Prefeitura de Mangaratiba
Processo nº____/____
Fls. ____

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Prefeitura Municipal de Mangaratiba
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM N.º15, DE 31 DE MARÇO DE 2022.

Ao Expediente
p/ Leitura
Em 07 ABR 2022
Presidente

Ref.: Projeto de Lei n.º 11/2022.

Senhor Presidente,

Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar, utilizando-me da prerrogativa que me é conferida pelo artigo 74, § 1º da Lei Orgânica Municipal, que decidi vetar o **Projeto de Lei n.º 11/2022 – dispõe sobre a criação do cadastro municipal de médicos voluntários e dá outras providências,** de autoria do Vereador Josué dos Santos, aprovado por esta respeitosa Câmara de Vereadores.

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de projeto de lei de autoria do Vereador Josué dos Santos.

Que busca aprovação do Projeto de Lei que dispõe sobre a criação do cadastro municipal de médicos voluntários e dá outras providências.

Instruem o pedido, no que interessa: (I) OFÍCIO/PRES/Nº 49/2022, (II) Projeto DE LEI Nº 11/2022 e (III) Justificativa.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, **razão pela qual não se**

Alan Campos da Costa
Prefeito

Recebi em 04/04/22
às 09h10, Cristina
Secretária

incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Trata-se, em verdade, de assunto evidentemente de interesse local, portanto, albergada na competência municipal nos termos do artigo 30, inciso I da CRFB/88.

Embora reconhecida a intenção da Câmara Municipal e, em especial, do Senhor Vereador autor do projeto de lei, em buscar transformar o voluntarismo em política pública, criando o Cadastro Municipal de Médicos Voluntários para atenderem os munícipes de Mangaratiba sem fins lucrativos. Mostrou-se clara a usurpação de competência legislativa material acometida pela Câmara Municipal, como demonstramos a seguir.

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 48 dispõe sobre a competência legislativa da Câmara Municipal dos Vereadores. No entanto, no que se depreende do projeto, é que houve flagrante invasão do Poder Legislativo na competência exclusiva do Poder Executivo, no que tange ao funcionamento e organização da Administração Pública e dos serviços públicos, em clara violação ao artigo 48 e 49 da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba.

> Art.48- Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as seguintes matérias de competência do Município: (Redação dada pela Emenda n° 04, 14/04/1997)
>
> I- tributos municipais, arrecadação e dispêndio de suas rendas;
>
> II- isenção e anistia em matéria tributária;
>
> III- orçamento anual, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e autorização para abertura de créditos suplementares e especiais.
>
> IV- planos e programas municipais de desenvolvimento, em conformidade com planos e programas estaduais;
>
> V- operações de crédito, auxílio e subvenções; serviços

Alan Campos da Costa
Prefeito

públicos;

VI- Alienação de Bens Públicos;

VII- Organização administrativa municipal, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, bem como a fixação e reajustes dos respectivos vencimentos e remunerações;

VIII- Criação e estruturação de Secretarias Municipais e demais órgãos da Administração pública, bem assim a definição das respectivas atribuições;

IX- Aprovação do Plano Diretor;

X- Autorização para mudança de denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

XI- Normas urbanísticas, particularmente as relativas a zoneamento e loteamento.

Art. 49- É de competência exclusiva da Câmara Municipal:

I - Eleger os membros de sua Mesa Diretora;

II - Elaborar o regimento interno;

III - organizar os serviços administrativos internos, bem como criar, prover, transformar e extinguir os cargos respectivos e fixar e alterar sua remuneração;

IV - Conceder licença ao Prefeito, ao Vice-Prefeito e aos Vereadores;

V - Autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município, quando a ausência exceder a quinze dias;

VI - Exercer a fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Município, com o auxílio do Conselho Estadual de Contas dos Municípios;

Alan Campos da Costa
Prefeito

VII - tomar e julgar as contas do Prefeito, deliberando sobre o parecer do Conselho de Contas no prazo máximo de sessenta dias de seu recebimento observado os seguintes preceitos:

a) o parecer do Conselho de Contas somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara;

b) decorrido o prazo de sessenta dias, sem deliberação pela Câmara, as contas serão consideradas aprovadas ou rejeitadas, de acordo com a conclusão do parecer do Conselho de Contas;

c) no decurso do prazo na alínea anterior, as contas do Prefeito ficarão à disposição de qualquer contribuinte do Município para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade nos termos da lei.;

d) rejeitadas as contas, serão estas, por decisão do Plenário, remitidas ao Ministério Público para os fins de direito.

VIII- decretar a perda do mandato do Prefeito, do Vice- Prefeito e dos Vereadores, nos casos indicados na Constituição Federal, nesta Lei Orgânica e na legislação federal aplicável;

IX- Autorizar a realização de empréstimo ou de crédito interno ou externo de qualquer natureza, de interesse do Município;

X- Proceder a tomada de contas do Prefeito, através da comissão especial, quando não apresentadas ä Câmara, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

XII- ratificar convênio, acordo, ou qualquer outro instrumento celebrado pelo Município, com União o estado, outros Municípios ou qualquer outra pessoa jurídica de direito público interno, de direito privado, instituições estrangeiras ou multinacionais, quando se tratar de matéria assistencial, educacional, cultural ou técnica;

XI – Ratificar convênio, acordo ou qualquer outro instrumento celebrado pelo Município com a União, o Estado, outros

Alan Campos da Costa
Prefeito

Municípios ou qualquer outra pessoa jurídica de Direito Público interno, de Direito Privado, instituições estrangeiras ou multinacionais, quando se tratar de matéria assistencial, educacional, cultural ou técnica. (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica n° 01/2011)

XII - estabelecer e mudar temporariamente o local de suas reuniões;

XIII - convocar o Prefeito e os Secretários Municipais para prestar esclarecimento, aprazando dia e hora para o comparecimento, importando a ausência sem justificação adequada infração político-administrativa, punível na forma da legislação federal;

XIV - encaminhar pedidos escritos de informação e documentos ao Prefeito e a Secretários Municipais, importando infração político-administrativa a recusa ou não atendimento no prazo de quinze dias, bem como a prestação de informação falsa.

XV - Ouvir Secretários Municipais ou autoridades equivalentes, quando por sua iniciativa e mediante entendimentos prévios a Mesa, comparecem a Câmara Municipal para expor assuntos de relevância da Secretaria ou do órgão da administração de que forem titulares;

XVI - deliberar sobre o adiantamento e a suspensão de suas reuniões;

XVII - criar comissão parlamentar de inquérito sobre fato determinado e prazo certo, mediante requerimento de um terço (1/3), de seus membros;

XVIII - conceder títulos de cidadão honorário ou conferir homenagem a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado relevantes serviços ao Município ou nele se tenha destacados pela atuação exemplar na vida pública e particular, mediante

Alan Campos da Costa
Prefeito

proposta pelo voto de dois terços (2/3) dos membros da Câmara;

XIX - solicitar a intervenção do Estado no Município, nos termos do art. 353, I, da Constituição Estadual;

XX - Julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, nos casos previstos na lei federal;

XXI - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos ou da administração indireta;

XXII- convocar audiência pública,

XXIII - fixar, observado o que dispõe os arts. 37, XI, 150, II, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal, a remuneração dos Vereadores, em cada legislatura para a subsequente, sobre a qual indiciará imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza;

XXIV - fixar, observado o que dispõe os arts. 150, II, 153, III e 153 § 2º, I, da constituição Federal, a remuneração dos Vereadores, em cada legislatura para a subsequente, a remuneração do Prefeito, do Vice- Prefeito, dos Vereadores e dos Secretários Municipais;

§ 1º - A remuneração dos Vereadores, de que trata o item XXIII, deste artigo, será fixada por resolução da Câmara obedecidos os seguintes critérios;

a) aprovação até o final do primeiro período legislativo ordinário do último anos de legislatura.

b) remuneração dividida em partes fixa e variável expressa no padrão monetário vigente, garantida sua irredutibilidade através da atualização de seu valor, até entrada em vigor, pelos índices oficiais de correção monetária ou pelos índices de reajustamento salarial, a qualquer título dos servidores municipais, se superiores no período;

c) parte variável da remuneração não inferior a fixa,

Alan Campos da Costa
Prefeito

correspondendo ao efetivo comparecimento do Vereador as sessões e participações nas votações;

d) remuneração superior a 50% (cinquenta por cento) do que for percebido, como remuneração em espécie, pelo Prefeito;

e) reajuste da remuneração dos mesmos índices e nas mesmas épocas dos reajustes concedidos aos servidores públicos municipais, a partir da sua vigência;

f) fixação de verba de representação a que fará jus o Presidente da Câmara em até 2/3 (dois terços) da remuneração do Vereador.

§ 2º. - a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito, e dos Secretários Municipais será fixada por decreto legislativo, obedecido os seguintes critérios.

a) aprovação até o final do primeiro período legislativo ordinário do último ano da legislatura;

b) remuneração expressa no padrão monetário vigente, garantida sua irredutibilidade através da atualização de seu valor, até entrada em vigor, pelos índices oficiais de correção monetária ou pelos índices de reajustamento salarial, a qualquer título, dos servidores municipais, se superiores, no período;

c) remuneração do Vice - Prefeito não superior a 60% (sessenta por cento) do que foi recebido como remuneração em espécie, pelo Prefeito; d) remuneração dos Secretários não superior a 40% (quarenta por cento) do que foi percebido por remuneração, em espécie pelo Prefeito.

e) reajuste da remuneração dos mesmos índices e das mesmas épocas dos reajustes concedidos aos servidores municipais, a partir de sua vigência;

f) fixação de verba de representação a que fará jus o Prefeito em até 2/3 (dois terços) de seu subsídio.

Alan Campos da Costa
Prefeito

XXV - reajustar a remuneração dos agentes políticos, em índice idêntico aos reajustes do vencimento, a qualquer título do servidor municipal. (Incluído pela Emenda n° 02, 18/10/1990).

A Divisão de competências estabelecidas no ordenamento jurídico visa assegurar princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação e independência entre os Poderes, descritos no artigo 2° da CRFB/88.

Não se pode esquecer que o Município deve observar os princípios estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal, em face do estatuído no art. 82 da carta Estadual: " Art. 82. O Estado e os Municípios instituirão regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas". Do que resulta a necessária conclusão de que o Legislador Municipal não dispõe de liberdade absoluta ou plenitude legislativa, havendo de existir conformação às limitações impostas pelo ordenamento constitucional.

A edição da norma objeto deste processo, afeta às atribuições e a própria organização da Administração Municipal e Estadual por iniciativa parlamentar a que representa evidente usurpação de competência, sendo, portanto, inconstitucional por violar a separação dos Poderes, conforme se depreende no artigo 2° da CRFB/88, que trata de cláusula *pétrea.*

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais. Por isso, que o Princípio da Separação dos Poderes serve como limitador para a atuação parlamentar, sendo, nesse sentido, ilegal e inconstitucional dispositivo de lei que teve iniciativa no parlamento, relacionado a gestão administrativa do Poder Executivo, que não esteja no rol taxativo de atribuição na Lei Orgânica Municipal, ressalta-se, a este ponto, que o objeto do Projeto Lei em comento afeta ao funcionamento e planejamento da Administração Municipal e Estadual, sendo fundamental que ao Prefeito e ao Governador se reserve a iniciativa de Lei que trate dessa matéria.

Alan Campos da Costa
Prefeito

Cabe constar ainda que as condições de exercício do serviço voluntário estão definidas nos artigos 1º e 2º da Lei Federal n. 9.608/98, assim redigidos:

> Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.
>
> Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.
>
> Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Com efeito, a lei menciona atividade não remunerada que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social.

Além disso, nos termos do art. 2º da referida Lei, o serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade pública ou privada e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Deve-se atentar, igualmente, para o fato de que o serviço voluntário não gera vínculo empregatício com o Ente Público, uma vez que a função administrativa é exercida por agentes administrativos, ou seja, por servidores públicos, regularmente investidos em cargo ou emprego público, cuja investidura ocorre mediante a aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, ressalvados os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração.

Alan Campos da Costa
Prefeito

Essa é a exegese que se extrai dos incisos I e II do artigo 37 da Constituição Federal:

> Art. 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:
>
> I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
>
> II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Destarte, os serviços voluntários não podem ter como objeto atividade-fim da Administração. O Ente Público não pode suprir deficiências de pessoal utilizando voluntários para atividades que devem ser exercidas por servidores públicos. Não podem ser objeto de voluntariado, em virtude do caráter benevolente que reveste o serviço voluntário, atividades que devam ser desenvolvidas por servidores regularmente investidos em cargo ou emprego público, sob pena de afronta ao princípio da legalidade e ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Portanto, inadmissível o exercício de funções relativas a atividades permanentes da Administração Pública por pessoa que não foi investida regularmente no serviço público, sob pena de violação ao princípio da legalidade bem como ao preceito constitucional que impõe que o acesso aos cargos e às funções públicas deve se dar por meio de concurso público.

Alan Campos da Costa
Prefeito

Outrossim, abordando mais especificadamente o caso indagado na consulta, a qual remete a servidor público prestar serviço público voluntariamente, cumpre relevar que a lei orgânica do município é silente quanto ao assunto, porém a Lei Federal nº. 8.112/90, que cuida do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais, obedecida neste caso dado o silêncio da lei municipal, dispõe em seu art. 4º que "é proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei."

Dessa forma, há evidente configuração de vício formal na Lei em análise, eis que a iniciativa parlamentar representa evidente usurpação de competência, além da ilegalidade constatada.

Analisando o Projeto de Lei n.º 11/2022, foi encontrado óbice quanto ao seu prosseguimento para a sanção, pois há evidente usurpação de competência cometida pela Câmara Municipal de Vereadores, com base no art. 2º da CF. Diante do exposto, decido pelo veto total do projeto de lei, pois foi encontrado vício que poderá gerar inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto, com fundamento no art. 74, § 1º da Lei Orgânica do Município de Mangaratiba.

Mangaratiba, 31 de março de 2022.

ALAN CAMPOS DA COSTA
Prefeito

Alan Campos da Costa
Prefeito

À Sua Excelência o Senhor
Vereador **RENATO JOSÉ PEREIRA**
Presidente da Câmara Municipal de
Mangaratiba – RJ.