



# PREFEITURA DA CIDADE DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

## GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 30 de setembro de 2020.

### OFÍCIO/GAPRE - CM N° 95/2020

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **LUÍS GERALDO SIMAS DE AZEVEDO**  
Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio  
Cabo Frio – RJ.

**Senhor Presidente,**

Ao restituir a Vossa Excelência o original dos Autógrafos do Projeto de Lei de autoria de todos os vereadores, aprovado na Seção Extraordinária do dia 16 de setembro de 2020, que *“Dispõe sobre o pagamento do adicional de insalubridade no percentual de 40% a todo trabalhador da saúde cujas instituições em que trabalham estejam vinculadas ao atendimento de pacientes infectados pelo COVID-19 (coronavírus)”*, comunico que resolvi **vetar totalmente** o referido projeto, pelas razões a seguir especificadas.

Valho-me do ensejo para reafirmar a V.Exa. e seus dignos Pares, minhas demonstrações de elevado apreço.

Atenciosamente,

**ADRIANO GUILHERME DE TEVES MORENO**

*Prefeito*

**Razões do veto total oposto ao Projeto de Lei de autoria de todos os vereadores que “Dispõe sobre o pagamento do adicional de insalubridade no percentual de 40% a todo trabalhador da saúde cujas instituições em que trabalham estejam vinculadas ao atendimento de pacientes infectados pelo COVID-19 (coronavirus)”.**

Embora reconhecendo o nobre intento da iniciativa de valorizar os trabalhadores da saúde, vejo-me na contingência de vetar na íntegra o texto vindo à sanção, por inconstitucionalidade e ilegalidade, na conformidade das razões a seguir explicitadas.

No mérito, inicialmente, cabe destacar que a propositura em vertente não esclarece quais são os profissionais abrangidos pela norma, ou seja, se ela se destina exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada ou se o seu âmbito de abrangência abarca também os servidores públicos municipais.

Tanto em uma quanto em outra hipótese, é possível constatar vícios na propositura que impedem sua conversão em lei.

Com efeito, a redação conferida ao artigo 1º da mensagem aprovada carece de clareza e precisão, gerando dúvidas na interpretação de seu exato conteúdo normativo.

Segundo o referido dispositivo “A todos os trabalhadores da saúde, cujas instituições de saúde a que estiver vinculado destinarem-se ao atendimento de pacientes infectados pelo COVID-19 (coronavirus), fica assegurado pelo tempo que perdurar o surto ou pandemia, a percepção do adicional de insalubridade de 40% calculado sobre o valor do salário do trabalhador.”

A dúvida recai sobre as expressões “trabalhadores da saúde”, “instituições de saúde” e “calculado sobre o valor do salário do trabalhador”, sendo inevitável indagar-se: quem está abrangido pela norma? Servidores públicos e profissionais da iniciativa privada? O adicional de insalubridade será calculado sobre o vencimento básico ou incidirá também sobre os adicionais? O que são instituições de saúde? Os hospitais públicos estariam abrangidos?

O dispositivo, portanto, nos termos em que se acha redigido, dificulta a compreensão de seu exato alcance, comprometendo sua aplicação, o que fere o interesse público e desatende a regra estabelecida no "caput" do artigo 11 da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Se a norma pretende dispor sobre a concessão de vantagem pecuniária remuneratória para trabalhadores da iniciativa privada há evidente violação a Constituição Federal, uma vez que não possui o Município competência para legislar sobre a matéria. A regulamentação do adicional de insalubridade é matéria incursa no objeto do Direito do

Trabalho, ramo jurídico cuja competência para dele dispor é privativa da União, conforme preceitua o art. 22, I, da Constituição Federal.

Em se tratando de matéria de competência privativa, salvo os casos autorizados por lei complementar (art. 22, parágrafo único), os Estados e os Municípios não podem invadir o espaço reservado à União, sob pena de incorrerem, inevitavelmente, em inconstitucionalidade formal.

Por outro lado, se a norma pretende dispor sobre a concessão de vantagem pecuniária remuneratória para os servidores públicos municipais, o projeto de lei aprovado acaba por versar sobre matéria da competência do Prefeito, circunstância que o coloca em desconformidade com o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

A esse respeito, convém ressaltar que o rol previsto no **caput** do art. 61 da Constituição Federal é *numerus clausus* (exaustivo), porquanto não comporta exceção, e deve ser aplicado, *mutatis mutandis*, aos Estados-membros e Municípios. Dessa forma, a propositura de qualquer projeto por titular não inserto no citado dispositivo torna o ato normativo dele resultante inconstitucional, por vício de iniciativa.

Nessa esteira de raciocínio, o inciso II do art. 41 da Lei Orgânica Municipal prescreve que é de iniciativa exclusiva do Prefeito o Projeto de Lei que crie cargos, funções ou emprego público, **ou que aumente vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração Direta**, autárquica, fundacional, departamentos ou diretorias equivalentes.

Assim, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, a Câmara Municipal não pode iniciar projeto de lei de competência exclusiva do Poder Executivo, sob pena de apossamento dos poderes estritos do Prefeito, que, por deter o controle orçamentário e financeiro do Município, deve decidir sobre a conveniência e oportunidade do incremento do gasto público.

Por tudo isso, é forçoso concluir que a alteração do percentual do adicional de insalubridade, por meio de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, gera aumento de despesa de pessoal para o Município, e, nos termos consignados no texto constitucional, somente o chefe do Poder Executivo é quem pode avaliar a conveniência e a necessidade da despesa para que não haja prejuízos para as finanças públicas.

A esse respeito, é oportuno frisar que o Poder Executivo não pode renunciar às prerrogativas constitucionais, nem tampouco delegá-las, ou mesmo permitir que o Poder Legislativo exerça atos de sua competência privativa, em respeito aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes e ao devido processo legislativo, de observância obrigatória determinada pela Constituição.

O aumento da remuneração do pessoal de órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta somente poderá ser realizado se houver prévia dotação orçamentária, suficiente

para atender às projeções dos acréscimos dela decorrentes, bem como se houver autorização expressa na lei de diretrizes orçamentárias.

Por outro lado, o art. 15 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000 (*Lei de Responsabilidade Fiscal*) é bastante categórico ao estabelecer, *ipsis litteris*:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público **a geração de despesas ou assunção de obrigação** que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.” (grifo nosso)

Assim, os projetos de lei que criam ou ampliam a despesa com pessoal deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, com a indicação da fonte de custeio, a comprovação de que a criação ou o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO e as medidas de compensação com o aumento da receita ou diminuição da despesa de forma permanente.

Além disso, também deverá ser demonstrado que a despesa é compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias e que há dotação na lei orçamentária, conforme disposto nos incisos I e II do art. 169 da Constituição Federal e no § 4º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Demais disso, cabe ressaltar que o parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, visa a assegurar maior controle de despesas dessa natureza e **considera nulos os atos que importem em aumento de despesas com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato**, ao estatuir que:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

**II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;**

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição

de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo;

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (grifo nosso)

Portanto, a criação de obrigação de pagamento de adicional de insalubridade em percentual superior ao previsto na lei originária, nos 180 dias anteriores ao término do mandato, também não é admitida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, a alteração do percentual do adicional de insalubridade por lei de iniciativa da Câmara Municipal, nos 180 dias anteriores ao término do mandato, além de configurar usurpação, pela edilidade, de iniciativa do processo legislativo de competência do chefe do Poder Executivo, não é permitida pelo ordenamento jurídico, conforme restou demonstrado, por acarretar aumento de despesa com pessoal.

Como se vê, a propositura quer se destine aos trabalhadores da iniciativa privada, quer se destine aos servidores públicos municipais possui vícios intransponíveis que não permitem a sanção do texto aprovado.

São estes, Senhores Vereadores, os argumentos de ordem constitucional e legal que estão a reclamar a oposição do **veto total** ao projeto, sem embargo dos elevados propósitos que o inspiraram.

**ADRIANO GUILHERME DE TEVES MORENO**

*Prefeito*