

Ofício nº 95/2021 GPMS

Presidente da Câmara Municipal

Civaldo Evangelista Fraga

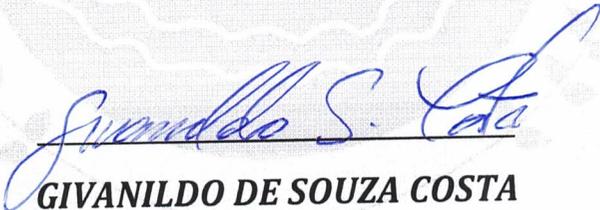
Assunto: Veto nº 02/2021

Prezado Senhor,

Cumprimentando cordialmente, venho encaminhar o Veto nº 02/2021 a Proposta de Emenda Modificativa a Lei nº 507/2006 para que seja apreciado por esse Poder Legislativo. Segue em anexo o Veto Total nº 02/2021.

Sendo o que se apresenta para o momento, renovamos votos de estima e consideração.

Gabinete do Prefeito Municipal de Salgado/SE, 12 de abril de 2021.



GIVANILDO DE SOUZA COSTA

Prefeito Municipal

CÂMARA MUNICIPAL DE SALGADO
RECEBIDO
DATA: 12/04/2021
Tammes Nascimento de Jesus Lacerda
Secretária

Em, 10 / 05 / 2021
Civaldo Evangelista Fraga
Presidente

VETO Nº 02/2021
do Projeto de Emenda Modificativa 01/2021

Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vereadores,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do §1º, do art. 64, da Lei Orgânica do Município de Salgado, decidi **vetar totalmente** o Projeto de Emenda Modificativa nº 01/2021 que "**ALTERA A REDAÇÃO DOS ART. 1º E 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 507/2006**", pelas razões e justificativas a seguir expostas:

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Inicialmente convém destacar que é objeto do presente VETO TOTAL os "Art. 1º e 2º apresentado pela Emenda Modificativa nº 01/2021", alterando o texto original da Lei municipal nº 507/2006 por meio de Emenda Aditiva aprovada pela Câmara Municipal. A decisão pelo veto total fundamenta-se no fato de que a norma possui vícios de forma que prejudicam a sua análise, correta interpretação e aplicação, além de contrariar a Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

O projeto de emenda modificativa nº 01/2021, em seu texto enviado pelo vereador sr. Lucas Araujo Moraes possui vícios insanáveis o que demonstra uma falha técnica e jurídica quando da interpretação da Lei municipal nº 507/2006. Motivos pelo qual passa a expor as razões para vetar totalmente a emenda proposta e aprovada na Câmara Municipal de Salgado/SE.

O primeiro vício se encontra na interpretação do dispositivo normativo o qual concede uma redução de carga horária de 50% (cinquenta por cento) a servidoras pública que tenham filho (a) portador (a) de deficiência, o qual esteja sob sua guarda e cuja deficiência o torne incapaz. Assevera o vereador que a Lei municipal nº 507/2006 **autoriza o afastamento de servidora pública** evidenciando o vício contido na emenda modificativa nº 01/2021, o qual não possui qualquer vínculo com o objeto do texto original da referida lei municipal.

Assim com relação ao aspecto formal, apesar da redação proposta pela emenda não trazer a falha apontada quando do afastamento, a mesma é indicada na ementa da proposta e em sua introdução o que leva a uma insegurança jurídica, o que pode levar a demandas judiciais e administrativas prejudiciais à Administração Pública e ao interesse público. Prejudica, sem

sombra de dúvidas, a compreensão e aplicação de norma vigente, requisitos fundamentais da boa técnica legislativa. Para melhor compreensão do que estamos expondo, transcrevemos abaixo vício inserido:

“Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Salgado, modificar nas funções abaixo especificadas no Projeto de Emenda Modificativa 01/2021, que dispõe sobre a Lei 507/2006, que autoriza o afastamento de servidora pública que possua filho (a) portador (a) de deficiência e dá outras providências.”

Qual a relação deste enunciado com os artigos da Lei municipal nº 5-7/2006? Qual o entendimento normativo que este dispositivo introduzido pela emenda pretende? Fica evidente a carência de uma melhor redação do texto para que este possa vir a produzir os efeitos pretendidos.

Um outro ponto que é necessário destacar e que também motivou o nosso veto, diz respeito ao fato de a mesma implicar no aumento de despesa para o Poder Executivo. O projeto de emenda modificativa encaminhado, como aqui já mencionado algumas vezes, possui como objeto principal a extensão do benefício da redução de carga horária para servidoras pública que possuam companheiros com deficiência que o tornem incapaz. Contudo, isso levará a um prejuízo imensurável a Administração Pública, uma vez que poderá reduzir drasticamente o quadro dos seus servidores o que levará a necessidade de se contratar mais profissionais para poder suprir essa ausência, levando a um aumento de despesa inviável. Nessa seara, cumpre-nos destacar abaixo o entendimento da Ministra Carmem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, manifestado quando do julgamento da ADI 2583:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. (...) EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 2583, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01.8.2011, DJe 26.08.2011, destaquei)

À luz das normas insculpidas no lastro formal da vigente Constituição do País, interessa-nos, para melhor deslinde da questão avençada, um estudo preliminar sobre o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes e a iniciativa de leis.

A Constituição da República de 1988, assim como as Cartas anteriores, abraçou a consagrada teoria de Montesquieu, na clássica obra O espírito das Leis, sobre a separação dos Poderes, conforme preconiza o seu art. 2º.

O Barão de Montesquieu propôs a criação de órgãos distintos e independentes uns dos outros para o exercício de certas e determinadas atividades.

Foi observando a sociedade que o autor verificou a existência de três funções básicas: uma, produtora do ato geral; outra, produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsias. As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, porém, eram diversos: uma, visando a executar, administrar, a dar o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; outra, também aplicando ato geral, mas com vistas a solucionar controvérsias entre os súditos e o Estado ou entre os próprios súditos.

Por essas razões é que a doutrina constrói a concepção da criação de órgãos independentes, uns dos outros, para o exercício daquelas funções. E, ainda, esses órgãos, bem como os seus integrantes, submetiam-se ao disposto no ato geral que, por sua vez, haveria de ser fruto da "vontade geral".

O mérito da doutrina de Montesquieu, está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e inter-relacionamento de suas atividades. É a fórmula dos "freios e contrapesos" a que alude a doutrina americana.

Tem-se, portanto, que o ordenamento constitucional pátrio se pauta, expressamente, na importância capital de se observar e preservar os limites de competência entre os órgãos do Governo, permanecendo, desse modo, assegurado o respeito, dentro dos postulados constitucionalmente assentados, ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Conseqüência disso é que cada Poder instituído possui um rol de competências próprias quanto ao exercício de suas funções.

Na órbita municipal, ainda que não figurando o Poder Judiciário em sua composição, é de se assentir que, de igual modo, a independência e harmonia entre os Poderes concretiza-se mediante o entrelaçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, quer participando o Executivo da feitura de leis através de atos próprios, quer fiscalizando a Câmara os atos daquele.

A iniciativa das leis está prevista no art. 61 da Constituição Federal e art. 59 e 61 da Lei Orgânica do Município de Salgado.

Nessa perspectiva, permito-me ressaltar que a Constituição da República outorga ao Chefe do Poder Executivo, em caráter de exclusividade,

a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica e que fixem ou aumentem a sua remuneração, organização administrativa; matéria tributária e orçamentária; serviços públicos; criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública, entre outros. É o que está expresso nas alíneas do inciso II, § 1º do art. 61, da Carta Política.

Cabe ressaltar, que a Lei Orgânica do Município de Salgado, nos incisos do art. 61, reforçou a privatividade do Chefe do Poder Executivo Municipal, para a iniciativa de leis, que disponham sobre a matéria avençada, acolhendo em seu texto o disposto no art. 61, § 1º, II, da Carta Política.

Nesse contexto, a Lei Fundamental da República elegeu determinados núcleos temáticos para o efeito de, ao discriminá-los de modo taxativo, submetê-los, em regime de absoluta exclusividade, a iniciativa de determinados órgãos ou agentes estatais.

A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito precisamente por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada configura vício juridicamente insanável.

Senão vejamos jurisprudência pátria acerca da matéria:

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).

(TJ-RS - ADI: 70068690429 RS, Relator: Rui Portanova, Data de Julgamento: 01/08/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/08/2016)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 711/2017 - MUNICÍPIO DE GUIRICEMA - INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO - EMENDAS LEGISLATIVAS - MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - COMPETENCIA EXTRAPOLDA - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - ARTIGOS 66 E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - AUMENTO DE DESPESAS SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. Uma lei (ou ato normativo) poderá ser considerada material ou formalmente inconstitucional. No primeiro caso, quando o seu conteúdo for contrário à Constituição, e no segundo, quando a mácula residir no seu processo de elaboração, seja relativo à competência ou ao processo legislativo propriamente dito. É inconstitucional o dispositivo de lei modificado por emenda parlamentar que dispõe sobre organização administrativa e fixação da remuneração dos servidores públicos, de iniciativa do Chefe do Executivo do Município de Guiricema, implicando subtração de competência legislativa e acarretando aumento de despesa sem previsão orçamentária.

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000170411136000 MG, Relator: Dárcio Lopardi Mendes, Data de Julgamento: 28/11/2018, Data de Publicação: 11/12/2018)

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - MANDADO DE SEGURANÇA - PROCESSO LEGISLATIVO - PROJETOS DA PRIVATIVA INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - EMENDA PARLAMENTAR QUE AUMENTA DESPESAS - PEDIDO DE RETIRADA DESPREZADO - NULIDADE DOS ATOS PRATICADOS - CONCESSÃO DA ORDEM. Se já jurisprudencialmente consolidado, inclusive sob a cogente e inescapável autoridade da repercussão geral, ser vedado ao Legislativo propor alterações em projetos da exclusiva iniciativa do Executivo que aumente suas despesas e se já prestigiada por este eg. Tribunal de Justiça a regra regimental que garante ao alcaide o direito à retirada dos projetos de sua iniciativa da tramitação legislativa, presentes os requisitos para a concessão da segurança para declarar a nulidade de todos os atos praticados pela Câmara Municipal de Biquinhas com referência aos Projetos de Lei Complementar nºs 1/2014, 2/2014 e 3/2014, posto patente a violação aos preceitos do texto constitucional e infraconstitucionais.

(TJ-MG - Remessa Necessária-Cv: 10435140004159002 MG, Relator: Peixoto Henriques, Data de Julgamento: 11/02/2020, Data de Publicação: 17/02/2020)

O projeto de emenda modificativa de lei sob exame concede redução de carga horária em 50% (cinquenta por cento) a servidoras pública que tenham companheiros portadores de deficiência que o tornem incapaz. Como elucidado nas indicações normativas, cabe ao Executivo a

transformação de cargos, funções ou empregos públicos, seu regime jurídico, sua estabilidade e estruturação.

É inquestionável, portanto, que a matéria objeto da proposta legislativa em apreço é de iniciativa legiferante privativa do Alcaide Municipal, por tratar-se de normas-disposições que disciplinam um cargo público. Além de ir de contra ao estipulado em parágrafo único do art. 61 da Lei Orgânica Municipal de Salgado.

Art. 61

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, deste artigo.

Num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os três Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que emendas viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, visto que isto significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa.

Contudo, quando a lei a ser emendada pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservaram ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir a lei inicial.

A apresentação de emendas, encarada pelo Profº Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar" (Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva. 3. ed., 1995).

Por ser o Legislativo o veiculador da vontade popular, a ele é conferido como função típica e exclusiva, o poder de emendas aos projetos cuja iniciativa seja ou não de sua competência. É o Texto Constitucional da República que assegura o poder de emenda, ao mesmo tempo que o limita em determinadas hipóteses, nos termos do art. 63.

O direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Porém, algumas questões vêm à tona quando se trata do poder de emendar os projetos de lei e as leis cuja, iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

Fundamenta-se essa regra de reserva não apenas no princípio de separação dos poderes, mas também num critério de conveniência e oportunidade administrativa.

A exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. É de se ter em mente, que o interesse da Administração Pública é que constitui a *ratio essendi* primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.

O Prefeito Municipal é, além do Chefe do Poder Executivo, também o Chefe da Administração Pública local, por cujos interesses tem que zelar, e só ele está em condição de saber quais são esses interesses e como agir para resguardá-los.

Ora, se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

Não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos na lei, pois isso seria infringir a regra da reserva.

Reserva-se ao Executivo a regulamentação dos interesses vinculados às matérias previstas no § 1º do art. 61 da constituição Federal, e não compete ao Legislativo mudar a fixação desses interesses.

Tal disposto, é de observância obrigatória pelos Estados Membros (art. 25 C.F.) e pelos Municípios (art. 29 C.F.).

A Lei Orgânica do Município de Salgado, em seu art. 61 e incisos, ratificou o disposto na Constituição Federal, em relação a reserva de leis.

Assim, em consonância com o que foi dito sobre o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que o poder de emenda é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Em assim agindo, o Legislativo usurpa a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afronta o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

A inserção de emendas substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

Estas são, senhor Presidente, as RAZÕES DE VETO que submetemos à apreciação dos nobres Vereadores que integram à Câmara Municipal de Salgado, diante da inconstitucionalidade e ilegalidade da emenda proposta por ofensa aos diplomas legais e supra mencionados.

Salgado/SE, 12 de abril de 2021



GIVANILDO DE SOUZA COSTA
Prefeito Municipal



4 de outubro de 1927