ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
GABINETE DO PREFEITO

Projeto de Lei nº L-055/2021.
Autores: Vereadores Professor Michel, Alan Mansur, Luciano Diniz e Reginaldo do Hospital.
Assunto: Autoriza o Poder Executivo municipal a adequar os vencimentos básicos dos servidores denominados Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE).

RAZÕES DE VETO PARCIAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-055/2021, que dispõe sobre autorização para o Poder Executivo municipal adequar os vencimentos básicos dos servidores denominados Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE).

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa dos Vereadores Michel Arthur Faria Vicente, Alan Mansur Pereira, Luciano Antônio Diniz Caldas e Reginaldo Oliveira de Souza, visa adequar os vencimentos básicos dos servidores públicos denominados Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate às Endemias (ACE) nos moldes previstos no § 1º do artigo 9º da Lei n.º 11.350/2006 e em conformidade com a Lei Complementar nº 173/2020.

A norma em estudo tem como objetivo claro permitir a recomposição salarial dos servidores públicos investidos nos cargos de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias.

Contudo, em que pese a nobre intenção dos legisladores tal proposta normativa está eivada de vícios insanáveis de iniciativa como veremos a seguir.

Como se verifica da leitura do parágrafo único do art. 1º, do Art. 2º e do Art. 3º do Projeto de Lei n.º 055/2021, há imposições criadas para o Poder Público Municipal, eis que o mesmo dispõe a retroatividade dos efeitos da medida a ser implementada assim como sobre as dotações orçamentárias para tal:

> **"Art. 1º** Fica o Poder Executivo autorizado a adequar os vencimentos básicos dos servidores públicos denominados Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agente de Combate às Endemias (ACE) nos moldes previstos no §1º do artigo 9º da Lei 11.350 de 05 de outubro de 2006 e em conformidade com a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.
>
> **Parágrafo único.** A adequação será retroativa à data de 1º de janeiro 2019.
>
> **Art. 2º** Os valores retroativos e os reflexos referentes ao não cumprimento dos valores mínimos de vencimentos das categorias

> em questão serão objeto de regulamentação por parte do Poder Executivo, que publicará os prazos e valores a serem pagos aos agentes, bem como os valores a serem repassados ao Instituto de Previdência dos Servidores de Macaé – MACAEPREV, e Imposto de Renda, se for o caso.
>
> **Parágrafo único.** Os reflexos compreendidos no artigo acima são as diferenças de férias, décimos terceiros salários, adicionais e triênios.
>
> **Art. 3º** As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão por conta das dotações orçamentária próprias, suplementadas se necessário."

Note-se que a proposta, no parágrafo único do Art. 1º, no Art. 2º e seu parágrafo único e no Art. 3º, viola o disposto no art. 11, inciso XI, da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelece que a competência para organizar o quadro de pessoal da Administração Direta e Indireta do Município é do Prefeito.

Além a proposta violar o disposto no Art. 131 da Lei Orgânica do Município de Macaé que estabelece que a despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, assim como determina que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e se houver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que não se vislumbra no caso em análise.

Além disso, impõe ao Poder Público obrigação que viola o disposto no art. 73, incisos I e VI, da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelece:

> Art. 73. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos do Executivo Municipal, da Administração direta, indireta, autarquia, empresas públicas, **bem como os aumentos de suas respectivas remunerações**, excetuando-se a fixação e o aumento dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, que são atos de iniciativa exclusiva da Câmara Municipal, conforme dispõem o inciso V do art. 29 e os incisos X e XI do art. 37 da Constituição Federal
> (...)
> VI – matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário.
> *(grifos nossos)*

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de se respeitar essa competência privativa sobre a matéria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos**. 3. Ação Direta julgada procedente.
(STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de**

inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública** (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **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. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes**. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
(STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
(grifos nossos)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR

A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. **A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria** (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). 2. O desmembramento do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) para criação de um Quadro novo e isolado, composto apenas por Oficiais Veterinários (QOV), **além de desbordar do conteúdo do projeto original, viola a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores estaduais**, no que se inclui, a composição de Quadros de Oficiais da Polícia Militar estadual. 3. O art. 8º da Lei impugnada, ao alterar o § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, assegurou o direito à promoção por antiguidade de Policiais e Bombeiros Militares da ativa em determinadas situações funcionais, não se limitando, assim, a tratar de assuntos relacionados à fixação de efetivo, e ingressando em tema relacionado ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial. 4. O art. 10 da lei impugnada, no que revogou expressamente o art. 64 da Lei Delegada 44/2011, suprimiu dispositivo que regia questões relacionadas às funções e atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da justiça Militar, matéria estranha ao Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. 5. Na espécie, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder. Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual apenas podem disciplinar a situação funcional de seus servidores, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar Estadual, vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da CF), o que foi violado pelo art. 7º, caput e § 1º, da Lei Estadual 7.372/2012, que tratou das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo. 6. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das alíneas "f" do inciso I do art. 1º e "f" do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas "b" do inciso I do art. 1º e "b" do inciso I do art. 2º; da expressão "a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de

efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo", constante do art. 7º, caput; da locução "com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo", presente no art. 7º, § 1º; do art. 8º; e da frase "e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011", do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.
(STF, Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Processo ADI 4827 / AL – ALAGOAS, j. 27/09/2019, p. 15/10/2019)
(grifos nossos)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME JURÍDICO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.
1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/SP, por violação aos arts. 24 (§ 2º, 4) e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. 2. A disposição sobre regime jurídico dos servidores municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios. 3. **É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando ampliar vantagens dos servidores que impliquem aumento de despesas**. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.
(STF, Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, Processo RE 370563 AgR, j. 31/05/2011, p. 27/06/2011)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA.
IMPOSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL. As matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
(STF, Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Processo ADI 1304, J. 11/03/2004, P. 16/04/2004)
(grifos nossos)

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
GABINETE DO PREFEITO

Assim, conclui-se pela impossibilidade de sanção integral do Projeto de Lei n.º L-055/2021, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta.

Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões de conveniência administrativa VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº L-055/2021, para excluir o parágrafo único do Art. 1º, o Art. 2º e seu parágrafo único e o Art. 3º, em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 08 de setembro de 2021.

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO