



NITERÓI
O FUTURO É AGORA

OF.GAB nº 50/2024

Niterói, 15 de janeiro de 2024.

Exmo. Sr.
Vereador Milton Carlos Da Silva Lopes - CAL
Presidente da Câmara Municipal
Niterói - RJ

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, encaminho o **Projeto de Lei nº 263/2023**, que
**“DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
DE NITERÓI A REPASSAR AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE
(ACS), AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE), GUARDAS DE
ENDEMIAS E AOS AGENTES DE CONTROLE DE ZONÓSES, INCENTIVO
FINANCEIRO ADICIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

Ao restituir a via do Autógrafo, comunico a Vossa Excelência que **VETEI
INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei, pelas razões em anexo.

Atenciosamente,


AXEL GRAEL
Prefeito

Estado de Minas Gerais
Câmara Municipal de Niterói
18 01 24

RAZÕES DE VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI 263/2023

Vejo-me instado a vetar integralmente o Projeto de Lei nº 263/2023 aprovado por essa Egrégia Casa Legislativa, que **“DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE NITERÓI A REPASSAR AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS), AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE), GUARDAS DE ENDEMIAS E AOS AGENTES DE CONTROLE DE ZOOSES, INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

Inicialmente, segundo conhecida lição, a iniciativa é o ato propulsor do processo legislativo, que se desenvolve através de procedimento devidamente escrito e articulado. No direito constitucional brasileiro são dois os tipos de iniciativa: 1) comum (ou concorrente) 2) e o reservado (ou privada/exclusiva).

O primeiro tipo é de caráter geral. Ele pode partir do Chefe do Executivo, dos Parlamentares, das Comissões das Casas Legislativas e do povo, conforme dispõe o art. 61, caput e 2º da CRFB. O segundo, por sua vez, é aquele conferido pela Constituição Federal exclusivamente a certos órgãos, tais como o Chefe do Poder Executivo. (art. a Câmara dos Deputados (art. 51, V), o Senado Federal (art. 52, XIII), o Poder Judiciário (art. 96, 1) e o Procurador-Geral da República (art. 127, 52º e 128, 55).

A doutrina e jurisprudência convergem no entendimento de que os entes federativos devem observar compulsoriamente as normas que dizem respeito à iniciativa privativa, com os limites de emenda parlamentar, por força do princípio da simetria constitucional.

Nesta esteira, as normas da Constituição da República, em matéria de processo legislativo, devem ser reproduzidas integralmente nas Constituições dos Estado-membros e nas Leis Orgânicas do Municípios.

De fato, foram devidamente observadas na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como na Lei Orgânica do Município de Niterói. Vejamos:



NITERÓI
O FUTURO É AGORA

1) art. 112, §1º, II, "d" da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

“Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;”

2) Art. 49 da Lei Orgânica do Município de Niterói, que disciplina sobre o plexo de matérias sob a reserva da iniciativa privativa do Prefeito:

“Art. 49. São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as Leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos na Administração Direta ou Autárquica ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

III- criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou equivalentes e órgãos na Administração Pública.”

No caso em exame, o que se observa é que o Projeto de Lei proposto pelos parlamentares tem como objetivo a autorização de pagamento de um incentivo financeiro adicional estabelecido por leis federais e estaduais a membros de determinadas categorias, como forma de estimular os profissionais que trabalhem em programas estratégicos da política Nacional de Atenção Básica no combate às endemias.

Em que pese louvável iniciativa, a matéria diz respeito ao regime de servidores - aumento de remuneração - invadindo claramente matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na forma do artigo 49, inciso I e II da Lei Orgânica.

Diga-se, ainda, que o entendimento de atrair ao Chefe do Poder Executivo matéria relacionada aos seus servidores e ao aumento de despesa, decorre do ato de gestão da coisa pública, sujeita assim ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade da Administração do Ente Federativo, bem como a verificação do impacto orçamentário.

Assim, configura-se inconstitucional por vício de iniciativa qualquer Projeto de Lei que veicule matéria que pretenda criar obrigação para o Poder Executivo, por não analisar aspectos internos de gestão.

Reconhecendo o vício de iniciativa parlamentar quando invade regime jurídico de servidor temas 917 e 686 do STF:

Tema 917 - Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'c', da Constituição Federal)." ARE 878911BG /RJ.

Tema 686 - " Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, 1, da CF)." RE 745811 RG /PA.

Os Tribunais de Justiça, por diversas vezes, na esteira no STF, reconhecem a inconstitucionalidade da Lei por vício formal, quando tratam de matéria relacionada a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

Julgados recentes declararam inconstitucionais leis municipais de origem do legislativo que versavam sobre a mesma hipótese em análise, tais como:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 3.462, de 4 de setembro de 2020, do Município de Pilar do Sul, que autoriza o Poder Executivo Municipal a repassar aos funcionários com as funções e/ou cargos de agentes comunitários da saúde, agentes de combate a endemias e agente de controle de vetores e zoonoses os incentivos financeiros adicionais oriundos de repasses federais e estaduais destinados a esse fim. VICIO DE INICIATIVA, Legislação que, ao regular o regime jurídico dos servidores públicos municipais, dispõe sobre matéria efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual. Ressalva apenas quanto à irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé até a data da concessão da liminar. Ação julgada procedente, com observação. (TJ-SP - ADI: 20012535720218260000

SP 2001253-57.2021.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 25/08/2021. Órgão Especial, Data de Publicação: 31/08/2021)

Os exemplos são variados, e podem ser confirmados nos julgados: i) TJ-SP - ADI: 20836330620228260000 SP 2083633-06.2022.8.26.0000, Relator: Damião Cogan, Data de Julgamento: 08/02/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/02/2023; ii) (TJ-SP - ADI: 22102999620158260000 SP 2210299-96.20158.26.0000, Relator: Francisco Casconi. Data de Julgamento: 17/02/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/02/2016; iii) TJ-MT - RI: 10731911220228110001, Relator: VALMIR ALAERCIO DOS SANTOS, Data de Julgamento: 18/07/2023, Turma Recursal Unica, Data de Publicação: 19/07/2023.

Assim, entendo que a proposta legislativa apresenta evidente mácula de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, o que me obriga a veta-la.

Pelas razões expostas, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei **263/2023**.



Republicado por erro material em 18/01/2024

OF.GAB nº 50/2024

Niterói, 15 de janeiro de 2024.

Exmo. Sr.

Vereador Milton Carlos Da Silva Lopes - CAL

Presidente da Câmara Municipal

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, encaminho o Projeto de Lei nº 263/2023, que “DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE NITERÓI A REPASSAR AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS), AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE), GUARDAS DE ENDEMIAS E AOS AGENTES DE CONTROLE DE ZOOSES, INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Ao restituir a via do Autógrafo, comunico a Vossa Excelência que **VETEI INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei, pelas razões em anexo.

Atenciosamente,

AXEL SCHMIDT Assinado de forma digital
GRAEL:773647 por AXEL SCHMIDT
91787 GRAEL:77364791787
Dados: 2024.01.26
14:43:06 -03'00'
AXEL GRAEL
Prefeito



RAZÕES DE VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI 263/2023

Vejo-me instado a vetar integralmente o Projeto de Lei nº 263/2023 aprovado por essa Egrégia Casa Legislativa, que **“DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE NITERÓI A REPASSAR AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS), AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE), GUARDAS DE ENDEMIAS E AOS AGENTES DE CONTROLE DE ZOOSES, INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

Inicialmente, segundo conhecida lição, a iniciativa é o ato propulsor do processo legislativo, que se desenvolve através de procedimento devidamente escrito e articulado. No direito constitucional brasileiro são dois os tipos de iniciativa: 1) comum (ou concorrente) 2) e o reservado (ou privada/exclusiva).

O primeiro tipo é de caráter geral. Ele pode partir do Chefe do Executivo, dos Parlamentares, das Comissões das Casas Legislativas e do povo, conforme dispõe o art. 61, caput e 2º da CRFB. O segundo, por sua vez, é aquele conferido pela Constituição Federal exclusivamente a certos órgãos, tais como o Chefe do Poder Executivo. (art. a Câmara dos Deputados (art. 51, V), o Senado Federal (art. 52, XIII), o Poder Judiciário (art. 96, 1) e o Procurador-Geral da República (art. 127, 52º e 128, 55). A doutrina e jurisprudência convergem no entendimento de que os entes federativos devem observar compulsoriamente as normas que dizem respeito à iniciativa privativa, com os limites de emenda parlamentar, por força do princípio da simetria constitucional. Nesta esteira, as normas da Constituição da República, em matéria de processo legislativo, devem ser reproduzidas integralmente nas Constituições dos Estados-membros e nas Leis Orgânicas dos Municípios.

De fato, foram devidamente observadas na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como na Lei Orgânica do Município de Niterói. Vejamos:

1) art. 112, §1º, II, "d" da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

“Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. §1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;”

2) Art. 49 da Lei Orgânica do Município de Niterói, que disciplina sobre o plexo de matérias sob a reserva da iniciativa privativa do Prefeito:

“Art. 49. São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as Leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos na Administração Direta ou Autárquica ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.



III- criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou equivalentes e órgãos na Administração Pública.”

No caso em exame, o que se observa é que o Projeto de Lei proposto pelos parlamentares tem como objetivo a autorização de pagamento de um incentivo financeiro adicional estabelecido por leis federais e estaduais a membros de determinadas categorias, como forma de estimular os profissionais que trabalhem em programas estratégicos da política Nacional de Atenção Básica no combate às endemias.

Em que pese louvável iniciativa, a matéria diz respeito ao regime de servidores - aumento de remuneração - invadindo claramente matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na forma do artigo 49, inciso I e II da Lei Orgânica.

Diga-se, ainda, que o entendimento de atrair ao Chefe do Poder Executivo matéria relacionada aos seus servidores e ao aumento de despesa, decorre do ato de gestão da coisa pública, sujeita assim ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade da Administração do Ente Federativo, bem como a verificação do impacto orçamentário.

Assim, configura-se inconstitucional por vício de iniciativa qualquer Projeto de Lei que veicule matéria que pretenda criar obrigação para o Poder Executivo, por não analisar aspectos internos de gestão.

Reconhecendo o vício de iniciativa parlamentar quando invade regime jurídico de servidor temas 917 e 686 do STF:

Tema 917 - Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'c', da Constituição Federal)." ARE 878911BG /RJ.

Tema 686 - " Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, 1, da CF)." RE 745811 RG /PA.

Os Tribunais de Justiça, por diversas vezes, na esteira no STF, reconhecem a inconstitucionalidade da Lei por vício formal, quando tratam de matéria relacionada a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

Julgados recentes declararam inconstitucionais leis municipais de origem do legislativo que versavam sobre a mesma hipótese em análise, tais como:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 3.462, de 4 de setembro de 2020, do Município de Pilar do Sul, que autoriza o Poder Executivo Municipal a repassar aos funcionários com as funções e/ou cargos de agentes comunitários da saúde, agentes de combate a endemias e agente de controle de vetores e zoonoses os incentivos financeiros adicionais oriundos de repasses federais e estaduais destinados a esse fim. **VÍCIO DE INICIATIVA,** Legislação que, ao regular o regime jurídico dos servidores públicos municipais, dispôs sobre matéria efetivamente de competência



privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação aos artigos 5º, 24, § 2º. 2, da Constituição Estadual. Ressalva apenas quanto à irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé até a data da concessão da liminar. Ação julgada procedente, com observação. (TJ-SP - ADI: 20012535720218260000 SP 2001253-57.2021.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 25/08/2021. Órgão Especial, Data de Publicação: 31/08/2021)

Os exemplos são variados, e podem ser confirmados nos julgados: i) TJ-SP - ADI: 20836330620228260000 SP 2083633-06.2022.8.26.0000, Relator: Damiano Cogan, Data de Julgamento: 08/02/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/02/2023; ii) (TJ-SP - ADI: 22102999620158260000 SP 2210299-96.20158.26.0000, Relator: Francisco Casconi. Data de Julgamento: 17/02/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/02/2016; iii) TJ-MT - RI: 10731911220228110001, Relator: VALMIR ALAERCIO DOS SANTOS, Data de Julgamento: 18/07/2023, Turma Recursal Unica, Data de Publicação: 19/07/2023.

Assim, entendo que a proposta legislativa apresenta evidente mácula de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, o que me obriga a veta-la.

Pelas razões expostas, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei **263/2023**.