

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 019/2021 por considerá-lo inconstitucional.

Ao recebermos o Autógrafo de Lei nº 019/2021, no qual foi aprovada emenda por essa Egrégia Casa Legislativa, incluindo o Parágrafo único ao Art. 1º do Projeto de Lei que dispôs sobre insalubridade dos profissionais da saúde pública municipal do quadro efetivo, comissionado, credenciado ou terceirizado, durante a pandemia da COVID-19.

O autógrafo aprovado por esse parlamento fez inclusão de Parágrafo único ao art. 1º do Projeto do Executivo, concedendo pagamento proporcional ao grau máximo de insalubridade nas remunerações **todos os profissionais que se encontram lotados nos órgãos municipais vinculados à Secretaria de Saúde (PSFs e Hospital).**

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

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

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

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 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.

(...)

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





[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 remodelem 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 ressalvando 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, incluindo Parágrafo único ao Art. 1º no qual concede pagamento de insalubridade **a todos os profissionais que se encontram lotados nos órgãos municipais vinculados à Secretaria de Saúde (PSFs e Hospital)**, quando o Projeto de lei, por impossibilidade financeira.

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**

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



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.**

Tal emenda, além de haver incluído profissionais não albergados pelo Projeto de Lei quis estender o abono a todos, 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.

Ao dispor sobre esse tema específico, sobre o pagamento de abono generalizado ao pessoal da Secretaria Municipal de Saúde, cuja obrigação financeira acarretará uma considerável despesa extra e acrescentando ainda, pagamento de abonos aos cargos não previstos no projeto, está o legislador municipal criando um dever, determinando uma obrigação a outro Poder, com conseqüente aumento de despesas, no caso ao Executivo, sem amparo em dispositivo constitucional, motivo pelo qual, reitera-se, está desvirtuando o princípio constitucional da independência e separação dos poderes, anteriormente mencionado.

No Projeto de Lei em questão, a referida inconstitucionalidade, como já explicitado, repousa no vício de iniciativa, por interferir em matéria que envolve o orçamento anual e funcionamento da Administração Pública do Município, criando despesas extras (aumento de despesas) e provocando a necessidade de reorganização administrativa, tornando



PREFEITURA MUNICIPAL
RIBAS DO RIO PARD

Atenciosamente

JOÃO ALFREDO DANIESE
PREFEITO MUNICIPAL