PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA DO OESTE/MG
CNPJ 26.042.556/0001-34
Rua Pernambuco, nº 780 – Centro - CEP 38295-000
Fones: (34) 3453-1700 / (34) 3453-1732

Ofício nº 69/2024-GP

Limeira do Oeste - MG, 01 de março de 2024.

A Sua Excelência,
Mauricio da Silva Júnior - Presidente
Câmara Municipal de Limeira do Oeste - MG.

Assunto: Comunica Veto parcial à Proposição de Lei Complementar nº 05, de 20 de fevereiro de 2024.

Excelentíssimo Presidente,

Dirigimo-nos a Vossa Excelência para, com respaldo no artigo 61, § 1º da Lei Orgânica do Municipal, comunicar – lhe o **VETAR o art. 2º da Proposição de Lei Complementar nº 05, de 20 de fevereiro de 2024** bem como encaminhar as razões constitucionais para o veto, para a devida apreciação por esta Augusta Casa de Leis.

Na oportunidade, renovo protestos de elevada estima e distinta consideração, o que estendo aos seus dignos pares na Câmara Municipal de Limeira do Oeste – MG.

Atenciosamente,

ENEDINO PEREIRA FILHO
Prefeito Municipal

Exmo. Senhor
Maurício da Silva Júnior
Presidente da Câmara Municipal
Limeira do Oeste/MG

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA DO OESTE - MG, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelo artigo 61, § 1º da Lei Orgânica Municipal, decide **VETAR o art. 2º, da Proposição de Lei Complementar nº 05, de 20 de fevereiro de 2024**, que *"REGULAMENTA A FIXAÇÃO DO PISO SALARIAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE À ENDEMIAS, NOS TERMOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 120 DE 05 DE MAIO DE 2022, NA FORMA QUE ESPECÍFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*, conforme explicitado nas razões que se seguem.

RAZÕES DE VETO

A Proposição Normativa em cotejo tem por REGULAMENTA A FIXAÇÃO DO PISO SALARIAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE À ENDEMIAS, NOS TERMOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 120 DE 05 DE MAIO DE 2022, NA FORMA QUE ESPECÍFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Em que pesem o zelo e a boa intenção dos Senhores vereadores que aprovaram a proposição de Lei em comento, a medida do **VETO PARCIAL** é medida que se impõe, porquanto o seu texto encontra óbice intransponível no ordenamento jurídico.

PRELIMINARMENTE

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Diz o art. 5° da Lei Orgânica do Município de Limeira do Oeste: *"**São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo**"*.

Assim, portanto, o ato ora combatido (art. 2º da Proposição de Lei Complementar nº 05, de 20 de fevereiro de 2024) está eivado de inconstitucionalidade formal e material, por vício de iniciativa e ofensa direta ao Princípio da Separação dos Poderes.

No presente caso, não existe espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 61, § 1°, II, "a" e "b" e artigo 63, I, ambos da Constituição Federal:

"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;
[...]
Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;"

A Constituição Estadual de Minas Gerais assim dispõe:

"Art. 68 – Não será admitido aumento da despesa prevista:
I – nos projetos de iniciativa do Governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160, III;
Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado:
[...]
II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior do Poder Executivo;
[...]
XIV – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;"

Trata-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de proporem emendas ao Projeto de Lei do Executivo, que venham acarretar despesas para este último poder. Verifica-se na mencionada emenda que essa foi a pretensão do Legislativo ao dispor sobre essa matéria, com a criação de despesas e ausência de indicação das fontes de recurso, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, prevista na Constituição Federal, na Carta Mineira e na Lei Orgânica do Município.

O art. 90, inciso II e XIV da Constituição Estadual trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O dispositivo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

A inconstitucionalidade transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar da Lei local com esses preceitos da Constituição Estadual. Pois, ao instituir a referida obrigação estabelece regras que respeitam à organização e ao funcionamento do Poder Executivo e impõem atribuição ao Poder Executivo.

A jurisprudência do STF reconhece o vício de inconstitucionalidade em hipóteses similares, verbi gratia:

A respeito, ensina-nos José Afonso da Silva:

> *"Independência dos Poderes: significa (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais." (Comentário Contextual à Constituição, 4ª Ed., Editora Malheiros, 2007, sem grifos no original). "*

Da lição, pode-se concluir que não se admite que o Poder Legislativo imponha ou estabeleça normas, **mesmo que autorizativas**, que disponham acerca de atribuições, atividades e organização de seus órgãos e secretarias, ou seja, que estruture e organiza as atividades que serão exercidas pelo Poder Executivo, pois tal fato coloca em risco sua autonomia e independência.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles em sua obra "Direito Municipal Brasileiro", 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. P.676, a saber:

> *"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 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".*

Nessa mesma linha, a proposição se apresenta em flagrante desrespeito ao Princípio da harmonia e independência entre os poderes, princípios consignados na Constituição Federal e Lei Orgânica Municipal, pois estabelece atribuições que deverão ser executadas pelos órgãos do Executivo.

Entretanto, considerando que, regra geral, ao Poder Legislativo cabe legislar, e ao Poder Executivo cabe administrar, é lícito concluir que o ato legislativo que invade a esfera da gestão administrativa - que envolve atos de planejamento, estabelecimento de diretrizes e a realização

propriamente dita do que foi estabelecido na fase do planejamento (realização de atos administrativos concretos) – é inconstitucional, por violar a regra da separação de poderes.

Assim sendo, não há qualquer dúvida de que a emenda incluída pelo Legislativo na proposição de Lei está irremediavelmente maculada de vício, visto que editada com indisfarçável invasão de competência do Executivo.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A emenda da proposição aqui vetada é igualmente inconstitucional por criar despesa para o Poder Executivo e, por conseguinte, invadir competência privativa do Prefeito; não obstante, as previsões das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Municipal faz previsão da mesma matéria.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ornamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo, transporta, 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.

O regramento contido na proposição gera obrigação e despesas para município, ou seja, para cumprir os seus dispositivos, vai aumentar as despesas para o Poder Executivo, gerando a inconstitucionalidade da proposição de lei, haja vista que para o Poder Legislativo não há previsão de iniciativa de leis que prevê aumento de despesas de matérias exclusivas do poder executivo, como no caso em tela.

Vejamos o julgado de nosso Tribunal:

> *MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE NOVA LIMA - LEI Nº 59/2020 - INICIATIVA DO LEGISLATIVO - AUMENTO DE DESPESAS - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - LIMINAR - FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA PRESENTES - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. O deferimento de medida cautelar depende da demonstração do fumus boni iuris e do periculum in mora. A lei de iniciativa parlamentar que cria obrigações para o Poder Executivo e acarreta o aumento de despesas não previstas no orçamento municipal, viola, em uma análise preliminar, o princípio da separação dos poderes. Presentes em parte os requisitos exigidos, deve ser deferida a medida cautelar para determinar a suspensão da eficácia da norma impugnada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade. Processo n.º 1.0000.20.515353-9/000 – Relator: Sérgio André da Fonseca Xavier– Julgamento: 27/01/2.021 – Publicação: 04/02/2021.*

Ademais, a execução da norma sufragada, inevitavelmente importará na realização despesas sem a indispensável indicação de sua fonte orçamentária de custeio, ingerindo o Legislativo na condução do orçamento municipal, atividade típica e estanque do Poder Executivo.

Consigne-se que a proposição em análise fere sobremaneira o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, por não ter sido realizado o prévio estudo do impacto orçamentário-financeiro, uma vez que haverá custo à Municipalidade com a alteração proposta, sendo de competência do Poder Executivo Municipal a gestão financeira do Município.

Ao final, ressaltamos que mesmo sendo sancionada a proposição pelo Chefe do Poder Executivo ou promulgada pela Presidente da Câmara a sanção e/ou promulgação não tem poder de legitimar o vício apresentado, ou seja, desta forma, mesmo sancionado e/ou promulgado, a proposição permaneceria inconstitucional.

A Constituição de 1988 de forma sistemática traz que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas (artigo 23, I). Quando falamos em entes federativos, tal incumbência se direciona aos agentes públicos que externam a atividade estatal, portanto os órgãos da Administração Pública, no caso, as Procuradorias devem zelar pela lisura e pela supremacia da Ordem Constitucional.

Pelo exposto, ante os vícios ora apresentados, não há como manter o texto da emenda em referência efetuada na Proposição de Lei Complementar, uma vez que tal regramento, fere o princípio da separação dos poderes e, vai de encontro ao que determina o art. 37, X da Constituição Federal do Brasil, razão pela qual apresento o **VETO PARCIAL A PROPOSIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 05, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2024**, como medida de Justiça e respeito ao direito, conforme previsão legal insculpida no texto da Lei Orgânica Municipal.

NO MÉRITO

DA LEGISLAÇÃO REGENTE

Em análise a **Proposição de Lei Complementar n. 05 de 20 de fevereiro de 2024** apresentada, verifica-se que a Câmara Municipal de Limeira do Oeste, através de emenda efetuada na referida proposição, busca compelir que a municipalidade proceda ao pagamento de adicional de insalubridade aos agentes comunitários de saúde e agente de combate a endemias, que está previsto na emenda constitucional nº 120/2022.

Em assim, vejamos o que dispõe a Emenda Constitucional nº 120/2022:

"Art. 1º - O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11:

"Art. 198. [...]
***§ 7º - O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União**, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.*
§ 8º - Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.
*§ 9º - O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias **não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal**.*
***§ 10 - Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às 3 funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade**.*
§ 11 - Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal." (NR) "

Pois bem. Da análise do texto constitucional resta clarividente a responsabilidade da União Federal quanto ao repasse de valores aos Estados e Municípios, para que arquem com o estabelecido na referida emenda.

E, até a presente data, a União realizou, unicamente, o repasse correspondente aos vencimentos estabelecidos, sendo que nenhuma parcela foi destinada ao adicional de insalubridade.

Portanto, o pagamento do adicional de insalubridade, **está adstrito ao repasse a ser concretizado pelo Governo Federal, o qual, até a presente data, ainda não ocorreu, o que constitui óbice instransponível ao pagamento nos termos pretendidos.**

DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

No ordenamento jurídico brasileiro há um vasto acervo legal que contém princípios dirigidos à Administração Pública. Em referidas leis há, de forma expressa ou tácita, conjuntos de princípios normativos diretores da atividade administrativa. Dentro da Administração Pública, destacamos os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, igualdade, isonomia, publicidade e dentre outros.

O princípio da legalidade aparece expressamente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, caput, que assim dispõe:

> *"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"****. [g.nossos]*

Encontra-se fundamentado, ainda, no art. 5º, II, da mesma carta, prescrevendo que: ***"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei***".

A Administração Pública sujeita-se à legalidade pública e só pode fazer aquilo que a lei autoriza. Segundo bem elucida Marçal Justen Filho [Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 77]:

> *"O princípio da legalidade está abrangido na concepção de democracia republicana.* ***Significa a supremacia da lei (expressão que abrange a Constituição), de modo que a atividade administrativa encontra na lei seu fundamento e seu limite de validade****. "*

Como bem observa José dos Santos Carvalho Filho [Manual de Direito Administrativo. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012]:

> *"A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nenhum pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários".*

Leciona Hely Lopes Meirelles, em sua obra, Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005:

> *"****A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso****".*

Seguindo esse raciocínio, Henrique Savonitti Miranda, compara as atividades de um gestor privado [Princípio da Autonomia da Vontade] as de um gestor público de forma esclarecedora, veja-se:

> *"O administrador privado conduz seu empreendimento com dominus, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão.* ***Assim, tudo o que não é proibido, é permitido ao gestor privado****. Diga-se, ainda, que o administrador privado pode inclusive conduzir ruinosamente seu empreendimento sem que muito possa ser feito por terceiros(...) O gestor público não age como "dono", que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo.* ***Diz-se, então, que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que***

a lei autorize, de forma prévia e expressa. Daí decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos." [g. nossos]

Ainda para Hely Lopes Meirelles:

"Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, ***na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza****".*

A **LEGALIDADE** é intrínseca a ideia de **ESTADO DE DIREITO**, pensamento este que faz que ele próprio se submeta ao direito, fruto de sua criação, portanto esse é o motivo desse princípio ser tão formidável, um dos pilares do ordenamento.

É na legalidade que cada indivíduo encontra o fundamento das suas prerrogativas, assim como a fonte de seus deveres. A administração não tem fins próprios, mas busca na lei!!!

O Princípio da Legalidade é uma das maiores garantias para os gestores frente o Poder Público. Ele representa total subordinação do Poder Público à previsão legal, visto que, os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme a lei.

CONCLUSÃO

Ante os motivos de ordem técnico-jurídica acima expostos, e sendo somente o que se apresenta para o momento, aproveito a oportunidade para enviar saudações cordiais, na certeza da **MANUTENÇÃO** do presente **VETO PARCIAL** por esta Casa Legislativa.

Por outro lado, o Executivo respeitando e honrando o princípio constitucional que estabelece a harmonia entre os poderes constituídos, juntamente com o presente veto, que se impôs diante da evidente inconstitucionalidade e ilegalidade da emenda, encaminha Projeto de Lei de sua iniciativa visando atender a proposta legislativa em questão.

Limeira do Oeste/MG, em 01 de março de 2024

ENEDINO PEREIRA FILHO
Prefeito Municipal