



## PARECER JURÍDICO

Resposta ao Ofício nº 007/2020 – CLJRF - CMM.

**Objeto:** Projeto de Lei nº052/2020.

Trata-se do projeto de lei nº 052/2020, que “Dispõe sobre o pagamento do adicional de insalubridade no percentual de 40% (quarenta por cento) a todos os servidores cujas instituições em que trabalham estejam vinculadas ao combate à pandemia e o atendimento de pacientes infectados pelo Coronavírus (COVID-19).”

Pela proposta, do Nobre Vereador Robson Nogueira, devem receber o pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo, o equivalente a 40% do salário mínimo, os servidores ou empregados públicos lotados nas UBS – Unidade básica de saúde, atendimentos de urgência e emergência, guardas municipais e os profissionais da vigilância epidemiológica, auxiliares de serviços de limpeza hospitalar, garis com trabalho específico de varrição de ruas, coletores de lixos domésticos e demais serviços enquadrados como essenciais.

Embora o projeto de lei tratar sobre matéria de grande importância no período em comento, pois nós enfrentamos uma pandemia sem precedentes históricos, de uma doença ainda sem expectativa de cura e com taxa de letalidade sensivelmente alta para aqueles que integram o grupo de risco.

O que, por óbvio, aumenta a exposição dos profissionais da saúde e ainda daqueles que prestam serviço essencial, o referido projeto de lei é manifestamente inconstitucional sob a alegação de:

- (a) violação da regra da separação de poderes;
- (b) falta de indicação de recursos para enfrentar as novas despesas;

É a síntese.

Inicialmente, cabe lembrar que o art. 2º da Constituição da República prescreve a independência e a harmonia entre os Poderes. Nesse particular, a Lei Orgânica do Município de Manacapuru estabelece que:

Art. 3º São Poderes Ido Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo, com as atribuições previstas nesta Lei Orgânica.

Para garantir que, na prática, haja essa harmonia, o próprio texto constitucional outorga e delimita as competências dos Poderes constituídos da República Federativa do Brasil — Executivo, Legislativo e Judiciário —, no âmbito da União, o qual é vinculativo, como não poderia ser diferente, para os demais entes federados.

Como lei básica e fundamental do Estado brasileiro, a Constituição define, também, o processo legislativo federal, com indicação expressa de quem detém competência para iniciá-lo, e a inobservância das formalidades e dos



ESTADO DO AMAZONAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU  
PROCURADORIA MUNICIPAL  
Travessa Maria Walcacer Nogueira, 567 – Terra Preta  
CEP: 69.401-350 - Manacapuru-Amazonas.



competência para iniciá-lo, e a inobservância das formalidades e dos procedimentos constitucionalmente prescritos torna o ato normativo irremediavelmente írrito.

E, de acordo com a lógica de organização engendrada pela Constituição da República, as normas e regras inerentes ao processo legislativo federal aplicam-se ao processo legislativo estadual e municipal, de forma que as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais devem manter sua estrutura em conformidade com a federal, como, a propósito, estatuem os arts. 25 e 29 da Constituição da República.

O princípio da simetria concêntrica é orientador do alcance das normas das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais, que devem reproduzir os princípios fundamentais da Constituição da República.

A Lei Orgânica de Manacapuru, assim prescreve, in verbis:

Art. 47. Compete exclusivamente ao Prefeito, a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre:

I - **criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias, fixação ou aumento de suas remunerações;**

II - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

III - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços público e pessoal de administração;

IV - criação, estrutura e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração direta e indireta.

§1º Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvados, neste caso, os projetos de leis orçamentárias;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara.

§2º Nenhuma lei que crie ou aumente despesa pública será sancionada sem que dela conste a indicação dos recursos disponíveis, bem como que observe o disposto na legislação vigente, para atender aos novos encargos.

§3º O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

**Grifamos.**

Como vimos, a lei orgânica municipal prevê como sendo de iniciativa privativa do prefeito, entre outras, as leis que tratam de criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta e autarquia, fixação ou aumento da remuneração dos servidores públicos municipais.

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, conforme é entendimento jurisprudencial nesse sentido:

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE — INTERVENÇÃO DE TERCEIRO NÃO ADMITIDA — LEIS MUNICIPAIS — CRIAÇÃO DE DESPESA — VÍCIO DE INICIATIVA — INCONSTITUCIONALIDADE.

— O processo de controle normativo e abstrato de lei municipal ou estadual, instaurado perante o Tribunal de Justiça, a exemplo do que ocorre nas ações diretas de constitucionalidade de competência do



ESTADO DO AMAZONAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU  
PROCURADORIA MUNICIPAL  
Travessa Maria Walcacer Nogueira, 567 – Terra Preta  
CEP: 69.401-350 - Manacapuru-Amazonas.



Supremo Tribunal Federal, não admite intervenção de terceiros. A exceção feita à participação de certas entidades como colaboradoras informais da Corte ('amicus curiae') não abrange, todavia, a possibilidade de servidor, interessado na demanda, intervir no feito como terceiro interessado. — A edição de lei que acarrete indevido aumento da despesa pública pode ocorrer apenas por iniciativa do Prefeito Municipal. — É inconstitucional lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores que importe aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária. — Havendo intervenção na autonomia administrativa e financeira do Poder Executivo segue-se ser inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfira na autonomia administrativa e que crie despesas para o Município sem a indicação expressa de dotação orçamentária própria. A iniciativa para deflagrar processo legislativo que importe aumento de despesa pública, é princípio constitucional básico, que deve ser aplicado nas três esferas políticas da Federação. — Para a concessão de qualquer vantagem pecuniária pela Administração Pública, majoração ou reajuste de vencimentos, é necessária a edição de lei específica (art. 37, X, CF), mediante observância do artigo 169, § 1º, que exige prévia dotação orçamentária, suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, além de projeto de iniciativa do chefe do executivo. (TJMG. ADI n. 1.0000.10.020020-3/000. Relator(a): Des.(a) Wander Marotta. Julg.: 11/04/2012. Pub.: 20/04/2012)

LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES DO STF SOBRE A MATÉRIA. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECISÃO PLENÁRIA. DESNECESSIDADE. PREVISÃO DO ART. 949, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. O pleno STF já se pronunciou inúmeras vezes sobre a impossibilidade de lei orgânica prever direitos para servidores, posto que a iniciativa para tais normas seria privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, inc. II, c da Constituição da República). Despicienda a submissão da questão ao órgão competente para analisar a matéria, conforme exceção legal prevista no parágrafo único do art. 949 do novo CPC. Declaração de inconstitucionalidade do art. 128 da Lei Orgânica do Município de Tianguá, uma vez que a jurisprudência do E. STF é pacífica e em sentido favorável à pretensão do recorrente. Recurso ordinário conhecido e provido para julgar improcedente a demanda. (TRT-7 - RO: 00021387120165070029, Relator: MARIA ROSELI MENDES ALENCAR, Data de Julgamento: 25/10/2017, Data de Publicação: 25/10/2017)

Assim, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, a câmara municipal jamais poderá ter a iniciativa de projeto de lei de competência exclusiva do Poder Executivo e, da mesma forma, jamais poderá propor emendas aos referidos projetos que acarretem aumento de despesas, sob pena de apossamento dos poderes estritos do prefeito municipal, que, por deter o controle orçamentário e financeiro do município, deve decidir sobre a conveniência e oportunidade do incremento do gasto público.



ESTADO DO AMAZONAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU  
PROCURADORIA MUNICIPAL  
Travessa Maria Walcacer Nogueira, 567 – Terra Preta  
CEP: 69.401-350 - Manacapuru-Amazonas.



Nesse diapasão, mister se faz trazer à luz, também, por ser aplicável à espécie, o disposto no art. 142 da Lei Orgânica de Manacapuru, que estabelece regras para o aumento de despesa com pessoal:

**Art.142** As despesas com pessoal ativo e inativo do Município não poderão exceder os limites estabelecidos em Lei Federal.

**§1º.** A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estruturas de carreiras, bem como a admissão de pessoal a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta, indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

**I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas de pessoal e aos secretários dela decorrentes;**

**II - se houver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e sociedade de economia mista que não dependem de receita orçamentária do Município para fazer face às despesas de pessoal.**

**§2º.** Os Poderes Legislativo e Executivo, os órgãos da administração direta e as empresas controladas pelo Município publicarão, a cada bimestre, o valor global da despesa com pessoal ativo, bem como o número de funcionários.

Como se vê, 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.

Assim, os projetos de lei que criam ou ampliam a despesa com pessoal deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, 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, entendo que 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. 142 da Lei Orgânica de Manacapuru e no § 4º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por tudo isso, entendo que a alteração do percentual do adicional de insalubridade, por meio de projeto de lei da câmara municipal, gera aumento de despesa de pessoal para o município, e, nos termos consignados nos textos constitucionais, 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 municipais.

Ademais, a propositura de lei pela câmara municipal que gera despesa para o município, sem a respectiva fonte de custeio, é absolutamente constitucional.

Conclusão: Diante das razões expendidas, concluimos que:



ESTADO DO AMAZONAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU  
PROCURADORIA MUNICIPAL  
Travessa Maria Walcacer Nogueira, 567 – Terra Preta  
CEP: 69.401-350 - Manacapuru-Amazonas.

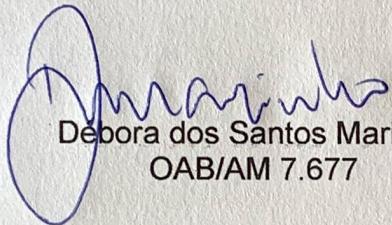


a) a câmara municipal não poderá iniciar o processo legislativo para a majoração do percentual do adicional de insalubridade, já previsto no Estatuto dos Servidores, pois a iniciativa de lei que verse sobre essa matéria é da competência privativa do prefeito municipal, consoante prescreve o art. 47, I, da Lei Orgânica de Manacapuru;

b) 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.

É o parecer.

Manacapuru, 17 de junho de 2020.



Débora dos Santos Marinho  
OAB/AM 7.677