MENSAGEM DE VETO Nº 019/2017

Exmo. Senhor:
Bruno Henriques Araújo
Presidente da Câmara Municipal de Santa Teresa-ES

Senhor Presidente:

Considerando que, de acordo com as justificativas elencadas no Parecer Jurídico Municipal, cuja cópia segue em anexo, constatou-se que o Autógrafo de Lei nº 012/2017 é ilegal e inconstitucional.
Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do inciso IV, do artigo 60, da Lei Municipal nº 973, de 05 de abril de 1990 (Lei Orgânica) e baseado no Parecer Jurídico, decidi **vetar totalmente** o Autógrafo de Lei nº 012/2017.

Gabinete do Prefeito Municipal de Santa Teresa, Estado do Espírito Santo, em 05 de julho de 2017.

GILSON ANTONIO DE SALES AMARO
PREFEITO MUNICIPAL

Recebido em 05/07/17
Secretaria Administrativa da Câmara
Diretor Geral

PARECER JURÍDICO / PJUR / PMES / 2017

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 8330/17 – PL Nº 014/2017 – AUTORIA DO PODER LEGISLATIVO - ANÁLISE DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO MATERIAL E FORMAL SUBJETIVO DETECTADOS – VETO TOTAL.

1 - RELATÓRIO

Foi encaminhado a Procuradoria Jurídica desta Prefeitura, para emissão de parecer, o Autógrafo de Lei nº 012/2017 (fls. 03), originado do Projeto de Lei º 014/2017 (fls. 04-05), de autoria dos Vereadores Delosmar Antonio Romagna, Nivaldo Lepaus, Professor Giovane Prando e Dr. Gregório Venturim, que tem a seguinte ementa: "Dispõe sobre a fixação de subsídios dos vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais e dá outras providências."

É o sucinto relatório. Passo a análise jurídica.

2 - ANÁLISE JURÍDICA

Com base nesses dispositivos abaixo citados iremos demonstrar as ilegalidades e inconstitucionalidades, separadamente.

Assim dispõe o art. 1º do Projeto de Lei nº 014/2017:

> "Art. 1º. Os subsídios dos Vereadores, Prefeito, Vice Prefeito e Secretários Municipais serão fixados pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, observando o disposto na Constituição Federal do Brasil de 1988, na Lei Orgânica

Municipal de Santa Teresa e **não poderá exceder** o percentual de **reajuste** ou **recomposição** salarial concedido aos servidores públicos do Município de Santa Teresa, na legislatura em que estiver sendo aprovado." (grifamos e negritamos)

Já a Lei Orgânica do Município de Santa Teresa-ES preconiza:

"Art. 28 - Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as seguintes atribuições, dentre outras:

XX – o subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixado pela Câmara Municipal no último ano da legislatura, até trinta dias antes das eleições municipais, observado o disposto na Constituição Federal." (grifamos)

2.1 - DA ILEGALIDADE E DO CHOQUE ENTRE NORMAS

Facilmente notamos que a Lei Orgânica diz que somente os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores serão fixados pela Câmara Municipal no último ano da legislatura para vigorar no próximo mandato, não mencionando os subsídios dos secretários municipais.

Diante disso, notamos aqui uma mácula que afronta a hierarquia das leis, ou seja, caso o projeto de lei seja sancionado estaríamos criando um verdadeiro choque de normas. Passaria com isso vigorar no ordenamento jurídico municipal uma lei ordinária dizendo que o valor do subsídio do secretário deve ser fixado em cada legislatura para a subsequente, e, de outro lado, a Lei Orgânica disciplinando que valor o subsídio do secretário pode ser alterado a qualquer momento. Isso, na prática, **afronta os Princípios da Segurança Jurídica e da Legalidade**.

Os subsídios de prefeitos, vice-prefeito, vereadores e secretários municipais devem ser fixados por lei de iniciativa do Legislativo local, TODAVIA, não se aplica o Princípio da Anterioridade para os secretários municipais conforme determina nossa Constituição Municipal.

Sendo assim, o Projeto de Lei em apreço é **ILEGAL por vício material** por contrariar o inciso XX do art. 28 da Lei Orgânica Municipal.

2.2 - DA VIOLAÇÃO A TEORIA DA HIERARQUIA DAS NORMAS

O art. 2º do Projeto de Lei nº 014/2017 traz uma situação gravíssima. Ele diz: "Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário." Esse artigo quer dizer que uma vez sancionado o citado projeto, todas aquelas disposições contidas em outras leis serão automaticamente revogadas.

Isso é muito grave! No direito existe a Hierarquia das Normas. A teoria da hierarquia das normas jurídicas é um sistema de escalonamento das normas, proposto por Hans Kelsen, jurista alemão do século passado, que também é chamada de "Pirâmide de Kelsen".

A estrutura criada por Kelsen consagra a supremacia da Norma Constitucional e estabelece uma dependência entre as normas escalonadas, já que a norma de grau inferior sempre será válida se, e somente se, fundar-se nas normas superiores.

Como bem sabemos, a Lei Orgânica é a Constituição do Município. A Lei Orgânica é hierarquicamente superior à Lei Ordinária, Lei Complementar e até mesmo ao Regimento Interno dos Poderes. Portanto, não existe a possibilidade de uma lei ordinária revogar disposições previstas em na Lei Orgânica.

Nesse sentido entende o Tribunal de Justiça do Espírito Santo:

> REMESSA EX OFFICIO HIERARQUIA DAS NORMAS - LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO - SUPERIORIDADE HIERÁRQUICA EM RELAÇAO AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL - REMESSA CONHECIDA - SENTENÇA MANTIDA. 1). As normas possuem uma hierarquia, que deve ser respeitada, sendo que a Lei Orgânica do Município retira seu fundamento de validade da própria Constituição Federal, razão pela qual goza de supremacia hierárquica em relação ao Regimento Interno da Câmara Municipal. Ademais, **é cediço que qualquer outro ato normativo Municipal deve fundamentar-se nas disposições da Lei Orgânica que rege o Município**. 2). Remessa conhecida e sentença mantida. TJ-ES - Remessa Ex-officio : 46050004632 ES 46050004632

Também esse é o posicionamento do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

> Leis Municipais. Violação do principio constitucional da separação de poderes. 1. Um dos princípios fundamentais da organização constitucional do Brasil é o da separação de poderes. Já ensinava Pontes de Miranda que, necessariamente, "as Constituições contem regras jurídicas de devolucao das competências (competências dos poderes centrais e dos poderes locais, ou dos poderes centrais e municipais, ou locais e municipais), e regras jurídicas de diferenciação das competências (poderes legislativo, judiciário e executivo)". 2. Como ensina Orlando Bittar será constitucional o ato que se conformar à Constituição na sua letra e no seu espírito. 3. A lei municipal que invade a competência atribuída ao Prefeito por Lei Orgânica, viola o

principio constitucional da separação de poderes. 4. Acolhimento da representação. (DP) Ementa do voto vencido do Des. Eneas Cotta: Representação por Inconstitucionalidade. Leis Municipais. Violação da Lei Orgânica do Município. Ausência de confronto direto com a Constituição Estadual. Controle jurisdicional de legalidade e não de constitucionalidade. **Superioridade hierárquica da Lei Orgânica do Município**. Improcedência da Representação. A desavença entre lei municipal ordinária e Lei Orgânica do Município enseja o controle jurisdicional de legalidade. **A violação da Lei Orgânica do Município, por lei municipal ordinária, é uma questão de ilegalidade, diante da hierarquia legislativa**, e não de inconstitucionalidade, pela ausência de confronto direto com a Constituição. Não cabe declaração de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade, no conflito de norma municipal ordinária com a Lei Orgânica do Município que, de superioridade hierárquica, no processo de elaboração legislativa, sobre aquela prevalece.

Portanto, realizando um controle de legalidade e não constitucionalidade, concluímos, neste ponto, que o Projeto de Lei Ordinário nº 014/2017 **é ILEGAL por vício formal**, pois está querendo disciplina/alterar situação já prevista na Lei Orgânica.

Nesse sentido é o seguinte entendimento:

REGIME JURÍDICO. TRANSPOSIÇÃO POR LEI ORDINÁRIA QUE ALTERA LEI ORGÂNICA. A Lei Orgânica do Município é a maior norma no âmbito municipal e deve respeitar o disposto nas Constituições Federal e Estadual (art. 29 da Carta Magna). Nesse passo, a alteração à Lei Orgânica Municipal deve ser feita por emenda

83

(procedimento legislativo especial) e não por lei ordinária, em respeito à hierarquia das normas, tanto assim que uma lei ordinária não pode dispor contra a Lei Orgânica Municipal, nem com esta conflitar. Se o regime jurídico único do Município foi estabelecido em lei ordinária que colide frontalmente com os termos da Lei Orgânica, inválido se torna por vício formal, circunstância que acarreta a conclusão de que a reclamante era regida pela CLT por todo o pacto laboral. TRT-5 - RECURSO ORDINARIO : RO 1365000920065050581 BA 0136500-09.2006.5.05.0581

2.3 - DA VIOLAÇÃO DO INCISO XIII DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

Assim diz o projeto:

> "Art. 1º. Os subsídios dos Vereadores, Prefeito, Vice Prefeito e Secretários Municipais serão fixados pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, observando o disposto na Constituição Federal do Brasil de 1988, na Lei Orgânica Municipal de Santa Teresa **e não poderá exceder** o percentual de reajuste ou recomposição salarial concedido aos servidores públicos do Município de Santa Teresa, na legislatura em que estiver sendo aprovado."

Na frase "NÃO PODERÁ EXCEDER" está claro que o legislador teresense criou uma situação de DEPENDÊNCIA e SUBORDINAÇÃO (sinônimo de VINCULO) entre o subsídio e o percentual de reajuste ou recomposição salarial concedido aos servidores públicos do Município de Santa Teresa

Destarte, concluímos que muito embora não esteja prevista a palavra VINCULAÇÃO no art. 1º, não restam dúvidas que a matéria quer sim vincular, relacionar, subordinar

e submeter o reajuste ou recomposição salarial dos subsídios ao percentual concedido para os servidores públicos.

Quanto a isso, assim reza a Constituição Federal:

> Art. 37 (...)
>
> **XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;**

Cabe registrar que o Supremo Tribunal Federal assim já se pronunciou sobre a questão:

> "CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 11.894, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2003. - A Lei Maior impôs tratamento jurídico diferenciado entre a classe dos servidores públicos em geral e o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. Estes agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional de cada poder orgânico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são remunerados exclusivamente por subsídios, cuja fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica, observada, em cada caso, a respectiva iniciativa (incisos X e XI do art. 37 da CF/88). - **O dispositivo legal impugnado, ao vincular a alteração dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado às propostas de refixação dos vencimentos dos servidores públicos em geral ofendeu o inciso XIII do art. 37 e o inciso VIII do**

art. 49 da Constituição Federal de 1988. Sobremais, desconsiderou que todos os dispositivos constitucionais versantes do tema do reajuste estipendiário dos agentes públicos são manifestação do magno princípio da Separação de Poderes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente"(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.491/RS; Rel. Min. Carlos Britto; órgão julgador: Tribunal Pleno; data de julgamento: 27.9.2006; publicação: DJ de 23.3.2007, p. 71).

Nesse sentido pensa o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VINCULAÇÃO DO REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS AOS REAJUSTES DO FUNCIONALISMO MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE - REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.
- **É inconstitucional a vinculação do reajuste dos subsídios dos agentes políticos municipais aos reajustes do funcionalismo público**.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.11.034556-8/000 - COMARCA DE CAPELINHA - REQUERENTE (S): PG JUSTIÇA - REQUERIDO (A)(S): MUNICÍPIO DE ÁGUA BOA, CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMAS MUNICIPAIS. **AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS ELETIVOS** DE PINTÓPOLIS/MG. **REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS VINCULADO AO REAJUSTE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

MUNICIPAIS. **VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE**. PRECEDENTES DO TJMG. Incidem em inconstitucionalidade as normas do artigo 3º da Lei nº 252, de 26 de setembro de 2008, e do artigo 3º da Lei nº 255, de 13 de outubro de 2008, ambas do Município de Pintópolis, que fixam, respectivamente, os subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito, e dos Vereadores para a legislatura 2009/2012, estabelecendo uma espécie de vinculação do reajuste de tais subsídios ao reajuste concedido ao funcionalismo público municipal, sem distinção de datas e índices.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.11.045645-6/000 - COMARCA DE SÃO FRANCISCO - REQUERENTE (S): PG JUSTIÇA - REQUERIDO (A)(S): PREFEITO MUN PINTOPOLIS, PRESID CÂMARA MUN PINTOPOLIS - RELATOR: EXMO. SR. DES. ARMANDO FREIRE

Como podemos notar, ainda a respeito dos subsídios, a Constituição da República proíbe a equiparação ou a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal de serviço público, impedindo assim, a vinculação a índices de reajuste e a utilização de um cargo como paradigma.

O art. 1º do projeto de lei supramencionado afronta material e formal à Constituição. Isso porque, o art. 1º, ao determinar a aplicação aos subsídios dos Secretários Municipais, Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores dos mesmos índices de reajuste aplicáveis aos servidores públicos municipais e não apenas dos índices relativos à revisão geral anual, afronta o disposto nos artigos 29, inciso V, e 37, X, XIII, da Constituição Federal. Desta forma, o Projeto de Lei nº 014/2017 padece de **INCONSTITUCIONALIDADE**, uma vez que não pode o reajuste do subsídio ser atrelado ao dos servidores públicos que ocupam cargos de natureza não eletiva

2.4 - DA AFRONTA AO ART. 26, II, ALÍNEA "b" DA CONSTITUIÇÃO DO ES.

Seguindo com nosso raciocínio, parece que o Projeto de Lei em análise está criando **um subteto** quanto aos subsídios. E isso, a nosso ver, no que diz respeito aos vereadores, é inadmissível e totalmente contrário ao que determina a **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Vejamos:

> Art. 26. O subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais e dos Vereadores serão fixados, observado o seguinte:
>
> II - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:
>
> b) em municípios de 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, o **subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 30% (trinta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais**;

Diante disso, constatamos que a Constituição do ES já cria um teto para o subsídio dos vereadores. Não cabe a Lei Municipal criar outro teto. A Constituição do ES também não impõe qualquer outro requisito, apenas diz o subsídio máximo. Por conta disso, entendemos que o projeto em apreço também está eivado de **VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE,** por criar um subteto através de percentuais concedidos aos servidores públicos.

2.5 - RECOMPOSIÇÃO *versus* REAJUSTE

Assim dispõe o art. 1º do Projeto de Lei nº 014/2017:

> "Art. 1º. Os subsídios dos Vereadores, Prefeito, Vice Prefeito e Secretários Municipais serão fixados pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subsequente, observando o disposto na Constituição Federal do Brasil de 1988, na Lei Orgânica Municipal de Santa Teresa e não poderá exceder o percentual de **reajuste** ou **recomposição** salarial concedido aos servidores públicos do Município de Santa Teresa, na legislatura em que estiver sendo aprovado." (grifamos e negritamos)

Constamos que o dispositivo em epígrafe abrange o REAJUSTE e a RECOMPOSIÇÃO. E isso é inadmissível.

A **RECOMPOSIÇÃO SALARIAL** está prevista no art. 37, X da Constituição Federal. Eis o dispositivo:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> X - a **remuneração dos servidores públicos e o subsídio** de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual**, sempre na mesma data **e sem distinção de índices**;

A natureza jurídica e a finalidade do instituto já foram discutidas por este Tribunal de Contas de MG na Consulta n. 734.297, apreciada na Sessão Plenária de

18/07/2007, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, que, diferenciando revisão de reajuste, assim pontuou em seu parecer:

> **Revisão significa recomposição** de perdas de vencimentos num determinado período, não se confundindo com aumento real. A revisão tem por escopo atualizar o poder aquisitivo da moeda. Enquanto a revisão é obrigatória e decorre de preceito constitucional, o reajuste, de natureza eventual, visa a corrigir situações de injustiças, valorização profissional, etc., sujeitando-se à conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Todavia, a revisão geral **anual** da remuneração dos **servidores (recompopsição)** públicos de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição Federal não é automática, pois depende de três requisitos: lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Já a **FIXAÇÃO OU REAJUSTE REMUNERATÓRIO**, diferentemente da revisão geral (recomposição), direcionam-se a reengenharias ou revalorizações de carreiras específicas, mediante reestruturações de tabela, e que por isso, de regra, não são dirigidos a todos os servidores públicos.

Diante disso, concluímos que não poderia o projeto atrelar o subsídio ao percentual concedido por meio de RECOMPOSIÇÃO salarial, pois esta deve ser feita por lei de iniciativa do Poder Executivo, através da REVISÃO GERAL ANUAL.

Por conta disso, entendemos ser o projeto **INCONSTITUCIONAL** por afrontar a Separação dos Poderes, causando vício formal e material.

N.º do Processo	
8330/17	
Rúbrica	Folha n.º
	19

3 - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opinamos pelo VETO TOTAL ao Autógrafo de Lei nº 012/2017 e Projeto de Lei nº 014/2017, por serem os mesmos ilegais e inconstitucionais, com base nos fundamentos acima exposto que se resumem em vicio material e formal.

Este é o parecer opinativo que submetemos à aprovação ou não do Senhor Prefeito Municipal.

Santa Teresa, 27 de junho de 2017.

ERIKA HELENA SCHINEIDER BIASUTTI
Procuradora Jurídica Municipal
OAB/ES nº 11.312