



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

## GABINETE DO PREFEITO

Cabo Frio, 22 de maio 2023.

### OFÍCIO/GAPRE - CM Nº 152/2023

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **MIGUEL FORNACIARI ALENCAR**  
Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio  
Cabo Frio – RJ.

**Senhor Presidente,**

Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência o original do Autógrafo do Projeto de Lei Complementar de autoria do Poder Executivo encaminhado a essa Casa por intermédio da Mensagem nº 14/2023, que *“Dispõe sobre a adequação ao Piso Salarial Nacional dos Professores Docentes I do Quadro do Pessoal do Magistério Público Municipal e autoriza o Poder Executivo a adequar o valor dos vencimentos básicos dos servidores efetivos que menciona”*, com a emenda parlamentar aprovada, comunicando que, na forma do §1º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal, resolvi **vetar parcialmente** o texto do 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,

**JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO**

*Prefeito*

**Razões do veto parcial oposto às Emenda Aditiva nº 4, de 16 de maio de 2023 ao Projeto de Lei Complementar de autoria do Poder Executivo que “Dispõe sobre a adequação ao Piso Salarial Nacional dos Professores Docentes I do Quadro do Pessoal do Magistério Público Municipal e autoriza o Poder Executivo a adequar o valor dos vencimentos básicos dos servidores efetivos que menciona.”**

Não obstante os inegáveis méritos da iniciativa da emenda apresentada ao Projeto de Lei que “*Dispõe sobre a adequação ao Piso Salarial Nacional dos Professores Docentes I do Quadro do Pessoal do Magistério Público Municipal e autoriza o Poder Executivo a adequar o valor dos vencimentos básicos dos servidores efetivos que menciona.*”, não me foi possível conceder-lhe sanção.

### **1. Da Matéria Vetada**

Impende aduzir, que o veto parcial incide sobre o texto da Emenda Aditiva nº 4, de 16 de maio de 2023 que acrescentou o parágrafo único ao art. 2º do Projeto de Lei Complementar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

*Parágrafo único. O Poder Executivo cumprirá o disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 12, de 27 de junho de 2012, no que se refere a diferença salarial das classes e níveis.”*

Conquanto nobre e louvável o escopo da emenda apresentada e aprovada por essa egrégia Casa de Leis, a mesma não poderá lograr êxito, tendo em vista os vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade que as maculam, conforme razões a seguir expostas.

### **2. Da Inconstitucionalidade Formal. Restrições ao poder de emenda, conforme jurisprudência pacífica do STF:**

A inconstitucionalidade formal é aquela que envolve vício no processo de produção das leis, editadas em desconformidade com as normas previstas constitucionalmente no que tange ao modo ou à forma de elaboração.

Indiscutivelmente, a iniciativa do processo legislativo relativo a servidores públicos e seu regime jurídico, bem como sobre a organização e funcionamento da administração, é da alçada do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 61, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c” da Constituição Federal, aplicável aos municípios por força do princípio da simetria.

Tanto é assim que, consoante os termos claros e precisos da Lei Orgânica Municipal, compete ao Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos municipais e seu regime jurídico. Veja-se:

“Art. 41. São de iniciativa exclusiva do Prefeito os Projetos de Lei que:

.....

II – criem cargos, funções ou empregos públicos, ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica, fundacional, departamentos ou diretorias equivalentes;

III – disponham sobre o regime jurídico dos servidores, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

.....”

A competência privativa do Prefeito, tal como expressamente consignada na Lei Orgânica Municipal e na Constituição Federal, exclui a competência concorrente de qualquer outra pessoa ou órgão, por mais abalizados que sejam.

Nessa ordem, inicialmente, cabe ponderar que, no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares nos projetos de lei de iniciativa privativa do Executivo, o Supremo Tribunal Federal entendia que em tais projetos era inadmissível qualquer emenda, por ser essa corolário da iniciativa; logo, onde faltaria poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar.

O Pretório Excelso, no entanto, passou a entender da seguinte forma: nas matérias de iniciativa reservada, **as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto.**

Na espécie, observa-se que a emenda aprovada cuidou de matéria atinente a remuneração dos servidores públicos. Dito isso, cumpre ressaltar que, no caso em análise, por mais louváveis que tenham sido as intenções dos vereadores, a emenda parlamentar que acrescentou o parágrafo único ao art. 2º da propositura desbordou dos limites constitucionais, já que importaram em inegável incremento de despesas em projeto de lei da iniciativa do Poder Executivo, além de usurpar competência privativa do Prefeito, configurando indevida ingerência, em flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no art. 7º da Constituição Estadual.

Assim, embora se admitida a emenda parlamentar nos projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, é certo que esta deve guardar pertinência temática com o projeto originário, não se permitindo, todavia, qualquer aumento de despesas.

E, nesse ponto, tem-se claro que a emenda parlamentar ao Projeto de Lei Complementar em vertente interferiu na autonomia financeira e administrativa do Poder Executivo, não podendo adentrar no ordenamento jurídico.

Nesse contexto, observa-se o vício de constitucionalidade na emenda aditiva efetivada pela Câmara Municipal, em confronto com a pacífica e consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no sentido de admitir proposição de emenda parlamentar em matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, desde que o ato normativo guarde pertinência temática com o projeto de lei e não implique em aumento de despesa.

Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI Nº 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DE SUL. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello.

**2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei.**

3. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo previsto originalmente previsto na lei entre as promoções, tornando-as mais frequentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.” (ADI 6072, Relator: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019. Processo Eletrônico DJe-200 DIVULG 13-09-2019, PUBLIC 16-09-2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA Nº 10.385/1995. PARALISAÇÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. DIAS PARADOS CONTADOS COMO EFETIVO EXERCÍCIO. EMENDA PARLAMENTAR. ALTERAÇÕES DO DISPOSITIVO APONTADO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO NÃO CONFIGURADA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO.

1. Alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 19/2008 e 41/2003 não causam prejuízo à análise da constitucionalidade da norma impugnada à luz do art. 96, inc. II, al. b, da Constituição da República.

**2. Admissão de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.**

3. A Emenda Parlamentar nº 4/1995 afastou-se da temática do Projeto de Lei nº 54/1995, interferiu na autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário: desrespeito ao art. 2º da Constituição da República.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 1.333, Rel. Min. Carmem Lúcia, Plenário, j. em 29.10.2014, DJ 14.11.2014)

“INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 9.935/1993. PROJETO ORIGINAL DO PODER EXECUTIVO QUE FOI OBJETO DE EMENDA LEGISLATIVA, QUE CONCEDEU, A ALGUNS SERVIDORES DO MAGISTÉRIO ESTADUAL, O PERCENTUAL DE 15% DE RISCO DE VIDA. MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INTELIGÊNCIA DO ART. 60, INC. II, ALÍNEA "A" E ART. 82, INC. III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

**1. Segundo entendimento do STF, nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto.**

2. Considerando que no caso houve, inquestionavelmente, aumento de despesas para os cofres públicos, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma legal questionada. Incidente de inconstitucionalidade julgado procedente. Unânime.” (Incidente de Inconstitucionalidade nº 70060879509, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 29/09/2014)

Deveras, a matéria sobre a qual a Câmara Municipal legislou – pertinente a remuneração do funcionalismo público municipal – é de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, existindo, assim, óbice intransponível a que seja disciplinada por emendas de origem parlamentar, uma vez que acarretaram em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Prefeito.

Por isso, a emenda ora impugnada não pode ser inserida no ordenamento jurídico positivo, por afronta direta ao texto constitucional.

Neste ponto, para reconhecimento do vício de inconstitucionalidade é preciso enfatizar, primeiro, que a matéria versada no Projeto de Lei Complementar está inserida no âmbito de competência privativa do Prefeito e, segundo, a existência de emenda parlamentar que incorreu em aumento de despesa.

Vale frisar que o aumento de despesa em projeto de lei de competência privativa do Chefe do Executivo é conduta vedada pelo próprio ordenamento constitucional, no art. 63, inciso I, *in verbis*:

*“Art. 63. Não será permitido aumento de despesa prevista:*

*I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º;”*

No presente caso, não há dúvida de que a alteração entabulada no art. 2º, representa despesas futuras. Assim, estando a emenda parlamentar viciada em projeto de lei afeto à competência privativa do Chefe do Poder Executivo é de se reconhecer a violação ao Princípio da Separação dos Poderes.

Resta evidente, portanto, que a norma impugnada padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, tendo em vista que a questão tratada na emenda requer iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito, não conferida concorrentemente a mais de uma pessoa ou órgão.

### **3. Do Aumento da Despesa Pública**

Não bastassem os vícios até aqui apontados, há que se considerar, ainda, que a emenda aprovada descumpra o disposto nos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o art. 167, I e II, da Constituição da Federal, visto que demandaria a disponibilidade de investimentos específicos, o que, conseqüentemente, geraria aumento de despesa, sem a correspondente previsão de fonte de custeio.

No que se refere à inconstitucionalidade por dispêndio não previsto, constata-se prontamente que a alteração no texto do Projeto de Lei Complementar promovida pela emenda parlamentar acarretaria despesas para serem implementadas, em inobservância dos limites estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Nesse sentido, observa-se que além de criar obrigações ao Executivo, a emenda de fato não indica os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos que, no caso, são evidentes.

Nos termos do § 1º do art. 1º da LRF, a responsabilidade na gestão fiscal compreende a prevenção de riscos e a correção de desvios, com a finalidade de se manter o equilíbrio das contas públicas.

Assim, com o intuito de se alcançar a manutenção do mencionado equilíbrio financeiro, a citada Lei Complementar Federal limita os atos administrativos e legislativos que aumentem gastos ou reduzam receita, nos termos dos arts. 16 e 17.

Note-se que, além da necessária compatibilidade do ato legislativo ou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o inciso II do art. 16 estabelece que deve haver *“adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”*.

Dessa forma, a Proposta se mostra inconstitucional haja vista que o Poder Legislativo impõe uma obrigação que ocasiona gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares ao erário que além de não dispor dos recursos necessários para garantir a execução da despesa, não conta com a previsão orçamentária precedente, o que é elementar para cumprir os regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### **4. Conclusão:**

Por todo o exposto, ante os insanáveis vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade de que padecem a Emenda Parlamentar aprovada, pelos diversos motivos examinados, vejo-me compelido a vetá-la.

Desse modo, não podem prosperar a Emenda Aditiva nº 4, de 16 de maio de 2023 ao Projeto de Lei Complementar em tela, face à incongruência diante dos preceitos de ordem constitucional e legal ora apontados, o que lhe retira a possibilidade de ser transformada em lei, mediante sanção do Executivo, e de produzir os efeitos legais esperados.

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

**JOSÉ BONIFÁCIO FERREIRA NOVELLINO**  
*Prefeito*