



PARECER JURÍDICO

Ref.: VETO N° 01/2024

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

Trata-se de veto total ao Projeto de Lei n° 137/2023 que “Autoriza o poder Executivo Municipal a repassar aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE) o Incentivo Financeiro Adicional – IFA, e dá outras providências.”

Sob o aspecto formal o veto se enquadra nas hipóteses de competência constitucional do Poder Executivo Municipal para vetar, no todo ou em parte, o projeto considerado inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público, como determina o § 1º, do art. 51, da LOM, vejamos:

Art. 51 da LOM – Após aprovação final do projeto, a Câmara Municipal o enviará ao Prefeito que, concordando, sanciona-lo-á.

§ 1º - Se o Prefeito Municipal considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público, veta-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto. (...)

Insta destacar que o art. 84, inciso V, da Constituição Federal, aplicado por simetria aos demais entes da Federação, assegura ao Chefe do Executivo o poder de veto no processo legislativo. Assim, o poder de veto pode ser conceituado como o poder de desaprovação, total ou parcial, exercido pelo Poder Executivo sobre lei aprovada pelo Poder Legislativo.

Trata-se, na realidade, de instrumento da sistemática de freios e contrapesos, segundo a qual, não obstante os Poderes da República sejam autônomos e harmônicos entre si, também exercem uma ingerência mútua a fim de evitar abusos e desmandos. Isto porque, a separação das atividades inerentes a cada poder não pode ser entendida de forma tautológica.

Nada obstante, o veto pode ser, quanto à sua amplitude, total ou parcial e, quanto à sua motivação (o veto deve ser sempre motivado, sob pena de inexistência ou nulidade) pode ser político (fundado em razões de conveniência e/ou oportunidade) ou jurídico (fundado na inconstitucionalidade do projeto de lei).

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Por derradeiro, há que se registrar, que o veto, embora seja irretratável, não é absoluto. Isso porque o nosso legislador constituinte adotou o sistema do veto relativo, podendo o mesmo vir a ser superado por deliberação da Casa Legislativa (art. 66, § 4º, da Constituição Federal).

Vale ressaltar que o veto do Sr. Prefeito Municipal foi emitido dentro do prazo determinado, conforme dispõe do Regimento Interno desta Casa de Leis, especificamente em seus artigos 107 e 198:

Art. 107 – O Prefeito poderá, dentro de quinze dias úteis, contados a partir do recebimento do projeto de lei, vetá-lo, total ou parcialmente, por ser inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público, devendo, neste caso, comunicar ao Presidente da Câmara, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do veto.

Art. 198 – Para a contagem dos prazos previstos neste Regimento, serão levados em consideração somente os dias úteis, prazos estes que se interromperão nos feriados, sábados e domingos, sendo contados excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento.

Parágrafo único - A superveniência de recesso da Câmara suspenderá o curso do prazo; o que lhe restar recomeçará a correr no dia do reinício de suas atividades.

De acordo com a tramitação do PL nº 137/2023, o projeto de lei foi proposto, lido, discutido e votado no dia 19/12/2023, em Sessão Ordinária, com dispensa dos pareceres. Após aprovação, foi enviado ao Prefeito através do OF/CM/Nº 124/2023 no dia 21/12/2023. O Prefeito emitiu o veto e comunicou à Câmara no dia 09/02/2024. Portanto, dentro do prazo dos 15 dias úteis, considerando o recesso parlamentar do dia 23/12/23 ao dia 01/02/24.

O presente veto fora justificado pela manifestação do Sr. Gedson Alves da Silva, Assessor Executivo da Secretaria Municipal de Saúde que afirma que:

(...) o referido Autógrafo de Lei, se sancionado, tende a ser norma morta, ou seja, tornar-se-á uma lei inócua, sem qualquer alteração no ordenamento jurídico local, malgrado haver, do ponto de vista jurídico, necessária análise de eventual vício de iniciativa, no campo da inconstitucionalidade formal, pelo avanço sobre matéria de competência definida pela Constituição Federal de 1988 quanto à competência privativa do Chefe Poder do Executivo Municipal.

Por esse motivo, o entendimento de que a alteração das portarias e a retirada do termo incentivo adicional dos diplomas infralegais não alteraria a situação, ficando mantida a benesse do incentivo adicional destinado diretamente ao profissional, é um entendimento descontextualizado. E a mudança na interpretação faz todo sentido quando se tem a contextualização da mudança que sofreu o tratamento

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





*legal e constitucional dados a esses profissionais.
(grifos nossos)*

Em sua manifestação, apresenta toda legislação federal que criou o Programa de Agente de Saúde e a que instituiu e regulamentou as atividades dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes Combate a Endemias (ACE), bem como, a forma como se procede o repasse financeiro da União quanto à assistência financeira complementar (AFC), quanto ao incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação dos ACS e ACE. Reforçou ainda que:

Dessa maneira, não há qualquer previsão no ordenamento jurídico brasileiro vigente de um direito dos ACS e ACE ao recebimento de um incentivo adicional por muitos também denominado “14º salário”.

Tal afirmação é comprovada pela análise detida da legislação específica que são as Emendas Constitucionais nº 51/2006 e 63/2010 e a Lei nº 11.350/06, incluídas as alterações trazidas pela Lei nº 12.994/14 e seguintes, que rege as atividades de Agentes, já que em nenhum momento tais normas mencionam o direito a um incentivo adicional destinado diretamente ao ACS ou ACE ou 14º salário. E está-se aqui tratando da legislação mais recente e superior às normativas utilizadas na fundamentação da tese que defende a existência desse direito.

(grifos nossos)

Por fim, encerra sua manifestação afirmando que:

Não assiste razão à exigência de pagamento de uma espécie de gratificação de agente público, seja por falta de base legal, seja por ausência de recursos destinados a essa finalidade, fatos que são, decerto, de conhecimento público.

Anexa-se relatórios detalhados da execução orçamentária dessa Secretaria Municipal de Saúde demonstrando que 100% dos recursos destinados pela União são repassados às categorias atingidas pela iniciativa do preclaro Edil, incluindo-se nela, o pagamento do décimo terceiro salário.

É de se concluir, portanto, que o referido tema é, sem embargos, inócuo de modo que os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE) percebem a totalidade dos recursos destinados pela União Federal para custeio do programa.

(grifos nossos)

Ademais, considerando que esta Procuradoria Legislativa não se manifestou

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



quando da tramitação do referido projeto, fará neste momento.

Quanto à matéria proposta no PL 137/2024, não obstante o honroso interesse do nobre edil, a propositura contém vícios de inconstitucionalidade. Os projetos denominados “autorizativos”, quando oriundos de iniciativa parlamentar são eivados de inconstitucionalidade, pois representam interferência indevida no campo de atribuições privativas do Poder Executivo, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

Com efeito, o Chefe do Poder Executivo não necessita de autorização do Poder Legislativo para exercer atribuições que já lhe são confiadas pelo ordenamento jurídico. Por outras palavras, sob o aspecto estritamente técnico, não há respaldo para projeto de lei autorizativo a partir de iniciativa parlamentar fora das hipóteses em que a autorização legislativa para determinados atos, como, por exemplo, a alienação de imóveis municipais prevista no art. 24, de nossa Lei Orgânica, consista em exigência legal a ser deliberada pela Câmara tão logo o respectivo projeto seja apresentado pelo Prefeito.

A doutrina de Sérgio Resende de Barros é bastante elucidativa acerca do tema, conforme se depreende do segmento abaixo transcrito:

Autorizativa é a “lei” que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

*Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, **se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional.** Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa”¹*

O entendimento doutrinário também é compartilhado pela jurisprudência, consoante se extrai da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, à guisa de ilustração:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA

1 extraído da página <<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>>, acesso em 19/02/2020, grifamos.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – 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. (STF, Pleno, ADI 4.724/AP, Rel. Min. Celso De Mello, j. 01.08.2018).
(grifos nossos)

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do ES, em julgamento da ADIN 0005211-86.2021.8.08.0000, já declarou inconstitucional lei do nosso município, uma vez que a matéria se trata de iniciativa do Poder Executivo Municipal:

CONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES, ÔNUS FINANCEIROS E SANÇÕES A CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO – INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, conforme orientação fixada pelo Excelso Supremo Tribunal Federal.
2. **A incursão legislativa da Câmara Municipal em matéria cuja iniciativa é de competência exclusiva do Poder Executivo fere o preceito constitucional da independência dos Poderes, expressamente previsto na Constituição Estadual (art. 17), por simetria ao art. 2º, da Constituição Federal, caracterizando interferência ilegítima na autonomia do plano de gestão municipal do Poder Executivo.**
3. **A Lei Municipal nº 7.706/2019 (do Município de Cachoeiro de Itapemirim), de iniciativa da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, ao instituir o Programa de Prevenção ao Assédio no Transporte Coletivo Público e Privado, criou obrigações, ônus financeiros e sanções às concessionárias de serviço público de transporte municipal, interferindo diretamente nos limites dos contratos administrativos celebrados entre o Poder Executivo e as**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





empresas prestadoras do serviço público, o que não é admitido pela atual ordem constitucional.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos da presente ação direta de inconstitucionalidade, em que é Requerente o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM e Requeridos CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM;
ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, na conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, por unanimidade de votos, julgar procedente o pedido e declarar inconstitucional a Lei Municipal nº 7.706/2019, do Município de Cachoeiro de Itapemirim, nos termos do voto do Relator.
(grifos nossos)

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas. No mais, orientamos pelo encaminhamento regular do veto, que é prerrogativa do Executivo, devendo seguir tramitação e discussão por esta Casa de Leis.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 06 de março de 2024.

ALEX VAILLANT FARIAS
OAB/ES 13.356
Procurador Legislativo Geral

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

