



Itabirito, 04 de setembro de 2020.

Ofício nº 423/2020-GP

Assunto: Razões de veto ao Autógrafo de Lei nº 99/2020

Senhor Presidente,

O Prefeito do Município de Itabirito - MG, no uso de suas atribuições constitucionais e conforme Art. 41, §1º da Lei Orgânica Municipal decide VETAR INTEGRALMENTE o Autógrafo de Lei nº 081/2020, que "Autoriza o Poder Executivo a instituir para os Servidores Públicos Municipais que desempenham a atividade de Vigias e Vigilantes o adicional de Periculosidade e dá outras providências".

Há que se ter em conta, em um primeiro momento, que o Art. 61, §1º, II, alíneas a, b e c, da Constituição Federal é regra básica do processo legislativo federal e se caracteriza como norma constitucional de reprodução obrigatória para os demais entes federados. Dispõe, portanto, o referido dispositivo constitucional:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

*§ 1º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:*

(...)

II - disponham sobre:

(...)

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Reproduzindo a normativa constitucional, segundo um comando de simetria necessária, a Lei Orgânica Municipal dispõe da mesma forma:

*Art. 38 - São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que **disponham sobre:***

*I - **criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;***



II - servidores públicos, seu regime legal de trabalho, regime previdenciário, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou equivalentes e demais órgãos da administração pública;

Com efeito, extrai-se que cabe tão somente ao Executivo Municipal as proposições legislativas que venham a alterar a sua própria estrutura administrativa, bem como as que tratem do regime jurídico de seus servidores e sua remuneração. Contudo, o Autógrafo de Lei nº 099/2020, que trata da instituição de um adicional de periculosidade aos vigia e vigilantes, originou-se na Casa Legislativa.

Muito embora deva ser reconhecida a importância dos normativos propostos, há que se ter em conta que nasceram eivados de **vício formal de iniciativa**.

A análise detalhada do autógrafo de lei apresentado e aprovado indica que trata-se de matérias tipicamente administrativas, de modo que tais proposições não poderiam ter se originado no âmbito do Poder Legislativo.

Isso se dá na medida em que tais competências legislativas constituem atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, de modo que, tendo partido da Câmara de Vereadores, restou configurada verdadeira invasão de competência e, via de consequência, vício de inconstitucionalidade formal.

Assim, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, a Câmara Municipal jamais poderá ter a iniciativa de projeto de lei de competência exclusiva do Poder Executivo e, da mesma forma, jamais poderá propor emendas aos referidos projetos que acarretem **aumento de despesas**, sob pena de apossamento dos poderes estritos do prefeito municipal, que, por deter o controle orçamentário e financeiro do município, deve decidir sobre a conveniência e oportunidade do incremento do gasto público.

Por tudo isso, entende-se que a instituição de um adicional de periculosidade a servidores públicos, por meio de projeto de lei iniciado na Câmara Municipal, gera aumento de despesa de pessoal para o município, e, nos termos consignados no texto constitucional, somente o chefe do Poder Executivo é quem pode avaliar a conveniência e a necessidade da referida despesa, para que não haja prejuízos para as finanças públicas municipais.

Ressalta-se que o chefe do Poder Executivo não pode renunciar às prerrogativas constitucionais, nem tampouco delegá-las, ou mesmo permitir que o Poder Legislativo exerça atos de sua competência privativa, em respeito aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes e ao devido processo legislativo, de observância obrigatória determinada pela Constituição.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem decidido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 637 do Município de São Sebastião da Bela Vista. Fixação de adicional por quinquênio. Percentual de 10% estabelecido por iniciativa da Câmara Municipal. Alteração da proposta do Executivo. Iniciativa privativa do Prefeito. Vício reconhecido. Representação acolhida. Inconstitucionalidade





*declarada. Súmula: Acolheram. (Proc. n. 1.0000.05.426632-5/000(1).
Rel. Herculano Rodrigues. Julg. 14/06/2006. Pub. 07/07/2006)*

Assim, o projeto de lei que cria ou amplia a despesa com pessoal deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, com a indicação da fonte de custeio, a comprovação de que a criação ou o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO e as medidas de compensação com o aumento da receita ou diminuição da despesa de forma permanente.

Além disso, entende-se que também deverá ser demonstrado que a despesa é compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias e que há dotação na lei orçamentária, conforme disposto nos incisos I e II do art. 169 da Constituição Federal e no § 4º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A propósito, esta Corte de Contas firmou orientação de que o aumento de pessoal depende da existência prévia de dotação orçamentária e de lei específica, conforme se verifica do parecer da lavra do conselheiro Wanderley Ávila, aprovado na Sessão do Tribunal Pleno do dia 29/08/2007, in verbis:

A Constituição brasileira estabeleceu, em seus arts. 37 a 41, algumas diretrizes e regras específicas que atinem ao pessoal da Administração Pública, direta ou indireta, da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, além de dispor genericamente, no art. 169, sobre a contenção de gastos públicos no tocante ao pessoal.

[...]

A Constituição da República deixa, portanto, aos entes políticos da federação, a possibilidade de assegurar a seus servidores outros benefícios além daqueles previstos em seu Texto. A sistematização dos direitos e deveres do servidor e das vantagens a que faz jus deve estar contida no Estatuto do Servidor Público Municipal.

A concessão de vantagens, aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público municipal somente poderão ser feitas se estiverem em consonância com as seguintes exigências: — as regras pertinentes à Administração Pública estatuídas na Lei Orgânica do Município e no estatuto do servidor público; as exigências previstas no § 1º do art. 169 da Constituição do Brasil, a saber: a) existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; b) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista; — as regras previstas na Lei Complementar 101/2000, com relação às despesas com pessoal do serviço público.



Demais disso, cabe ressaltar que o parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar n. 101, de 2000, visa a assegurar maior controle de despesas dessa natureza e considera nulos os atos que importem em aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato, ao estatuir que:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I — as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no §1º do art. 169 da Constituição;

II — o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (grifos aditados)

Portanto, a criação de obrigação de pagamento de adicional de insalubridade em percentual superior ao previsto na lei originária, nos 180 dias anteriores ao término do mandato, também não é admitida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como já dito, a propositura de lei pela câmara municipal que gera despesa para o município, sem a respectiva fonte de custeio, é absolutamente inconstitucional. Ainda que fosse necessária tal lei, sua iniciativa seria exclusivamente de competência do chefe do Executivo, uma vez que haveria criação de despesa, cabendo-lhe a exata noção sobre a necessidade, a conveniência e as consequências advindas do incremento de despesas públicas para o município.

Cumprir registrar que o Tribunal de Contas de Minas Gerais já decidiu que:

“(...) o objetivo da norma contida no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal é impedir a assunção de despesas novas de pessoal em final de mandato, em dissonância com o que preveem o Plano Plurianual de Investimentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, por conseguinte, evitar o comprometimento da execução financeira e orçamentária do exercício financeiro seguinte”

Dessa forma, a instituição de um adicional de periculosidade por lei de iniciativa da Câmara Municipal, nos 180 dias anteriores ao término do mandato, além de configurar usurpação, pela edilidade, de iniciativa do processo legislativo de competência do chefe do Poder Executivo, não é permitida pelo ordenamento jurídico, como demonstrado, por acarretar aumento de despesa com pessoal.

Assim entendeu o TCE/MG, no âmbito da Consulta nº 885.888:

EMENTA: CONSULTA — PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL — DESPESA COM PESSOAL — ADICIONAL DE INSALUBRIDADE — AUMENTO DE PERCENTUAL — I. INICIATIVA DE LEI — COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO — II. MAJORAÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL — FINAL DE MANDATO — ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LRF — ILEGALIDADE 1. É de





iniciativa privativa do prefeito municipal proposta de lei que altera o percentual do adicional de insalubridade, por constituir aumento de despesa com pessoal para o município, e sua inobservância resulta em vício de inconstitucionalidade formal. 2. Conforme art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos últimos 180 dias de mandato, não será permitido aumento de despesa com pessoal.

Diante das razões expendidas, conclui-se que:

a) a Câmara Municipal não poderá iniciar o processo legislativo para regular adicional de periculosidade de servidores públicos do Poder Executivo, pois a iniciativa de lei que verse sobre essa matéria é da competência privativa do Prefeito Municipal, consoante prescreve a alínea a do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, aplicável ao município em observância ao princípio da simetria;

b) ademais, não é permitido o aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, nos termos do parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) além disso, não existe previsão orçamentária específica para subsidiar a alteração proposta no Autógrafo de Lei ora manejado.

Portanto, por razões de ordem legal e por tratar-se de **inconstitucionalidade formal**, manifestamos, com fulcro nas disposições contidas Art. 38, III, da Lei Orgânica Municipal, pelo **VETO** ao referido Autógrafo de Lei nº 099/2020, de autoria da Casa Legislativa.

Diante do exposto, vislumbra-se um **vício de iniciativa** em relação à proposição dos Autógrafo de Lei nº 099/2020, na medida em que, nos termos do Art. 38 da Lei Orgânica Municipal, constitui **competência exclusiva do Executivo Municipal** dispor sobre a **criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como a respeito dos servidores públicos, seu regime legal de trabalho, regime previdenciário, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.**

Na oportunidade, colocamo-nos à disposição para maiores esclarecimentos que se façam necessários e reafirmamos nossa elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Orlando Amorim Caldeira
PREFEITO MUNICIPAL

PROTOCOLO

DATA 04/10/2020

RECEBIDO POR

A Sua Excelência o Senhor
RENÉ AMÉRICO DA SILVA
Presidente da Câmara Municipal
ITABIRITO – MG.

