Câmara

3. A presente ação direta de inconstitucionalidade merece prosperar.



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

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*:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-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



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

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, 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

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

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

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:

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

ACÇÃO 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



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

pgj@mprs.mp.br

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)

ACÇÃO 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)*



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

pgj@mprs.mp.br

ACÇÃO 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 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)



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

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. LEI MUNICIPAL DE SEBERI. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO TOCANTE À REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL REJEITADA. LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE INSTITUI ADICIONAL DE INSALUBRIDADE PARA AGENTES MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO. VIOLAÇÃO AO REGIME DE SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.
(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083020131, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 18-12-2019)

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, 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



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

pgj@mprs.mp.br

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 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)



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

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

Além disso, a lei impugnada ensejou violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III³, e 154, incisos I e II⁴, da Carta Estadual, pois seu cumprimento gerará despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento do Município.

No caso dos autos, o vício de inconstitucionalidade material decorre do fato de que o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo, inclusive retroativamente (parágrafo único do artigo 2º da Lei n.º 3.443/2020 de Alvorada), aos servidores públicos da área da saúde que atuam no combate ao COVID-19 implica, em princípio, incremento de despesas, prejudicando o planejamento financeiro do ente municipal, o que não pode ser realizado sem a existência de prévio estudo do impacto do benefício concedido nas contas do ente federado.

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do

³ Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

[...].

⁴ Art. 154 - São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...].



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

Administrador Público e do Legislador⁵, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que, recentemente, sobreveio ao ordenamento constitucional a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*. Dentre as medidas adotadas em referida emenda, uma das mais importantes foi conferir *status* constitucional a uma regra legal, já prevista na Lei Complementar Federal n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, segundo a qual toda a norma que crie despesas obrigatórias deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 2016)

Embora seja cediço, não custa ressaltar que o Pretório Excelso tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional:

⁵ Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*



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

pgj@mprs.mp.br

*PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência . - **O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227).** A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. **Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342).** - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. *Precedentes.*(STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).*



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

Digno de nota, também, que o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816, ajuizada contra a Lei n.º 4.012/2017 do Estado de Rondônia, que dispunha *sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto*, proferiu decisão monocrática concessiva de pedido liminar, deixando claro que as disposições insertas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

Tal decisão, recentemente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

*CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A **Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art.***



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

pgj@mprs.mp.br

113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019)

No voto proferido pelo Ministro-relator, acolhido pela maioria do Pretório Excelso, à exceção apenas do Ministro Marco Aurélio, restou invidiosa a aplicação da regra insculpida no artigo 113 dos ADCT a Estados e Municípios, *in verbis*:

Cabe, por fim, afastar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a EC 95/2016 seria aplicável exclusivamente ao âmbito da União, não alcançando os demais entes federativos.

Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).

Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.



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

A norma constitucional em liça, portanto, é de reprodução obrigatória, se aplicando aos Municípios, o que resta ainda mais nítido diante do artigo 8º da Constituição Estadual.

Por outro lado, no que concerne à imposição de pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo aos profissionais da saúde da rede privada que atuam no enfrentamento ao COVID-19, percebe-se a clara usurpação da competência da União para legislar sobre matéria típica da legislação trabalhista, em afronta ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, assim como aos artigos 1º e 8º da Constituição Estadual.

Nesse particular, cabe esclarecer que, por conta das disposições dos já referidos artigos 1º e 8º da Carta Estadual, as regras de distribuição de competência legislativa fixadas na Lei Maior, de observância obrigatória pelos demais entes federados, podem ser parâmetro de controle de constitucionalidade de ato normativo municipal.

Pois bem. Em linhas gerais, pode-se dizer que a Carta Política contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a competência privativa enunciada da União (artigo 22); 2) a competência comum enunciada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a competência concorrente enunciada da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a competência reservada não enunciada dos Estados (artigo 25, § 1º); e 5) a competência reservada e comum, parcialmente enunciada, dos Municípios (artigo 30).



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

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal *cuida de tarefas não legislativas*⁶.

Quanto à norma do artigo 22, Alexandre de Moraes⁷ preleciona:

A Constituição Federal prevê nos 29 incisos do art. 22 as matérias de competência privativa da União, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições.

Anote-se que a característica da privatividade permite a delegação, de acordo com as regras do parágrafo único do citado artigo.

A competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

A competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, § 1º, da Constituição Federal).

⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.

⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 314.



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

Aos Municípios cabe, basicamente, reger os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Carta Magna).

A nota característica da competência legislativa dos Municípios é o interesse local (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal). Esse, em definição, já foi entendido como aquele exclusivo do Município. Hoje, porém, há ampla aceitação doutrinária de que o interesse local é o predominantemente municipal. Mas, certamente, as leis municipais não podem ter qualquer reflexo fora das fronteiras da Comuna.

Ao comentar acerca da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, Uadi Lammêgo Bulos⁸ refere:

Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do interesse local. Controvérsias à parte, interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, shopping centers, etc).

A matéria relativa à invasão de competência privativa da União já foi tratada por esse Egrégio Tribunal de Justiça ao examinar legislação municipal que obrigava identificação de

⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.



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

funcionários prestadores de serviço do setor privado, conforme o seguinte precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.785/2019, DO MUNICÍPIO DE PORTÃO. IDENTIFICAÇÃO DE VEÍCULOS E TRABALHADORES QUE PRESTAM SERVIÇOS EM VIAS PÚBLICAS. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. DIREITO DO TRABALHO. TRÂNSITO E TRANSPORTE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Lei nº 2.785/2019, do Município de Portão, que proíbe o uso de veículos sem identificação para serviços em quaisquer vias públicas do Município, além de determinar a identificação os prestadores de serviço. 2. Lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos do Executivo Municipal. Competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, “d”; e 82, II, III e VII, da CE/89. 3. Lei que institui infração e cria penalidades. Legislar sobre trânsito é competência privativa da União. Violação do art. 22, XI, da CF/88 – norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais. 4. Lei que torna obrigatório o uso de crachá de identificação para os trabalhadores que prestam serviços nas vias públicas. Legislar sobre direito do trabalho é competência privativa da União. Afronta ao art. 22, I, da CF/88. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083653998, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 30-04-2020)

No mesmo sentido, os seguintes julgados extraídos do magistério jurisprudencial do Tribunal de Justiça Gaúcho:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.890, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE, QUE "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAR



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

pgj@mprs.mp.br

EMPACOTADORES, CONFORME O NÚMERO DE CAIXAS, OS SUPERMERCADOS QUE POSSUÍREM TRÊS (03) OU MAIS CAIXAS DE ATENDIMENTOS". OFENSA AOS ARTS. 22, INCISO I, E 170 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, C/C OS ARTS. 8º, 13 E 157, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei Municipal nº 4.890/2011, do Município de Alegrete, ao determinar que o serviço seja prestado por pessoas contratadas para esse fim (empacotadores), padece de inconstitucionalidade. Não pode o Município interferir nas relações empregatícias, o que é matéria afeta ao Direito do Trabalho e, portanto, de competência privativa da União. Ademais, os estabelecimentos têm autonomia para decidir como o serviço será prestado. O art. 1º, ao obrigar os supermercados que possuem três ou mais caixas a disponibilizarem empacotadores conforme o número de caixas, está determinando, indiretamente, a contratação de empregado para a finalidade de empacotar, disciplinando, assim, situação atinente à relação trabalhista, o que viola o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal (dispositivo de observância obrigatória pelos Municípios, nos termos do artigo 8º da Constituição Estadual), bem como o art. 13 da Constituição do Estado. Ainda, verifica-se ofensa aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, previstos nos arts. 170 da Constituição Federal e 157 da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70047284617, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 13-08-2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.496/2012 DO MUNICÍPIO DE TORRES. OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ACONDICIONAMENTO OU EMBALAGEM DOS PRODUTOS ADQUIRIDOS EM SUPERMERCADOS, HIPERMERCADOS, MERCADOS OU SIMILARES. NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL E INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRELIMINAR REJEITADA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. Estatuto Social do autor que, no art. 1º, parágrafo único, elenca, dentre os municípios abrangidos em sua base territorial de atuação, o Município de Torres. Pertinência temática. Observância à norma inserta no artigo 95, parágrafo 1º, inciso VII, da



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

pgj@mprs.mp.br

Constituição Estadual, que atribui legitimidade ativa para a propositura de ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual à entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual. 2. A Lei Municipal nº 4.496/2012, do Município de Torres, ao impor aos estabelecimentos comerciais autodenominados de supermercados, hipermercados, mercados ou similares, a obrigação de prestar serviços de acondicionamento ou embalagem dos serviços adquiridos por seus clientes, obriga tais estabelecimentos a disponibilizar empacotadores, ofendendo ao princípio constitucional do livre exercício da atividade econômica. Matéria que interfere nas relações de trabalho, cuja competência privativa para legislar é da União, ex vi do art. 22, I, da CF. 3. Ao se imiscuir em questões atinentes ao próprio gerenciamento do negócio, impossibilitando opção que terminaria por repercutir no preço final dos produtos postos à venda, a legislação impugnada viola o artigo 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal, parâmetro de constitucionalidade possível em virtude do disposto no artigo 8.º da Constituição Estadual, além do artigo 157, V, também da Constituição Estadual. PRELIMINAR DESACOLHIDA E AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70055636369, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em: 28-10-2013)

Assim, a Lei Municipal n.º 3.443/2020 de Alvorada, ao determinar o pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo a trabalhadores da rede privada, padece de inconstitucionalidade. Não pode o Município interferir nas relações empregatícias, o que é matéria afeta ao Direito do Trabalho e, portanto, de competência privativa da União, o que viola o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios, nos termos do artigo 8º da Constituição Estadual.



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

Logo, inequívoca a desarmonia da norma atacada com os parâmetros constitucionais, tornando-se impositivo o acolhimento da pretensão deduzida na exordial.

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 3.443, de 14 de agosto de 2020, do Município de Alvorada, pelos fundamentos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 16 de março de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/