



Ofício nº 051/2021 Pref. RRP/MS.

Ribas do Rio Pardo, 20 de maio de 2021.

Ao Exmo. Sr. TIAGO GOMES DE OLIVEIRA
Presidente da Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo/MS.

Senhor Presidente

Com fundamento no § 1º do art. 54 e no inciso IV do art. 69, ambos da Lei Orgânica do Município, para apresentar veto parcial ao autógrafo de Lei nº 020/2021 por considera-lo inconstitucional.

Ao recebermos o Autógrafo de Lei nº 020/2021, no qual foi aprovada emenda por essa Egrégia Casa Legislativa, que alterou o Projeto de Lei na redação, que destacamos, do artigo 1º e do § 1º que dispôs:

Art. 1º Fica o Poder Executivo a conceder abono pecuniário, de caráter temporário e extraordinário, no valor mensal de R\$ 300,00 (trezentos reais), aos servidores municipais que atuam na Secretaria Municipal de Saúde, **não contemplados pelo adicional de insalubridade em grau máximo (40%)**, pelos serviços prestado no enfrentamento ao novo Coronavírus (Covid-19).

§ 1º O abono será devido a todos os servidores em atividade que atuam na Secretaria Municipal de Saúde, sem qualquer distinção, **desde que não contemplados pelo adicional de insalubridade em grau máximo.**

O autógrafo aprovado por esse parlamento fez exclusões de parte das redações do artigo 1º e do § 1º cujas redações pretendeu-se que ficaria assim disposto:

Art. 1º Fica o Poder Executivo a conceder abono pecuniário, de caráter temporário e extraordinário, no valor mensal de R\$ 300,00 (trezentos reais), aos servidores municipais que atuam na Secretaria Municipal de Saúde pelos serviços prestado no enfrentamento ao novo Coronavírus (Covid-19).

§ 1º O abono será devido a todos os servidores em atividade que atuam na Secretaria Municipal de Saúde, sem qualquer distinção.



Na análise ao referido Autógrafo de Lei, em que pese a boa intenção dos legisladores, conclui-se que existe impedimento legal para a sua aprovação, tendo em vista que não cabe a esse parlamento, imiscuir-se em matéria orçamentária e de organização da administração pública municipal, violando o princípio constitucional da separação dos poderes, criando despesas ao Poder Executivo.

Em sendo assim, o Poder Legislativo, opõe óbice à organização administrativa e orçamentária municipal e dos serviços públicos, uma vez que desconsiderou o disposto no art. 51, parte final do inciso I, o Inciso III e no Parágrafo único do referido artigo, da Lei Orgânica do Município (em simetria com o art. 61, § 1º, II, “b” da Constituição Federal e com os art. 67, § 1º, inciso II, “a” e 68, II da Constituição Estadual).

Hely Lopes Meirelles, com propriedade, afirma¹:

(...) Leis de iniciativa da Câmara, ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

As disposições da Constituição Federal se aplicam por simetria ao Município, conforme o artigo 63 e a jurisprudência colacionada:

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;

Controle concentrado de constitucionalidade

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 430.



Inconstitucionalidade formal caracterizada. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta o art. 63, I, c/c o 61, § 1º, II, c, da CF.

[ADI 2.791, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-8-2006, P, DJ de 24-11-2006.] = ADI 4.009, rel. min. Eros Grau, j. 4-2-2009, P, DJE de 29-5-2009

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF).

[ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] = ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011

A atuação dos integrantes da assembleia legislativa dos Estados-membros acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63 da Constituição, que veda – ressalvadas as proposições de natureza orçamentária – o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do governador do Estado ou referentes à organização administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário locais, bem assim do Ministério Público estadual. O exercício do poder de emenda, pelos membros do Parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado. O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em numerus clausus, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa.

[ADI 2.681 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013.]



Processo legislativo da União: observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência do Supremo Tribunal. Processo legislativo: emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa reservada a outro poder: inconstitucionalidade, quando da alteração resulte aumento da despesa consequente ao projeto inicial (...).

[ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-12-1998, P, DJ de 26-2-1999.]

= RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, Tema 686

Repercussão geral reconhecida com mérito julgado

Servidor público. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, a, da CF. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Arts. 132, XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Arts. 2º e 63, I, da CF. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994 do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência.

[RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, Tema 686.]

= ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-12-1998, P, DJ de 26-2-1999

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, Estados e Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para se organizarem. Impõe-se a eles, por simetria, observarem os princípios e regras gerais de pré organização definidas na Constituição Estadual (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Municípios) e na Constituição Federal (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Estados)².

Nesse sentido, sobreleva-se como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (*Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, respectivamente*) àquelas relativas ao processo legislativo, especialmente as que dizem respeito

² HORTA, Ricardo Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: RDP 88/5



à iniciativa reservada. O E. STF, inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

(...)

A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa.

(...).

(STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008)

(...)

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.

(...)

[ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.]
= RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

(...)

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.

(...)

[ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

A Lei Orgânica do Município de Ribas do Rio Pardo, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul e a Constituição Federal de 1988, estabelece em seu art. 51, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito, as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargo, funções ou empregos públicos na administração Direta e autárquicas ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do poder Executivo, da Administração indireta e autárquicas, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criações, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretoria equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções. (destacamos).



PARÁGRAFO ÚNICO - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito municipal ressaltando o disposto no inciso IV. (destacamos).

Quaisquer atos de intromissão do Poder Legislativo sobre tal matéria contaminará o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal. Calha trazer à tona, nesse contexto, as sempre atuais lições de Hely Lopes Meirelles³:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Verifica-se que o Poder Legislativo Municipal está, no caso concreto, concedendo um abono generalizado e ilegal, quando o Projeto de lei, por impossibilidade financeira e em conformidade com a NR-15 que dispõe sobre atividades e operações insalubres em seu Anexo 14, de 12 de novembro de 1979 que relaciona as atividades que envolvem agentes biológicos, cuja insalubridade é caracterizada pela avaliação qualitativa, concedendo a insalubridade em grau máximo a quem exerce **trabalho ou operações, em contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infecto-contagiosas, bem como objetos de seu uso, não previamente esterilizados.**

A NR-15, no item 15.1 estabelece que são consideradas atividades ou operações insalubres as que envolvem:

- 15.1.1 Acima dos limites de tolerância previstos nos Anexos nº 1, 2, 3, 5, 11 e 12 e o item 15.1.3 dispõe que Nas atividades mencionadas nos Anexos nº 6, 13 e 14, ;

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439.



consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Verifica-se que o Poder Legislativo Municipal está, no caso concreto, concedendo um abono generalizado e ilegal, quando o Projeto de lei, por impossibilidade financeira e em conformidade com a NR-15 que dispõe sobre atividades e operações insalubres em seu Anexo 14, de 12 de novembro de 1979 que relaciona as atividades que envolvem agentes biológicos, cuja insalubridade é caracterizada pela avaliação qualitativa, concedendo adicional de insalubridade em grau máximo a quem exerce **trabalho ou operações, em contato permanente com pacientes em isolamento por doenças infecto-contagiosas, bem como objetos de seu uso, não previamente esterilizados.**

A NR-15, no item 15.1 estabelece que são consideradas atividades ou operações insalubres as que envolvem:

15.1.1 Acima dos limites de tolerância previstos nos Anexos nº 1, 2, 3, 5, 11 e 12 e o item

15.1.3 dispõe que Nas atividades mencionadas nos Anexos nº 6, 13 e 14, ;

15.1 4 Comprovadas através de **laudo de inspeção do local de trabalho, constantes dos Anexos nº 7, 8, 9 e 10.**

Tais emendas, além de haver excluído situações específicas, quis estender o abono a todos os cargos não albergados no projeto enviado, com o que interfere na área de atuação exclusiva do Chefe do Poder Executivo e, dessa forma, violando o princípio da harmonia e independência entre os referidos Poderes, previsto no artigo 14 da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul:

Art. 14. São Poderes do Município, independentes e harmônicos o Executivo e o Legislativo.

Ademais, tal previsão consta expressamente em nossa Carta Magna, senão vejamos:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**Ementa:**

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. LIMITES AO PODER DE EMENDA DO PODER LEGISLATIVO. Em matérias de iniciativa privativa ou reservada ao Poder Executivo, **o Poder Legislativo tem limites ao seu poder de emenda. Tais limites são a inviabilidade de aumentar despesas** e a pertinência temática em relação ao projeto original. Precedentes do STF. Lição doutrinária. No presente caso, a matéria objeto do projeto de lei é de iniciativa privativa do Executivo. E o projeto de lei foi elaborado pelo próprio Executivo, não tendo ocorrido, na hipótese, vício de iniciativa. Contudo, ao longo da tramitação do processo legislativo, o Legislativo municipal emendou o projeto originário, acrescentando 02 artigos e alterando a redação de 01 artigo. Com tais emendas, considerando os seus respectivos teores, **o Legislativo transcendeu seu poder de emenda, ao aumentar despesas para a Administração**, ao acrescentar no projeto originário disposições que com ele não guardam pertinência temática estrita; e ao determinar a retroação dos efeitos da lei para antes da sua vigência, o que não é viável na hipótese tanto por gerar aumento de despesas, quanto por impor retroação de lei com efeito punitivo. Decreta-se a **inconstitucionalidade integral** dos artigos 3º e 4º da Lei Municipal n.º 4.439/2016; e a inconstitucionalidade parcial do art. 5º da mesma lei, com redução de texto. **JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068690429, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 01/08/2016). (grifamos).

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS ÀS ESCOLAS MUNICIPAIS. EMENDA DA CÂMARA DE VEREADORES. AUMENTO DE DESPESAS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. É possível ao Poder Legislativo emendar projetos de lei de iniciativa reservada, desde que não acarrete aumento de despesa e que a emenda tenha pertinência com o tema do projeto. No caso, **deve ser declarado inconstitucional o § 2º do artigo 4º da Lei Municipal nº 3.919**, de 09 de fevereiro de 2009, referente a emenda da Câmara de Vereadores, proibindo a dedução de gastos relativos a telefone, energia elétrica, água, gás de cozinha e merenda. **Tal dispositivo implica aumento de despesas sem previsão orçamentária, interferido na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82, 149 e 154, I, da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034639146, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 03/12/2012). (grifamos).



PREFEITURA MUNICIPAL

RIBAS DO RIO PARD

Dessa forma, diante do exposto, com fundamento nas justificativas acima e nos já citados dispositivos legais, com amparo no art. 54, § 1º e art. 69 inciso IV, da Lei Orgânica do Município, o Poder Executivo VETA PARCIALNMENTE A EMENDA PARLAMENTAR AO PROJETO DE LEI, REPRESENTADO PELO AUTÓGRAFO DE LEI Nº 020/2021.

Sendo o que se apresenta para o momento, aproveitamos o ensejo para reiterar-lhe votos de estima e consideração.

Atenciosamente

JOÃO ALFREDO DANIESE
PREFEITO MUNICIPAL