



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

PROCESSO N.º 70085150464 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE HUMAITÁ E
CÂMARA DE VEREADORES DE HUMAITÁ**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUÍS
DALL'AGNOL**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Parágrafo único do artigo 6º da Lei n.º 2.331, de 05 de março de 2013, do Município de Humaitá, que 'estabelece normas de assistência social e dá outras providências'. 1. Competência da Corte Estadual verificada na espécie, na forma do artigo 95, inciso XII, alínea "d", da Carta Estadual. Parâmetros de controle reproduzidos, expressamente, na Constituição Estadual. Normas da Constituição Federal, igualmente invocadas, de reprodução obrigatória. 2. Mérito. A assistência social deve ser prestada pelo Estado a quem dela necessitar. Dispositivo legal vergastado que estabelece a concessão de benefícios sociais independentemente da necessidade do



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

requerente. Dissonância com os parâmetros da razoabilidade e os princípios constitucionais da impessoalidade, igualdade e moralidade. Afronta aos artigos 8º, 'caput', 19, 'caput', e 191 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, 'caput', 37, 'caput', e 203, todos da Constituição Federal.
MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico do **parágrafo único** do **artigo 6º** da **Lei n.º 2.331**, de 05 de março de 2013, do **Município de Humaitá**, que *estabelece normas de assistência social e dá outras providências*, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 19, *caput*, e 191 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput*, 37, *caput*, e 203, todos da Constituição Federal (fls. 04/18 e documentos das fls. 19/55).

A petição inicial foi recebida, tendo sido determinado o seu processamento (fls. 61/62).

O Prefeito Municipal de Humaitá, notificado, prestou informações. Em prefacial, invocou a incompetência do Tribunal de Justiça Estadual, sob o argumento de que não foi apontada ofensa à Constituição Estadual. Destacou, quanto ao mérito, que, ao editar a lei impugnada, o município exerceu sua competência legislativa, tendo em vista o seu interesse local. Salientou que os benefícios sociais previstos no diploma legal hostilizado encontram amparo



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

constitucional. Postulou, ao final, a improcedência da ação (fls. 84/89 e documentos das fls. 90/91).

O Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 94/95).

A Câmara Municipal de Vereadores de Humaitá, devidamente notificada (fls. 73, 78 e 80), quedou-se silente (certidão da fl. 98).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. De plano, deve ser rechaçada a preliminar de incompetência do Tribunal de Justiça Estadual, esgrimida pelo Chefe do Poder Executivo de Humaitá.

A exordial assinala afronta aos artigos 8º, *caput*, 19, *caput*, e 191 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput*, 37, *caput*, e 203, todos da Constituição Federal.

Nessa linha, como se verifica, foram apontados na peça vestibular os dispositivos da Constituição Estadual violados pela lei impugnada, aplicáveis aos Municípios, *ex vi* do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que consagra o princípio da **simetria estrutural**, dispondo que *Município, dotado de autonomia política, administrativa e*



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

financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Demais, disso, os artigos da Constituição Federal igualmente indicados como maculados são considerados de reprodução obrigatória na ordem jurídica estadual, autorizando a propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça Estadual.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lapidar lição do Ministro Roberto Barroso¹:

Ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais - afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local.

Assim, possível e adequado o processo concentrado de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no caso em relevo, *ex vi* do artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Carta Estadual:

Art. 95 - Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...)

XII - processar e julgar:

(...)

¹ Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016.



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

d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta, inclusive por omissão;

3. No mérito, merece integral acolhimento a pretensão vertida na petição exordial.

Inicialmente, calha ser dito que não se vislumbra inconstitucionalidade na instituição, pelo Município de Humaitá, de normas que versem sobre assistência social aos munícipes, com a concessão de auxílio aos necessitados², de forma que despiciendas as considerações tecidas pelo requerido neste sentido - reafirmando que o ente municipal detém autonomia para legislar sobre o tema assistência social -, visto que não questionada tal competência na ação constitucional em relevo.

Com efeito, a assistência social é um direito fundamental previsto na Carta Federal de 1988, nos seguintes termos:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;***
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;***

² Lei Municipal n.º 2.331/2013 de Humaitá:

Art. 3º. Entende-se por necessitado, beneficiários da assistência social do Município:

I - os indigentes, as pessoas ou grupo familiar sem rendimento do trabalho ou capital ou desprovidos de meios financeiros suficientes para prover as necessidades básicas de moradia, educação, saúde, transporte e vestuário;

II - carentes, as pessoas ou grupos familiares com renda insuficiente para atender uma ou mais das necessidades básicas referidas no inciso anterior;

III - outras, pessoas ou grupo familiar que, em virtude de circunstâncias especiais, como enfermidade ou infortúnios, tenham reduzidas suas possibilidades de atendimento a uma ou mais necessidades básicas referidas.



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

- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;*
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.*

Também a Constituição Estadual assim preconiza:

*Art. 191. O Estado **prestará assistência social**, visando, entre outros, aos seguintes objetivos:*

- I - proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*
- II - **amparo aos carentes e desassistidos**;*
- III - promoção da integração no mercado de trabalho;*
- IV - habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração na vida social e comunitária.*

Em sede infraconstitucional, a matéria foi objeto de regulamentação pela Lei Federal n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que *dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*, a qual, em seu artigo 4º, dispõe que a assistência social consiste na *política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social*. Registra, ainda, o artigo 2º da precitada Lei n.º 8.742/1993 que *a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê*



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

os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

De tal sorte, a assistência social - política de seguridade social não contributiva - tem como desiderato dar amparo às pessoas carentes ou hipossuficientes, constituindo-se em obrigação do Estado em prol dos desprovidos, objetivando dar concretude ao preceito constitucional da dignidade da pessoa humana.

No entanto, como explicitado nas diretrizes constitucionais antes mencionadas - artigo 203 da Constituição Federal e artigo 191 da Carta da Província -, a assistência social deve ser prestada pelo Estado **a quem dela necessitar**, de forma que o parágrafo único do artigo 6º da lei em comento, ao estabelecer que a concessão de *material de construção, mão-de-obra para construção ou reforma e recuperação de moradia própria; medicamentos e demais despesas com tratamento de saúde, não disponíveis na Secretaria Municipal da Saúde, bem como as despesas de deslocamentos; e consultas médicas e exames especializados de média e alta complexidade* **independe da necessidade do requerente**, **destoa** de todo o complexo normativo transcrito, extrapolando os parâmetros da razoabilidade e os princípios constitucionais da impessoalidade, igualdade e moralidade.



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

Rezam os comandos constitucionais pertinentes, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Carta Gaúcha:

Constituição Estadual

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

(...).

*Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, **observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte:** (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95)*

Constituição Federal

*Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:** (...)*

*Artigo 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:** (...)*

De fato, o escopo da lei em apreço é a prestação de assistência social às pessoas carentes, de forma que a retirada dessa exigência, nos termos levados a efeito pelo dispositivo legal



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

guerreado, acaba por autorizar a concessão de benesses e auxílios a **pessoas que delas não necessitam**, o que, à evidência, resulta em agressão aos princípios norteadores da Administração Pública, tratados no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e iterados no artigo 19, *caput*, da Carta da Província.

Com efeito, na hipótese aqui retratada, a redução das desigualdades econômicas e sociais, em prol da consecução do preceito constitucional da isonomia, somente pode ser assegurada, por via do tratamento desigual por parte da lei.

Como refere Robert Alexy, naquilo que intitula “o paradoxo da igualdade”, *toda igualdade de direito tem por consequência uma desigualdade de fato, e toda desigualdade de fato tem como pressuposto uma desigualdade de direito*³.

Nessa perspectiva, tem-se que a legislação hostilizada, ao admitir o fornecimento de vários benefícios assistenciais⁴ a todo e qualquer cidadão, sem que haja prova da sua situação de vulnerabilidade social - na vertente de ponderação, constituída pelo trinômio adequação/necessidade/proporcionalidade - não concretiza o princípio da isonomia, posto no artigo 5º, *caput*, da Carta da República:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos

³ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2001.

⁴ *Material de construção, mão-de-obra para construção ou reforma e recuperação de moradia própria; medicamentos e demais despesas com tratamento de saúde, não disponíveis na Secretaria Municipal da Saúde, bem como as despesas de deslocamentos; e consultas médicas e exames especializados de média e alta complexidade.*



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

estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

Mais: ultrapassa as balizas da razoabilidade, princípio insculpido no artigo 19, *caput*, da Carta Estadual:

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (...)

4. Pelo exposto, a Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, requer a procedência da presente ação, com a retirada do ordenamento jurídico do **parágrafo único do artigo 6º da Lei n.º 2.331**, de 05 de março de 2013, do **Município de Humaitá**, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 19, *caput*, e 191 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput*, 37, *caput*, e 203, todos da Constituição Federal.

Porto Alegre, 31 de agosto de 2021.

ANGELA SALTON ROTUNNO,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/LCA