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

Projeto de Lei nº L-070/2021.
Autor: Vereador Professor Michel.
Assunto: Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Apoio aos Profissionais do Magistério da rede escolar municipal, e dá outras providências.

RAZÕES DE VETO INTEGRAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-070/2021, que dispõe sobre autorização para o Poder Executivo municipal instituir o Programa de Apoio aos Profissionais do Magistério da rede escolar municipal, e dá outras providências.

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 do Vereador Michel Arthur Faria Vicente, visa compensar os educadores e garantir o desenvolvimento de atividades de ensino remoto, durante a suspensão das aulas e atividades presenciais na rede pública do Município, iniciada pelo Decreto n.º 030/2020, de 17 de março de 2020, e mantida até a presente data, em razão da pandemia da COVID-19.

O Programa de Apoio ao Educador compreende a concessão de auxílio financeiro aos Professores, Secretários Escolares, Diretores e Diretores Adjuntos de Unidade Escolar, Coordenadores Pedagógicos e demais servidores da carreira do magistério lotados nas unidades escolares da rede municipal de ensino no valor de até R$ 2.000,00 (dois mil reais), a ser pago uma única vez.

Em que pese a nobre intenção do legislador tal proposta normativa está eivada de vícios insanáveis de iniciativa como veremos a seguir.

Como se verifica da leitura do Projeto de Lei n.º 070/2021 há imposições criadas para o Poder Público Municipal em seus artigos 2º, 3º, 4º e 5º que violam os limites da divisão dos poderes:

> **"Art. 2º** O Programa de Apoio ao Educador compreende a concessão de auxílio financeiro aos Professores, Secretários Escolares, Diretores e Diretores Adjuntos de Unidade Escolar, Coordenadores Pedagógicos e demais servidores da carreira do magistério lotados nas unidades escolares da rede municipal de ensino.
>
> **§ 1º** O auxílio financeiro de que trata este artigo destina-se a compensar a despesa extraordinária não prevista e suportada pelos educadores para a implantação do sistema de aulas remotas e trabalho em home office, com energia elétrica, provedores de internet, cadeiras e móveis ergonômicos, computadores e periféricos, aparelhos de telefone celular e o respectivo pacote de dados, impressoras e seus insumos, dentre outros.

> **§ 2º** O valor do auxílio financeiro será de até R$ 2.000,00 (dois mil reais), a ser pago uma única vez na forma e segundo os critérios definidos no regulamento desta Lei.
>
> **§ 3º** O auxílio financeiro de que trata esta Lei não constituirá espécie remuneratória, não se incorporará, em nenhuma hipótese, aos vencimentos dos beneficiários, não será considerado para cálculo de quaisquer vantagens pecuniárias e somente será devido aos servidores que participarem do Programa.
>
> **§ 4º** Farão jus ao auxílio desta lei os profissionais do Artigo 2º desta lei que estavam em pleno exercício de suas atividades e que tenham trabalhado remotamente a partir da publicação do Decreto Municipal 030/2020.
>
> **Art. 3º** Caberá à Secretaria Municipal de Educação coordenar, executar e gerenciar o Programa de Apoio ao Educador, bem como expedir atos para instruir sua execução.
>
> **Art. 4º** As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão pelas dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
>
> **Art. 5º** O Poder Executivo regulamentará, no que couber, o disposto nesta Lei."

Note-se que a proposta 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.

A proposta viola também 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 sólido 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)*

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 35 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DESPESA PÚBLICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. **Esta Corte firmou entendimento de que são inconstitucionais dispositivos de Cartas estaduais, inclusive Emendas, que fixem** vencimentos ou vantagens, concedam subvenção ou **auxílio**, ou que, de qualquer modo, aumentem a despesa pública, tendo em vista que é da competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei sobre a matéria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
> (STF, Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Processo ADI 270, J. 31/03/2004, p. 30/04/2004)
> *(grifos nossos)*

Cabe observar que diante da necessidade de se vetar parte substancial da proposta em análise uma eventual sanção parcial criaria uma norma sem a eficácia almejada. Assim, conclui-se pela impossibilidade de sanção do Projeto de Lei n.º L-070/2021, 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 INTEGRALMENTE o Projeto de Lei nº L-070/2021 em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 15 de setembro de 2021.

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO