



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

**PROCESSO Nº 5158085-52.2024.8.21.7000 – TRIBUNAL PLENO**  
**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PALMEIRA DAS**  
**MISSÕES**  
**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE**  
**PALMEIRA DAS MISSÕES**  
**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**  
**RELATOR: NIWTON CARPES DA SILVA**

---

## **PARECER**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.***  
*Município de Palmeira das Missões. Lei nº 4.909/2015,*  
*oriunda de proposição legislativa de iniciativa parlamentar, a*  
*qual ‘dispõe sobre a aplicação à prática de assédio moral nas*  
*dependências da Administração Pública Municipal por*  
*servidores públicos municipais’. Presença de vício de*  
*inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos*  
*artigos 8º, 10, 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III*  
*e VII, todos da Constituição Estadual. Ingerência indevida do*  
*Poder Legislativo no âmbito de competência*  
*constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo.*  
***PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA PRESENTE AÇÃO***  
***DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE PALMEIRA DAS MISSÕES**, objetivando a retirada, do ordenamento jurídico, da **Lei Municipal nº 4.909/2015**, de Palmeira das Missões, por afronta ao artigo 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, combinado com o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “c” e “e”, da Constituição Federal.

O proponente alega, em suma, que o ato normativo questionado, o qual *dispõe sobre a aplicação à prática de assédio moral nas dependências da Administração Pública Municipal por servidores públicos municipais*, tramitou por iniciativa parlamentar, padecendo de vício de inconstitucionalidade formal, relacionado a desrespeito ao princípio da separação dos poderes, por se tratar de norma que versa sobre matéria de competência privativa do Poder Executivo. Sustentou violação ao disposto no art. 60, II, “b” e “d”, da Constituição Estadual e pleiteou, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos da lei municipal impugnada, deduzindo, ao final, pedido de procedência da ação, para sua definitiva retirada do ordenamento jurídico (petição inicial e documentos que a instruem se encontram no Evento 1).

Recebido o feito, foi determinado o aditamento da inicial, a fim de que se acostasse a documentação do processo legislativo (Evento 4, DESPADEC1).

O Município de Palmeira das Missões apresentou emenda à petição inicial, juntando ao feito cópia do Projeto de Lei nº



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

98/2015 (Evento 8, OUT2), bem como Ata da Sessão (Evento 8, OUT2) e cópia da Lei Ordinária Municipal (Evento 8, OUT4).

A liminar foi deferida, determinando-se a suspensão da eficácia da Lei nº 4.909/2015 do Município de Palmeira das Missões (Evento 10, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a constitucionalidade da norma impugnada com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 19, PET1).

Vieram os autos ao Ministério Público para parecer.  
É o breve relatório.

2. O texto legal objeto da presente ação direta encontra-se assim redigido:

***LEI Nº 4.909, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2015***

***DISPÕE SOBRE A APLICAÇÃO À PRÁTICA DE ASSÉDIO MORAL NAS DEPENDÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL POR SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS.***

***O PREFEITO MUNICIPAL DE PALMEIRA DAS MISSÕES-RS, FAÇO SABER no uso das atribuições que me são conferidas pelo artigo 79 inciso IV da Lei Orgânica do Município e de proposição do Vereador Vergílio Matias da Rosa, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou, e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:***

***Art. 1º Ficam os servidores públicos municipais sujeitos às seguintes penalidades administrativas na prática de assédio moral, nas dependências do local de trabalho:***

***I - Curso de aprimoramento profissional;***



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

*II - Suspensão;*

*III - Demissão.*

*Art. 2º Os procedimentos administrativos do disposto no artigo anterior será iniciado por provocação da parte ofendida ou pela autoridade que tiver conhecimento da infração funcional.*

*Art. 3º Considera-se assédio moral para os fins do que trata a presente Lei toda ação, gesto, determinação ou palavra, praticada de forma constante por agente, servidor, empregado, ou qualquer pessoa que, abusando da autoridade que lhe confere suas funções, tenha por objetivo o efeito de atingir a auto-estima ou a determinação do servidor, tais como:*

*I - marcar tarefas com prazos impossíveis de serem cumpridos;*

*II - transferir, ainda que dentro do próprio setor, alguém de uma área de responsabilidade para funções triviais;*

*III - tomar créditos de ideias de outros;*

*IV - ignorar um servidor só se dirigindo a ele através de terceiros;*

*V - sonegar informações de forma insistente;*

*VI - espalhar rumores maliciosos;*

*VII - criticar com persistência;*

*VIII - subestimar esforços;*

*IX - dificultar ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes;*

*X - afastar ou transferir sem justificativas.*

*Art. 4º Os fatos denunciados serão apurados por uma Comissão Processante formada por 3 (três) representantes sendo 1 (um) representante do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais; 1 (um) Associação dos Funcionários AFM, 1 (um) representante da autoridade do Poder Executivo, e terá como presidente um dos 3 (três) representantes escolhidos entre eles bem como seu vice e o membro.*

*§ 1º Fica assegurado ao servidor o direito de ampla defesa das acusações que lhe forem imputadas, sob pena de nulidade.*

*§ 2º Os serviços prestados pelos membros da Comissão serão sem ônus aos cofres públicos, sendo entretanto, considerados relevantes ao município.*



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

*Art. 5º As penalidades a serem aplicadas serão decididas em processo administrativo, de forma progressiva, considerada a reincidência e a gravidade da ação.*

*§ 1º As penas de curso de aprimoramento profissional e suspensão deverão ser objeto de notificação por inscrito ao servidor infrator.*

*§ 2º As penas de curso de aprimoramento profissional, será por conta do servidor que cometeu o assédio moral.*

*Art. 6º A Comissão poderá garantir ao servidor, vítima de assédio moral, o direito de afastarse de seu setor durante o período de sindicância, e nesse caso, será garantida sua remuneração enquanto durar o processo, devendo o setor competente ser comunicado de seu afastamento, se for o caso. Parágrafo único. Ao final dos trabalhos da Comissão será garantido ao servidor desempenhar as funções condizentes com seu cargo.*

*Art. 7º A Prefeitura incentivará a criação de programas de aprimoramento profissional.*

*Art. 8º Esta Lei deverá ser regulamentada pelo Executivo no prazo de até 90 (noventa) dias.*

*Art. 9º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 10 Revogam-se as disposições em contrário.*

**3. Merece acolhimento o pedido deduzido na petição inicial.**

A Câmara Municipal de Vereadores de Palmeira das Missões, ao vedar o assédio moral no âmbito da Administração Pública Municipal, ao estabelecer penalidades aos respectivos servidores públicos municipais e ao regulamentar o procedimento para a aplicação das sanções, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dispôs sobre matéria nitidamente administrativa.



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

No caso, como já antecipado na decisão liminar, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, da Constituição Estadual, por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições dos servidores públicos municipais e das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

*Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*

*[...]*

*II - disponham sobre:*

*[...]*

*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;*

*[...]*

*d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

*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 Constituição Federal e nesta Constituição.*

Cuida-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo, a Câmara de Vereadores, dar início a projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.



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

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

*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.*

Destaque-se que a lei em apreço não se limita a vedar o assédio moral no âmbito da Administração Pública. Além disso, ela cria figuras típicas de infração administrativa (as figuras descritivas do assédio), estabelecendo sanções tipicamente funcionais, que vão da exigência de participação de curso de aprimoramento profissional à demissão. A legislação ainda institui regras de procedimento e, corolário disso, impõe deveres aos órgãos municipais.

Outrossim, o teor da legislação em testilha trata de matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, pela exegese do artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, igualmente aplicável aos municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. SUBJUR Nº 826/2024



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

*Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*

*[...]*

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

*[...]*

*VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

*[...]*

Assim, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, por vício de iniciativa, visto que afronta o disposto nos artigos 8º, *caput*; 60, inciso II, alíneas “b” e “d”; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.

Nessa linha, conclui-se que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Carta Estadual, pois estabelece atribuições que deverão ser executadas por órgãos do Poder Executivo:

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

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas





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

matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, 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.

Nesse sentido, já se manifestou o egrégio Tribunal Gaúcho:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICIPIO DE PELOTAS. VEDAÇÃO DE ASSÉDIO MORAL NO AMBITO DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 5.815, de 22 de julho de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, ao promover, ainda que indiretamente, alterações no Estatuto dos Servidores Públicos de Pelotas. Tal lei veda o assédio moral aos servidores municipais, interferindo na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNANIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, N° 70044857597, Tribunal Pleno ,***



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

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior,  
Julgado em: 19-12-2011).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL NO. 2.887/2008, DE LAVRAS DO SUL. PROIBIÇÃO DE PRÁTICA DE ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO - VÍCIO. INGERÊNCIA DE UM PODER EM ATIVIDADES PRIVATIVAS DE OUTRO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES E AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, II, "B" E "D", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028218865, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 18/05/2009).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE QUARAI QUE PROÍBE A PRÁTICA DE ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL - ORIGEM NO LEGISLATIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES E AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, II, "B" E "D", E 61, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Ação julgada procedente.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70013733191, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 08/05/2006).

A rigor, cumpre observar, nenhum demérito se depreende da intenção do legislador do Município de Palmeira das Missões. Ao contrário, a lei em análise, do ponto de vista da matéria de que trata, revela preocupação com a higidez da Administração Pública local, notadamente nas inter-relações entre os respectivos servidores.



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

Contudo, o aspecto meritório da lei e seu alcance social não tem o condão de sanar o vício formal de inconstitucionalidade aduzido.

Por fim, vale destacar que os vícios já haviam sido apontados no parecer desfavorável à aprovação emitido pela própria Procuradoria Geral da Câmara Municipal de Vereadores de Palmeira das Missões (Evento 8, OUT2, página 06).

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

**4. Pelo exposto, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da ação, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 29 de agosto de 2024.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ  
SUBJUR Nº 826/2024