

Itabirito, 12 de novembro de 2020.

Ofício nº 541/2020-GP

Assunto: Razões de veto ao Autógrafo de Lei nº 119/2020

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 119/2020 que “Dispõe sobre a Jornada de Trabalho dos Cargos de Auxiliar de Enfermagem, Técnico de Enfermagem e Enfermeiro 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).



Em igual sentido, a Constituição do Estado de Minas Gerais assevera em seu art. 66, III, f a competência exclusiva do Governador do Estado para dispor sobre a organização dos órgãos da Administração Pública estadual – veja-se:

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III – do Governador do Estado:

(...)

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

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

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 119/2020, que trata da redução da jornada de trabalho dos cargos de auxiliares e enfermagem, técnico de enfermagem e enfermeiro, originou-se na Casa Legislativa.

Nasceu eivado de **vício formal de iniciativa**, portanto, o autógrafo ora manejado.

A análise detalhada do Autógrafo de Lei apresentado e aprovado indica que trata-se de matéria tipicamente administrativa, de modo que suas proposições não poderiam ter nascido 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 constitucionalidade 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 **alteração no regime jurídico de servidores ligados àquele**, 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 alteração da jornada de servidores públicos do Poder Executivo só poderia se dar através de projeto de iniciativa do próprio Prefeito Municipal; ainda assim, um projeto que preveja tal alteração deve ser baseado em profundos estudos orçamentários e que levem em conta a eficiência da prestação do serviço público correspondente. Ora, somente o chefe do Executivo teria condições técnicas de efetuar esse levantamento de dados que, eventualmente, subsidiasssem a alteração do regime jurídico de seus próprios servidores.

Ressalta-se, ainda, 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.

A proposta trazida no Autógrafo de Lei nº 119/2020, portanto, além de ser manifestamente inconstitucional por violar a iniciativa exclusiva, não trouxe consigo qualquer substrato fático que indicasse a necessidade de alteração da jornada de trabalho dos servidores mencionados, tampouco a comprovação de que tal não geraria qualquer tipo de prejuízo à prestação de um importante serviço público, como é o de saúde.

As políticas públicas e tudo o mais que envolve a tomada de decisões no âmbito da Administração Pública deve ser embasado em dados concretos e em evidências. Proposituras que tragam alterações substantivas na estrutura administrativa não podem ser levadas a efeito sem o correlato estudo de viabilidade, para que não se incorra em qualquer tipo de irresponsabilidade fiscal e para que não se prejudique a prestação dos serviços públicos à população.

A jurisprudência é uníssona ao afirmar a inconstitucionalidade de propostas nascidas no seio do Poder Legislativo que visam a alteração do regime jurídico dos servidores do Executivo – senão vejamos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 1. Servidor público. Jornada de trabalho. Enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem. 2. Princípio da separação de poderes. 3. Vício de iniciativa. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada



procedente. (**STF, Pleno, ADI 3175/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ. 03.08.07**)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. FIXAÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO E REMUNERAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. INEXISTÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO ACOLHIDA.

1. Compete privativamente ao chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo acerca da organização e da atividade do referido Poder.
2. **É inconstitucional a norma resultante de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre jornada de trabalho e remuneração de funcionários públicos municipais**, além de acarretar aumento de despesa sem a correspondente fonte de custeio.
3. Assim, houve ingerência do Poder Legislativo nas atividades do Poder Executivo, o que afronta ao princípio constitucional da separação de Poderes.
4. Ação direta de inconstitucionalidade acolhida e declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar municipal nº 1, de 2014, de Ipanema. (**TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.14.055458-5/000, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 25/05/2016, publicação da súmula em 10/06/2016**)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR 43/2014 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO RIO VERDE – ALTERAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL LEGALMENTE RESPONSÁVEL POR PESSOA PORTADORA DE NECESSIDADES ESPECIAIS – INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO – VÍCIO DE INICIATIVA – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. Segundo o art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal e o art. 66, III, “f”, da Constituição do Estado de Minas Gerais compete ao Chefe do Poder Executivo tratar sobre organização administrativa e dos órgãos da Administração Pública, respectivamente. Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade da Lei que trata de matéria afeta



à organização administrativa do município, por vício de iniciativa.

(TJMG, Ação Direta Inconstitucionalidade N° 1.0000.14.052517-1/000 - Comarca De Conceição Do Rio Verde - Requerente(S): Prefeito Do Município De Conceição Do Rio Verde - Requerido(A)(S): Câmara Municipal Conceição Rio Verde)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 1. Servidor público. Jornada de trabalho. Redução da carga horária semanal. 2. Princípio da separação de poderes. 3. Vício de iniciativa. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo 4. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, Pleno, ADI 3739/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ. 29.07.07)

O que se observa, para além da questão constitucional, é uma possível motivação de cunho eleitoreiro no que toca à propositura do Projeto de Lei que deu origem ao Autógrafo ora manejado, o qual concede benefícios evidentes a um numeroso grupo de servidores, o que constitui conduta eleitoralmente vedada, nos termos do art. 73, §10º, da Lei Federal nº 9.504/1997, *in verbis*:

Art. 73 – (...)

§ 10 - No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

O que se constata, portanto, é que o autógrafo de lei nº 119/2020 traz consigo evidente violação de princípios eleitorais, na medida em que concede benefícios de cunho eleitoreiro por meio de lei municipal. Ademais, ressalta-se que a simples propositura do projeto de lei já implica em conduta vedada, conforme o entendimento jurisprudencial:

CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – PROJETO DE LEI MUNICIPAL – BENEFÍCIO FISCAL – ANO ELEITORAL – PROJETO REJEITADO – CONDUTA VEDADA - DESNECESSIDADE DE POTENCIAL LESIVO/PROMOÇÃO PESSOAL/CARÁTER ELEITOREIRO – RECURSO DESPROVIDO RECURSO ELEITORAL - ELEIÇÕES 2016 - REPRESENTAÇÃO - CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO - APRESENTAÇÃO DE PROJETO DE LEI



COMPLEMENTAR MUNICIPAL - ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO LOCAL - **OBJETIVO DE INSTITUIR BENEFÍCIO FISCAL** - REDUÇÃO DA TAXA RELATIVA AO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - **SITUAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO CONTRIBUINTE** - ANO ELEITORAL - **CONDUTA VEDADA** - **PRÁTICA QUE DESEQUILIBRA A DISPUTA ELEITORAL** - **OFENSA AO ARTIGO 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97** - PROJETO DE LEI REJEITADO PELA CÂMARA MUNICIPAL - INEXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO PARA A APRECIAÇÃO DO CASO POR ESTA JUSTIÇA ESPECIALIZADA - **O ENCAMINHAMENTO DO PROJETO DE LEI NO PERÍODO ELEITORAL CARACTERIZA A PRÁTICA DA CONDUTA VEDADA** - **JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL** - PROPOSTA DE REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO E DA ALÍQUOTA ACARRETARIA DIMINUIÇÃO NA ARRECADAÇÃO - **A CONDUTA PREVISTA NO ARTIGO 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97 EXIGE, APENAS, A REALIZAÇÃO DO ATO ILÍCITO - DESNECESSIDADE DA DEMONSTRAÇÃO DE CARÁTER ELEITOREIRO, PROMOÇÃO PESSOAL OU POTENCIAL LESIVO - ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL** - NÃO ENQUADRAMENTO EM NENHUMA DAS HIPÓTESES DO PERMISSIVO LEGAL - MULTA FIXADA NO MÍNIMO LEGAL - ADOÇÃO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS E RAZOÁVEIS - DESPROVIMENTO DO RECURSO - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. (Recurso Eleitoral nº 21757, Acórdão nº 26100 de 20/04/2017, Relator(a) RODRIGO ROBERTO CURVO, Publicação: DEJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 2394, Data 25/04/2017, Página 2-3).

Com efeito, a simples propositura do Projeto de Lei já implicou em evidente uso da máquina pública em benefício próprio, gerando um claro desequilíbrio no pleito eleitoral. Tratou-se de prática eleitoreira ardilosa que visou, de um lado, beneficiar eleitoralmente o autor do projeto, candidato a prefeito deste município; e, de outro, colocar o Poder Executivo em situação na qual, optando por proceder ao voto técnico do projeto, dadas as suas irregularidades, será naturalmente confrontado por aqueles cidadãos que dele se beneficiariam. Há, aqui, uma atitude que, nitidamente, criou um desequilíbrio indevido na disputa eleitoral e que, em virtude disso, configura clara violação da legislação eleitoral de regência.

Diante das razões expendidas, conclui-se que:



a) a Câmara Municipal não pode iniciar o processo legislativo que vise a redução de jornada de trabalho (sem minoração salarial) de servidores ligados ao 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, bem como o art. 66, III, f da Constituição Estadual e art. 38, I, II, III da Lei Orgânica Municipal de Itabirito;

b) existe evidente motivação eleitoreira na propositura do projeto de lei que deu origem ao autógrafo ora analisado, contrariando-se a legislação eleitoral de regência; tem-se, pois, que a redução da jornada de trabalho, que gera o efeito reflexo de aumento salarial aos servidores beneficiados, implica em verdadeira vedação eleitoral, conforme art. 73, §10º, da Lei 9504/1997;

c) ademais, não foi apresentado qualquer estimativa impacto orçamentário por parte do Vereador autor da proposição, o que também inviabiliza o próprio projeto, na medida em que há que se ter responsabilidade fiscal e controle do orçamento disponível;

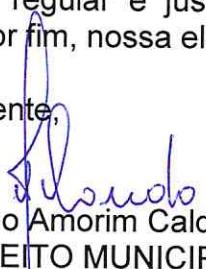
d) finalmente, importante salientar que os concursos públicos que destinaram vagas para os cargos beneficiados pelo Autógrafo de Lei 199/2020 trazem carga horária diversa da proposta no referido Autógrafo.

Portanto, por razões de ordem legal, manifestamos, com fulcro nas disposições contidas Art. 38, III, da Lei Orgânica Municipal, o **VETO** ao referido Autógrafo de Lei nº 119/2020, de autoria da Casa Legislativa.

Diante do exposto, vislumbra-se um **vício de iniciativa** em relação à proposição dos Autógrafo de Lei nº 119/2020, 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**. Além do mais, constata-se violação às disposições do Art. 66, III, f da Constituição Estadual e do Art. 61, §1º, II da Constituição Federal.

Na oportunidade, colocamo-nos à disposição para maiores questionamentos, bem como para a regular e justa fiscalização por parte do Poder Legislativo Municipal, apresentando, por fim, nossa elevada estima e consideração.

Atenciosamente,


Orlando Amorim Caldeira
PREFEITO MUNICIPAL

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