

VETO AO PROJETO DE LEI Nº 316/2011 de 24 de março de 2011

REJEITADO
Sala das Sessões, em 24 de 06 de 2011
Jose Rodrigues Filho
Presidente

Dispõe sobre alteração do parágrafo primeiro do art. 26 e art. 43, VII da lei Municipal nº 96/98 que institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério do Sistema de Ensino Público do Município de Francisco Santos, Piauí.

Senhor Presidente da Câmara Municipal de Francisco Santos, Piauí,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do art. 61, em seu §1º, da Constituição, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei Municipal nº 316/2011, originário dessa Casa de Leis, que "Dispõe sobre alteração do parágrafo primeiro do art. 26 e art. 43, VII da lei Municipal nº 96/98 que institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério do Sistema de Ensino Público do Município de Francisco Santos, Piauí", por inconstitucionalidade e falta de interesse público, além dos motivos que a seguir expomos:

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

A inconstitucionalidade de uma norma, de acordo com os ensinamentos da melhor doutrina, pode ocorrer tanto pela violação substancial de preceitos da Lei Fundamental quanto pela não observância de aspectos técnicos no procedimento de formação da norma (inconstitucionalidade formal). Como explica o emérito Ministro **GILMAR FERREIRA MENDES**:

"Costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição."¹

Tratando da inconstitucionalidade formal, os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência.

¹ Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos. Saraiva, São Paulo, 1990, p. 28.

Nesses casos, *viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.*

O Projeto de Lei Municipal 316/2011, iniciado por ato do Poder Legislativo, padece forçosamente de vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a não observância de um ***pressuposto fundamental à sua formação***, qual seja, ***a iniciativa reservada, pois, competindo ao Chefe do Poder Executivo Local a iniciativa das leis referentes à organização administrativa das Secretarias de Estado e suas respectivas atribuições, não poderia a Casa Legislativa, por si só, deflagrar procedimento legislativo tendente a dispor sobre a "alteração na jornada de trabalho" e a "concessão de licença-prêmio", implicando direta geração de vultosa despesa para os cofres públicos, frente a nomeação de servidores do magistério efetivos e contratação de temporários para suprir a carência de jornada.***

A iniciativa para deflagração do processo legislativo pode ser ampla (geral) ou reservada, na forma estatuída na Lei Fundamental.

No tocante aos casos em que se admite a *iniciativa geral*, qualquer ente legitimado constitucionalmente possui capacidade para iniciar o processo de formação de uma lei. No âmbito federal, podem iniciar esse processo o Presidente da República, Deputado, Senador, Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores (quando se tratar de normas atinentes ao Judiciário) e o Procurador-Geral da República (quando se tratar de normas referentes ao Ministério Público Federal) e os cidadãos, na forma estabelecida pela Constituição (art. 61, da CF/88).

A iniciativa reservada, por sua vez, que tem por escopo concretizar o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, é disciplinada em artigos esparsos na Carta Magna. Assim, o art. 61, em seu §1º, da CF/88, cuida em elencar as hipóteses de iniciativa privativa (i.e., reservada) do Chefe do Poder Executivo, nos seguintes termos:

"Art. 61..... .."

§1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;" (grifou-se)

É preciso esclarecer que os dispositivos da Constituição Federal relativos ao processo legislativo são de compulsória observância pelos demais entes da Federação, na conformidade do entendimento do Colendo Supremo

Tribunal Federal. Fulgura, no caso, o princípio da simetria, pelo qual as normas constitucionais federais que regulam o processo legislativo, por demarcarem as relações entre os poderes e serem normas cogentes, de ordem pública, são limitações implícitas que não de ser, forçosamente, observadas pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. É o que se infere do art. 25, da Constituição Federal, que dispõe:

"Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição" - grifou-se.

A lição da professora e juíza federal cearense GERMANA DE OLIVEIRA MORAES é no mesmo sentido:

"O Supremo Tribunal Federal, cõscio de que 'esse tema revela-se essencial à organização político-administrativa do Estado brasileiro e que da resolução dessa questão central emergirá a definição do modelo de Federação a ser efetivamente observado nas práticas institucionais' (Min. Celso de Mello, ADIN nº 216-PB, in RTJ 146/p. 368), já se manifestou pelo menos duas vezes sobre essa questão, quando determinou a suspensão liminar de preceitos inscritos em Constituições estaduais que não hajam observado os padrões jurídicos federais, de estatura constitucional, concernentes ao processo legislativo (ADIN 216-3 PB, Rel. Min. Francisco Rezek, in DJ de 07.05.93, RTJ/STF 146/388 e LEX STF 169/32 e RTJ STF 138/64)" (O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade do Processo Legislativo. Dialética, São Paulo, 1998, p. 64).

De fato, o Supremo Tribunal Federal, desta feita na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 805², foi incisivo ao tratar da matéria:

"STF – EMENTA:

I. **Ação direta de inconstitucionalidade:** Lei Complementar Estadual 170/98, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino: artigo 26, inciso III; artigo 27, seus incisos e parágrafos; e parágrafo único do artigo 85: **inconstitucionalidade declarada.**

II. Prejuízo, quanto ao art. 88 da lei impugnada, que teve exaurida a sua eficácia com a publicação da Lei Complementar Estadual 351, de 25 de abril de 2006.

III. **Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus municípios na organização do sistema de ensino:**

² Revista de Direito Administrativo nº 215. Renovar, Rio de Janeiro

reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c).

"**STF** – PROCESSO LEGISLATIVO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DIREITO DE INICIATIVA. Processo Legislativo: **emenda de origem parlamentar, da qual decorreu aumento da despesa prevista, a projeto do Governador do Estado, em matéria reservada do Poder Executivo. Inconstitucionalidade,** visto serem de observância compulsória pelos Estados as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal - entre as quais as atinentes à reserva de iniciativa - dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes"

E mais:

"**STF** – A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros. **Incide em vício de inconstitucionalidade formal a norma legal estadual que, oriunda de iniciativa parlamentar, versa matéria sujeita a iniciativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo.**" (ADIMC 766-RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/05/94)

"**STF** – I. 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" (ADI nº. 774-RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence)

"**STF** – I. Processo legislativo: modelo federal: **iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros. 1. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito — como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada — ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República**" (ADIn nº 276, rel. Sepúlveda Pertence) (g.n.)

"**STF** – Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da **lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, §1º, II, a, da CF.** Adin. Nº 2.061-7/DFf – Rel. Min. Ilmar Galvão – DJ, 29/06/2001."

Renove-se que leis de iniciativa da Câmara Municipal, dada a própria natureza e atribuições do Poder Legislativo, são todas aquelas que a Constituição Federal não reservou expressa e privativamente ao Poder Executivo sua iniciativa, isto é, em matéria de administração, compete à Câmara Municipal, na qualidade de representante dos munícipes, legislar sobre normas gerais (comuns) e abstratas de administração de interesse local (lei em sentido material e formal); sendo vedado-lhe, única e exclusivamente, legislar sobre normas concretas de administração (atos administrativos), ou seja, sobre normas regulamentadoras da administração, as quais a iniciativa pertencem, pela sua própria natureza, ao Poder Executivo. Vejamos o raciocínio do emérito professor Ives Granda Martins ³:

"O constituinte, ao determinar que apenas quem administra pode ter a atribuição para a iniciativa, reduziu o risco de uma utilização mais política que econômica ou financeira da faculdade de criação de cargos ou aumento de vencimentos."

O que se observa, desta forma, é que existe mesmo um direito constitucional, cujos titulares são os Chefes dos Poderes Executivos Federal e Locais, de deflagrarem os processos legislativos naquelas matérias a eles reservadas pelo art. 61, §1º, da Constituição Federal. A par desse direito, existe sinalagmaticamente um dever por parte das Casas Legislativas de não principiar os debates de questões atinentes privativamente à iniciativa dos Chefes do Executivo. Palavras dos juristas **CELSO RIBEIRO BASTOS** e **IVES GANDRA MARTINS**:

"É que sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A Administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade."(grifou-se)

Na hipótese discutida nos presente veto, a Câmara Municipal, **usurpando a privativa atribuição do Prefeito Municipal**, discutiu, aprovou um projeto de lei, cuja iniciativa competia unicamente ao Chefe do Executivo. **Tal usurpação por parte da Câmara Municipal cerceia a atuação discricionária do Prefeito Municipal na instauração - que lhe é privativa - do correspondente procedimento de formação da Lei, configurando uma clara violação ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, que a cláusula de iniciativa reservada visa justamente preservar.**

O presente veto, por conseguinte, tem por desiderato não só tutelar e salvaguardar a harmonia da **ordem jurídica objetiva**, mas, da mesma forma, visa a propiciar a defesa da esfera de direitos, ou seja, da **ordem jurídica subjetiva** decorrente da norma consagradora da cláusula da iniciativa reservada, cujo exercício fora usurpado pela Câmara Municipal.

³ *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol. 4, tomo I, Saraiva, São Paulo, 1995, p. 401.

Conforme o ilustrado **MIN. CELSO DE MELLO** já manifestou, em voto proferido na ADIn 1666-1 - AL (D.J. 16.06.92), a vulneração ao princípio constitucional da iniciativa reservada de formação das leis

"Opera uma situação de claro conflito hierárquico-normativo entre a regra impugnada e o postulado proclamado pela Carta da República, que impõe, em caráter condicionante, a subordinação jurídica dos Estados-membros, no desempenho de suas funções constituintes decorrentes, aos princípios nela proclamados, dentre os quais avulta, por sua irrecusável importância, o princípio da privatividade na instauração do processo legislativo, que constitui, por sua essência mesma, um dos consectários mais expressivos do postulado da separação de poderes que, hoje, configura um dos núcleos temáticos irreformáveis da nova ordem constitucional". (grifou-se)

Realmente, houve, *in casu*, uma indevida interferência por parte do Poder Legislativo na organização do Poder Executivo. Por via de consequência, o dispositivo estadual indigitado é irremediavelmente incompatível com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes do Estado, expresso no art. 2º da Constituição Federal. Vejamos as palavras do professor *Ives Gandra Martins*:

"Ninguém pode, duradouramente, despende mais do que ganha - senão no limite de reservas anteriormente constituídas que, nesse caso, se dissolverão progressivamente, e do crédito que, porventura, tenha o dilapidador de recursos, que igualmente se extinguirá, ante excessos de sua utilização. Quer as reservas existentes, quer o crédito de que disponha o pródigo, repita-se, rapidamente se esgotarão, quando forem utilizados imoderadamente". (grifou-se)

A par do que foi exposto, a norma estadual macula ainda a Constituição Federal em dois dispositivos: no art. 167, inc. I, e 169, §1º.

Eis o que dispõe os referidos textos constitucionais:

"Art. 167 - São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; (...)"

"Art. 196.....

§ 1º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou

alterações de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."(grifou-se).

Esclareça-se que as Leis Orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais) são todas de iniciativa do Poder Executivo, por força do art. 165 da CF/88.

Como explicam **CELSO RIBEIRO BASTOS** e **IVES GANDRA MARTINS**⁴:

"O princípio se justifica. As Casas Legislativas estão preparadas para o exercício de funções pertinentes à produção de leis, mas não possuem o nível de informações pertinentes à Administração. Conhecem as questões administrativas à distância, exercendo, de um lado, nítido papel de fiscalização e de representação popular, mas estando inabilitadas para o conhecimento próprio das necessidades cotidianas da Administração, inclusive no que diz respeito aos problemas que lhe são peculiares." (g.n)

Dito isto, infere-se que o Projeto de Lei Municipal nº 316/2011, ao dispor sobre o "plano de carreira, cargos e salário dos servidores públicos municipais", impondo, inevitavelmente, o dispêndio de quantias pecuniárias por parte do Município, violou o princípio da prévia dotação orçamentária e tolheu do Chefe do Executivo a competência para dirigir a execução orçamentária.

Em suma, percebe-se facilmente que o procedimento de formação do Projeto de Lei Municipal nº 316/2011 é viciado desde a origem (*nulidade ab initio* ou *ab ovo*), porquanto somente o Prefeito Municipal (Chefe do Poder Executivo Local) poderia iniciá-lo, nunca a própria Casa Legislativa. A norma que não atende a esse pressuposto de validade há de ser considerada inconstitucional e, portanto, expurgada do ordenamento jurídico.

Ao discorrer especificamente sobre a abrangência conceitual da expressão "regime jurídico dos servidores públicos", se trata de noção que compreende, entre outros os direitos e vantagens de ordem pecuniária, horário de trabalho, o ponto, regime especiais etc.

A simples leitura dos dispositivos vetados – tratam de "alteração na jornada de trabalho" e a "concessão de licença-prêmio" conduz à conclusão de que veiculam regras próprias do regime jurídico dos servidores públicos, cujo processo

⁴ Comentários à Constituição do Brasil. 6ª vol. Tomo II, Saraiva, 1995, p. 176/177



LEI Nº 316 /2011

A quem do dia da sessão de hoje Salador
ões da Câmara Municipal de Francisco
29.04.2011
Jose Rodriguez Silva
PRESIDENTE DA CÂMARA

Dispões sobre a alteração do parágrafo
Primeiro do Artigo 26 e Artigo 43 item VII 7
Da Lei Municipal nº.96/98 que instituiu o
Plano de Carreira e Remuneração do Ma
gistério do Sistema de Ensino Público do
Município de Francisco Santos-PI.

Art.1º.O Parágrafo Primeiro do artigo 26 da Lei Municipal 96/98,passa a ter
a seguinte redação:

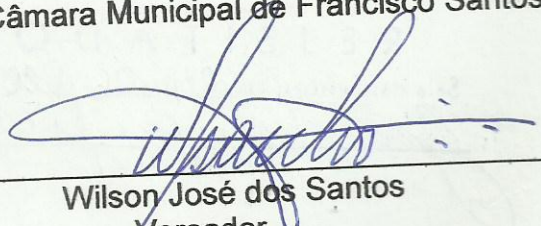
"A jornada regular de trabalho do professor será de 40(quarenta) horas
semanais,distribuídas em 70%(setenta por cento) em sala de aula e 30%(trinta
por cento)para atividades destinadas à preparação e avaliação do trabalho
didático,à colaboração com a administração da escola,às reuniões
pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento
profissional.

Art.2º. Acrescenta-se ao item VII do Artigo 43 da Lei Municipal 96/98, a
seguinte redação.

" A Autoridade deverá conceder a licença-prêmio dentro do prazo de até
01(um) ano,se requerida pelo trabalhador em educação básica.

Art.3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das seções da Câmara Municipal de Francisco Santos-PI,24 de março
de 2011.



Wilson José dos Santos
Vereador

PREFEITO MUNICIPAL

DATA: 27/06/2011

LEI Nº 316/2011

PROMULGAÇÃO DO PROJETO DE

REJEITADO

Sala das Sessões, em 27/06/2011

Presidente

PREFEITO MUNICIPAL

DATA: 08/06/2011

LEI Nº 316/2011

VETO AO PROJETO DE

SECRETÁRIO DA CÂMARA

Sala das Sessões, em 27/05/2011

Assessoria em 27/05/2011
Assessoria em 27/05/2011
(05x03)

PREFEITO DA CÂMARA

A partir do dia 15 de maio de 2011, Saldo
Casseres (na Câmara Municipal de Francisco)
Santos 27-05-2011

SECRETÁRIO DA CÂMARA

Sala das Sessões, em 27/04/2011

Assessoria em 27/04/2011
Assessoria em 27/04/2011
(05x03)

PREFEITO DA CÂMARA

A partir do dia 15 de maio de 2011, Saldo
Casseres (na Câmara Municipal de Francisco)
Santos 27-04-2011

Promulgada nesta data, Publique-se, registre-se e cumpra-se Sala das Sessões em 27/06/2011
Presidente da Câmara