**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ**
**GABINETE DO PREFEITO**

***Projeto de Lei Complementar nº 003/2021.***
***Autor: Vereador Guto Garcia.***
***Assunto: Modifica o artigo 7º, II da Lei Complementar 138/2009 no qual dispõe sobre as regras e procedimentos para os benefícios concedidos pelo Instituto de Previdência Social do Município de Macaé e dá outras providências.***

## *RAZÕES DE VETO INTEGRAL*

Trata-se de análise do Projeto de Lei Complementar nº 003/2021, que dispõe sobre alteração do inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 138/2009, no que diz respeito à concessão de benefícios de companheiros(as) de segurados(as) pelo Instituto de Previdência Social do Município de Macaé (Macaeprev)

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Vereador Carlos Augusto Garcia Assis, visa alterar a Lei Complementar n.º 138/2009, que dispõe sobre as regras e procedimentos para concessão de benefícios pelo Macaeprev, em seu art. 7º, inciso II, no que se refere à concessão de benefícios aos companheiros(as) de segurados(as), que atualmente precisam ter a união estável reconhecida judicialmente.

De acordo com o Projeto de Lei Complementar n.º 003/2021, não seria mais necessária a declaração por decisão judicial do reconhecimento da união estável dos companheiros, bastando a apresentação de Escritura Pública de União Estável, lavrada em cartório público de notas e registro, constituindo matéria de relevante interesse para os servidores municipais de Macaé.

Contudo, em que pese a nobre intenção do legislador tal proposta normativa está eivada de vícios insanáveis de iniciativa como veremos a seguir.

Como se verifica da leitura do Projeto de Lei Complementar n.º 003/2021 há imposições criadas para o Poder Público Municipal em seu artigo 1º que violam os limites da divisão dos poderes:

> **"Art. 1º** Fica modificado o artigo 7º, II da Lei Complementar 138/2009, no qual passará a vigorar com a seguinte redação:
>
> "Art. 7º São Beneficiários do segurado:
> (...)
> II – O companheiro(a) do segurado(a) desde que, comprovada por meio de Escritura Pública de União Estável ou que tenha sido reconhecido de forma judicial."

Note-se que a proposta viola o disposto no art. 11, inciso XI, da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelece que a competência para organizar o quadro de pessoal da Administração Direta e Indireta do Município é do Prefeito.

O dispositivo acima destacado, incorre em vício de iniciativa por ferir a autonomia e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para regulamentar os serviços prestados pelo município, a organização administrativa e o funcionamento dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, violando o disposto no art. 11, incisos I, II, IX, XI da Lei Orgânica do Município de Macaé.

> **Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:**
> **I** – legislar sobre assuntos de interesse local;
> **II** – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
> (...)
> **IX** – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;
> (...)
> **XI** – organizar o quadro de pessoal, estabelecer o regime jurídico e os planos de carreira dos servidores da Administração direta e indireta, resguardados os direitos adquiridos;
> *(grifos nossos)*

A proposta viola também o disposto no Art. 131 da Lei Orgânica do Município de Macaé que estabelece que a despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, assim como determina que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e se houver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que não se vislumbra no caso em análise.

Além disso, impõe ao Poder Público obrigações que violam o disposto no art. 73, incisos I, II e VI, da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelece:

> Art. 73. São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as Leis que disponham sobre:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos do Executivo Municipal, da Administração direta, indireta, autarquia, empresas públicas, **bem como os aumentos de suas respectivas remunerações**, excetuando-se a fixação e o aumento dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, que são atos de iniciativa exclusiva da Câmara Municipal, conforme dispõem o inciso V do art. 29 e os incisos X e XI do art. 37 da Constituição Federal;
> **II** - **servidores públicos do Executivo, seu regime jurídico,** provimento de cargos, estabilidade **e aposentadoria**;
> (...)

> VI – **matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário**.
> *(grifos nossos)*

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sólido no sentido de se respeitar essa competência privativa sobre a matéria:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos**. 3. Ação Direta julgada procedente.
> (STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
> *(grifos nossos)*

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA

INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública** (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical**. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes**. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
(STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
*(grifos nossos)*

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. **A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria** (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). 2. O desmembramento do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) para criação de um Quadro novo e isolado, composto apenas por Oficiais Veterinários (QOV), **além de desbordar do conteúdo do projeto original, viola a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores estaduais**, no que se inclui, a composição de Quadros de Oficiais da Polícia Militar estadual. 3. O art. 8º da Lei impugnada, ao alterar o § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, assegurou o direito à promoção por antiguidade de Policiais e Bombeiros Militares da ativa em determinadas situações funcionais, não se limitando, assim, a tratar de assuntos relacionados à fixação de efetivo, e ingressando em tema relacionado ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial. 4. O art. 10 da lei impugnada, no que revogou expressamente o art. 64 da Lei Delegada 44/2011, suprimiu dispositivo que regia questões relacionadas às funções e atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da justiça Militar, matéria estranha ao Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. 5. Na espécie, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder. Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual apenas podem disciplinar a situação funcional de seus servidores, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar Estadual, vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da CF), o que foi violado pelo art. 7º, caput e § 1º, da Lei Estadual 7.372/2012, que tratou das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo. 6. Ação Direta

julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das alíneas "f" do inciso I do art. 1º e "f" do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas "b" do inciso I do art. 1º e "b" do inciso I do art. 2º; da expressão "a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo", constante do art. 7º, caput; da locução "com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo", presente no art. 7º, § 1º; do art. 8º; e da frase "e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011", do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.
(STF, Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Processo ADI 4827 / AL – ALAGOAS, j. 27/09/2019, p. 15/10/2019)
*(grifos nossos)*

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME JURÍDICO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/SP, por violação aos arts. 24 (§ 2º, 4) e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. 2. A disposição sobre regime jurídico dos servidores municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios. 3. **É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando ampliar vantagens dos servidores que impliquem aumento de despesas**. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.
(STF, Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, Processo RE 370563 AgR, j. 31/05/2011, p. 27/06/2011)
*(grifos nossos)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL. As matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

> (STF, Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Processo ADI 1304, J. 11/03/2004, P. 16/04/2004)
> *(grifos nossos)*
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 35 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DESPESA PÚBLICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. **Esta Corte firmou entendimento de que são inconstitucionais dispositivos de Cartas estaduais, inclusive Emendas, que fixem** vencimentos ou vantagens, concedam subvenção ou **auxílio**, ou que, de qualquer modo, aumentem a despesa pública, tendo em vista que é da competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei sobre a matéria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
> (STF, Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Processo ADI 270, J. 31/03/2004, p. 30/04/2004)
> *(grifos nossos)*

Deve-se ressaltar que já há, em tramitação na Câmara Municipal de Macaé, o Projeto de Lei Complementar n.º 010/2021, de autoriza do Chefe do Poder Executivo, que trata da mesma matéria:

> **"Art. 1º.** Modifica o artigo 7º da Lei Complementar Municipal nº. 138/2009, que passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> *"Art. 7º. ...*
> *(...)*
> *II – o(a) companheiro(a) do segurado(a), com união estável reconhecida judicialmente ou desde que comprovado o vínculo pelo período mínimo de 02 (dois) anos antes do óbito do segurado, mediante justificação administrativa, na forma deste artigo;*
> *(...)"*

Dessa forma, os servidores(as) municipais e seus companheiros(as) não serão prejudicados pelo veto ao Projeto de Lei Complementar n.º 003/2021, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta.

**Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões jurídicas e de conveniência administrativa VETO INTEGRALMENTE o Projeto de Lei Complementar nº 003/2021 em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.**

GABINETE DO PREFEITO, em 04 de outubro de 2021.

**WELBERTH PORTO DE REZENDE**
**PREFEITO**