



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.16.002265-3

Representado: Município de Chiador

Representante: Promotor de Justiça Julio César Teixeira Crivellari

Objeto: Lei n.º 773/2010, do município de Chiador

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal. Regime celetista. Alteração da substância dos imperativos estabelecidos na CLT. Usurpação de competência privativa da União. Inconstitucionalidade formal detectada.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. PREÂMBULO.

O ilustre Promotor de Justiça Júlio César Teixeira Crivellari, com atribuições na Promotoria de Justiça de Mar de Espanha, encaminhou à Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade representação em face da **Lei n.º 773, de 10 de janeiro de 2010**, que fixa as diretrizes para o Pano de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública e demais Profissionais da Educação do Município de Chiador-MG, por suposto vício de forma.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Constatadas efetivas inconstitucionalidades na legislação municipal, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, resolve-se expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de *autocontrole da constitucionalidade*, tudo nos termos a seguir.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

- LEI Nº 773/2010. MUNICÍPIO DE CHIADOR. REGIME CELETISTA. INSTITUIÇÃO DE DIREITOS NÃO PREVISTOS NA CLT. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. VÍCIO DE FORMA. INCONSTITUCIONALIDADE.

De início, é importante destacar que as ponderações direcionadas à Procuradoria-Geral de Justiça não se vincularam à discussão da adoção do modelo celetista em detrimento do regime estatutário.

A preocupação na hipótese restringiu-se à manutenção da higidez legislativa formal, sob a ótica da preservação, pelo município de Chiador, das regras traçadas pela União, sendo este, portanto, o objeto da recomendação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

O diploma legal examinado realmente **alterou a substância do sistema normativo instituído pela Consolidação das Leis do Trabalho**, o que representa afronta à repartição da competência legislativa entre os entes federados.

Diversos dispositivos, especialmente os arts. 13, 15, 49 e 55, da Lei nº 773/2010, indicam que foi instituído no município de Chiador um **regime celetista híbrido**, estabelecendo-se anômala disciplina do sistema previsto na CLT, fato caracterizador da usurpação de competência de União e da consequente inconstitucionalidade formal.

Com efeito, o ente municipal, por necessidade lógica, deve acatar os princípios contidos na Constituição da República.

Conquanto dotado de autonomia, o município, como partícipe do federalismo preponderantemente cooperativo plasmado na Constituição da República, deve observar as limitações impostas pelo texto constitucional de 1988. Vale dizer, os Municípios, no exercício de sua autonomia, estão vinculados pelos princípios constitucionais sensíveis, pelos princípios federais extensíveis e pelos princípios constitucionais estabelecidos.

E, à luz dos mandamentos constitucionais, a titularidade da pretensão ao desencadeamento do procedimento legislativo que verse sobre direito trabalhista cabe à União:

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do **trabalho**; (*grifo nosso*)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Tal dispositivo, por força do que dispõem os artigos 165, § 1º, e 169, da Constituição do Estado de Minas Gerais, é de observância obrigatória pelos municípios.

Isso porque, no federalismo cooperativo, instituído em 1988, cabe à União Federal legislar sobre trânsito e transporte, sem a interferência de quaisquer outras entidades periféricas, é dizer, *privativamente*.

Destarte, o legislador municipal usurpou atribuição de outro ente da Federação brasileira, *in casu*, a União, uma vez que nem a Constituição da República nem a do Estado confere competência legislativa ao Município para tratar sobre temas de Direito do Trabalho.

Aos municípios foi reservada a competência residual ou concorrente para legislar sobre assuntos de interesse local (CR/88, art. 30).

A disciplina do interesse local, entretanto, estará sempre submetida às normas gerais editadas por um outro ente federativo. Assim, o município poderá regular as peculiaridades locais, mas, sem contrariar normas gerais estipuladas pela União ou pelo Estado.

A doutrina confere à competência legislativa importância primacial, uma vez que isso traduz, desenganadamente, o pacto federativo estabelecido.

A propósito, ensina Fernanda Dias Menezes de Almeida, em obra específica sobre o tema, intitulada *Competências na Constituição de 1988*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Aspecto fundamental a ser destacado é o relativo à repartição de competências entre os entes federados.

Se a grande inovação do federalismo está na previsão de dois níveis de poder – um poder central e poderes periféricos –, que devem funcionar autônoma e concomitantemente, é manifesta a necessidade de tal partilha.

A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas.¹

Já Raul Machado Horta aponta os princípios norteadores do federalismo insculpido na Constituição de 1988:

É no quadro renovador da repartição de competências do Estado Federal contemporâneo que deve ser localizada a repartição de competências consagrada na Constituição Federal de 1988, promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte. O novo texto constitucional brasileiro superou a concepção clássica da repartição de competências fundada na distribuição de poderes enumerados à União e de poderes reservados aos Estados. Abandonou o retraimento dos textos federais anteriores, que fizeram da legislação concorrente, sob a forma da legislação estadual supletiva e da legislação federal fundamental, uma simples e acanhada sub-repartição de competências dentro do grandioso e esmagador quadro da competência dos poderes federais.²

Mas, de forma incisiva, assevera: **“A competência de legislação privativa é, por natureza, monopolística e concentrada no titular dessa competência.”**³

Nessa medida, forçoso reconhecer que, tratando-se de competência legislativa privativa de um ente da federação, outro não poderá legislar sobre o assunto reservado, sob pena de usurpação de competência constitucional, como

¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 170p. p. 28-9.

² HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756p. p. 346.

³ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756p. p. 353.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

mencionado. Nem mesmo quando haja delegação, já que esta (a competência) é indelegável, em regra (art. 22, parágrafo único CR/88).

Como expõe ainda Fernanda Dias:

[...] o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político, cerne da autonomia das unidades federativas.

De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar se as próprias regras.⁴

E, citando Kelsen, afirma a jurista:

Ao tomar como critério diferenciador entre democracia e autocracia a maior ou menor liberdade política existente, ensina KELSEN (1949:205 e 285) que o dimensionamento dessa liberdade deve ter por base a autonomia ou a heteronomia na elaboração das normas: democráticas são as formas de governo em que as leis são feitas pelos próprios destinatários (daí serem normas autônomas) e autocráticas as formas de governo em que as leis não provêm daqueles a que se destinam (daí serem heterônomas).

Está aí bem nítida a idéia que se quer transmitir: só haverá autonomia onde houver a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo.⁵

Vale enfatizar que o **Supremo Tribunal Federal** já fixou entendimento, quanto à questão constitucional colocada nos autos, declarando a

⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 170p. p. 97.

⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 170p. p. 97.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

inconstitucionalidade de dispositivos que, à semelhança da lei ora impugnada, invadiam a competência privativa da União:

DIREITO CONSTITUCIONAL E DO TRABALHO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME CELETISTA. LEI MUNICIPAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 30.8.2011.⁶

Portanto, mostrando-se correta a representação do Promotor de Justiça de Mar de Espanha, tem-se caracterizada a hipótese de inconstitucionalidade parcial do diploma em questão, por vício de forma, em todas as normas que inovam a CLT, notadamente os arts. 13, 15, 49 e 55, da Lei mº 773/2010.

3. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, considerando as inconstitucionalidades dos dispositivos legais vergastados;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que para tanto é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

⁶ STF. Segundo Ag. Reg. no RE com Agravo 668.285/RS. Rel.Min. Rosa Weber. DJ 27/05/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Considerando, também, a possibilidade do *autocontrole da constitucionalidade* pelo próprio Poder idealizador da norma impugnada, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV da Lei Federal n.º 8.625/93;

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade expede a presente RECOMENDAÇÃO, para que sejam adotadas as medidas tendentes:

- **à revogação parcial da Lei n.º 773/2010, especialmente dos arts. 13, 15, 49 e 55, adequando-se o diploma legal do município de Chiador aos estritos limites da Consolidação das Leis do Trabalho, sem inovações ou supressões.**

Em obediência ao inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, estipula-se o prazo de 10 (dez) dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência adote as medidas sugeridas, em sendo esse o entendimento, nos termos da disposição anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se a Vossa Excelência:

- a) divulgação adequada da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 10 (dez) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** da municipalidade acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do *autocontrole de constitucionalidade* e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 25 de janeiro de 2016.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO
Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA JUNTO À
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE