

*Recebido  
19.08.2022  
09h:57  
de Alu. Antônio*

**PREFEITURA MUNICIPAL DE VIÇOSA DO CEARÁ  
GABINETE DO PREFEITO**

Ofício nº 148/2022 – GAB

Viçosa do Ceará, 19 de agosto de 2022

Ao Senhor

**MANUEL ALVES DE SOUSA**

Presidente da Câmara de Vereadores de Viçosa do Ceará  
Nesta,

Assunto: **ENCAMINHA VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 020/2022**

Senhor Presidente,

Reporto-me ao Ofício nº 153/2022, de 12 de agosto de 2022, que encaminhou ao Prefeito o Autógrafo de Lei nº 015, do dia 12 do mesmo mês e ano, "DISPÕE SOBRE REAJUSTE DO VENCIMENTO BASE DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE VIÇOSA DO CEARÁ OCUPANTES DOS CARGOS DE GUARDA CIVIL MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.". Comunico-lhes que, com a apreciação do seu teor, decidi, no uso da competência a mim conferida pela legislação, em especial no Art. 70, IV, da Lei Orgânica do Município apresentar **VETO PARCIAL**, ao dispositivo do Art. 2º do texto dado pela Emenda Substitutiva nº 01/2022 ao PL nº 020/2022, aprovado por esta Egrégia Câmara de Vereadores, consideradas as razões expostas a seguir:

### **RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO**

Em que pese o louvável intuito do vereador autor da Emenda Substitutiva ao Projeto de Lei, apresento **VETO PARCIAL** ao Art. 2º do texto de lei, em razão desse padecer de vício de iniciativa, sendo, nesse contexto, inconstitucional e refratário as disposições da Constituição Federal e também da Lei Orgânica do Município pelas razões a seguir declinadas.

### **I – DOS FUNDAMENTOS DO VETO**

Após análise detida do texto do autógrafo de lei encaminhado (ofício nº

*Tejido*

153/2022), é possível verificar que por meio de Emendas Substitutiva e Aditiva, foi modificado o texto original do projeto de lei, para em seu art. 2º, assegurar reajuste anual aos servidores públicos municipais ocupantes dos cargos de guarda civil municipal.

Segundo texto do autógrafo de lei, *in verbis*:

“Art. 2º Fica assegurado o reajuste anual, sempre no mês de janeiro, em índice a ser definido pelo chefe do Poder Executivo por meio de Decreto, nos termos do inciso X do art. 37 da Constituição Federal.”

É possível identificar claramente que a emenda legislativa aprovada cria a obrigatoriedade de concessão de reajuste anual aos servidores públicos municipais, o que faz surgir a inconstitucionalidade da norma.

#### **I – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA**

O texto aprovado pelos doutos legisladores municipais trata-se de matéria afeta unicamente aos atos de gestão do Poder Executivo Municipal, cujo conteúdo não pode, sob condição alguma ser usurpado pelo Poder Legislativo, sob pena de violação à norma da separação dos poderes, instituto esse que recebe guarida constitucional no seu Art. 2º, *in verbis*:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

A Emenda ao projeto de lei, de iniciativa legislativa, viola o princípio da separação e principalmente da harmonia entre os poderes.

A função precípua do Poder Executivo é administrar, função essa que se materializa em atos de planejamento, estratégia, direção e execução de atividades inerentes ao Serviço Público. Nesse diapasão, não pode o Poder Legislativo, usurpar essa atribuição, criando obrigação para o Município ao tornar obrigatório o reajuste anual de determinada categoria de servidores públicos.

*Deputado*

Sobre a temática em comento, imperioso rememorar o ensinamento do laureado Hely Lopes Meirelles,

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

A matéria objeto do projeto de lei aprovado com emendas pela Egrégia Câmara Municipal de Viçosa do Ceará está inserida naquilo que a doutrina administrativista batiza de “reserva de administração”, instituto esse presente em vários textos normativos, inclusive na Lei Orgânica do Município de Viçosa do Ceará, especialmente em seu Art. 49, inciso I, e parágrafo único, que dispõe sobre a competência exclusiva do Prefeito para dispor sobre as matérias ali elencadas, *ipsis litteris*:

“Art. 49 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:



I- Criação, transformação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou Autárquica ou aumento de sua remuneração.

Parágrafo Único. Não será permitido aumento de despesa prevista nos Projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte."

Ao criar a obrigatoriedade de concessão de reajuste anual para categoria de servidores públicos, o Poder Legislativo invade a esfera de atuação do Poder Executivo Municipal, instituindo obrigação que cabe a esfera executiva de comando.

Nesse sentido, aponta a jurisprudência,

Ementa Acórdão 22/05/2020 - PLENÁRIO  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538 RIO  
GRANDE DO SUL  
RELATOR: MIN. GILMAR MENDES  
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE  
DO SUL  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DA  
JUSTICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - ASJ  
ADV.(A/S): JOSE VECCHIO FILHO

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. Lei 12.299 de 2005 do Estado do Rio Grande do Sul que concedeu reajuste de vencimentos aos servidores do Poder Judiciário.

3. **Revisão Geral Anual. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo.**

4. Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça local. Inconstitucionalidade. Violação aos arts. 37, X, e 61, §1º, II, a, da Constituição Federal.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.

12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 15 a 21 de maio de 2020.  
Ministro GILMAR MENDES – Relator “

Diante desse cenário, não resta nenhuma dúvida jurídica de que o Poder Legislativo Municipal usurpou matéria afeta a reserva da Administração, violando com isso o princípio da separação e harmonia entre os poderes.

## II – DA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE FINANCIAMENTO E SUA CONSEQUENTE INCONSTITUCIONALIDADE

Ao emendar o projeto de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, o Poder Legislativo acabou por criar a obrigatoriedade de reajuste anual de servidores, e por conseguinte, aumento da despesa pública, o que já é vedado pelo parágrafo único do art. 49 da Lei Orgânica do Município de Viçosa do Ceará. E se não bastasse tamanha impropriedade, não há no projeto aprovado qualquer referência a fonte do financiamento do reajuste anual proposto e aprovado.

Ao inovar na ordem jurídica, o Poder Legislativo Municipal que através de emenda ao PL 020/2022, instituiu reajuste anual obrigatório e não indicou de nenhuma maneira a devida fonte de custeio da execução da medida. A emenda aprovada viola a um só tempo as regras legais de iniciativa exclusiva do Prefeito, da vedação de aumento de despesa e da obrigatoriedade da indicação das fontes de custeio das despesas.

Sobre o tema imperioso colacionar o trecho de recente julgado do Supremo Tribunal Federal,

*“Processo legislativo e iniciativa reservada das leis — 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” (Vide ADI 2.364, relator ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018).*

Ainda nesse contexto é a jurisprudência,



**AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. EXPEDIÇÃO DE REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR. APLICAÇÃO. LEI DISTRITAL N. 6.618/2020. IMPOSSIBILIDADE. AUMENTO NO TETO CORRESPONDENTE A OBRIGAÇÃO DE PEQUENO VALOR. CRIAÇÃO DE DESPESA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DECLARAÇÃO INCIDENTAL. POSSIBILIDADE. 1.**

O ordenamento jurídico brasileiro permite que qualquer órgão do Poder Judiciário efetue o controle incidental da constitucionalidade de norma imprescindível e prejudicial à solução da lide. Nessa hipótese, a declaração de inconstitucionalidade é parte da fundamentação da decisão, razão pela qual a sua eficácia limita-se às partes do processo. 2. O aumento no teto correspondente a obrigação de pequeno valor, independentemente de precatório, resulta em nítida criação de despesa, razão pela qual sua iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A Lei Distrital n. 6.618/2020 invadiu matéria cuja iniciativa de lei é privativa do Governador do Distrito Federal, razão pela qual deve ser mantida a decisão que declarou incidentalmente a sua inconstitucionalidade. 4. Agravo de instrumento desprovido.

(TJ-DF 07460264820208070000 DF 0746026-48.2020.8.07.0000, Relator: HECTOR VALVERDE, Data de Julgamento: 17/03/2021, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE: 29/03/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Diante de todo o arcabouço doutrinário, legal e jurisprudencial, resta claro que o Poder Legislativo Municipal quando da inovação no ordenamento jurídico municipal através da emenda substitutiva ao PL nº 020/2022, substituindo o art. 2º ao projeto, o referido normativo invadiu a esfera de competência do Poder Executivo Municipal, o vício de iniciativa torna inconstitucional o referido texto normativo.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Em face de todo o exposto, o art. 2º do projeto de lei aprovado não merece receber a sanção, razão pelo ofereço VETO PARCIAL ao PL nº 020/2022, por violação frontal aos ditames do Art. 2º da Constituição Federal de 1988, Art. 49, inciso I e parágrafo único da Lei Orgânica do Município e legislação correlata.

Externando nossos protestos de consideração e respeito, subscrevemo-nos, atenciosamente,

  
Francisco João Cardoso Filho  
Prefeito